

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -
كلية الحقوق

توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية
وسلطات الضبط الاقتصادي

مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام
- تخصص القانون العام للأعمال -

إشراف الأستاذ:
الدكتور. زوايمية رشيد

إعداد الطالبة:
- دحاس صونية

لجنة المناقشة:

- الأستاذ الدكتور: ردا ف أحمد، أستاذ التعليم العالي، جامعة بجاية.....رئيسا
- الأستاذ الدكتور: زوايمية رشيد، أستاذ التعليم العالي، جامعة بجاية.....مقررا
- الدكتور: بودريوة عبد الكريم، أستاذ محاضر، قسم أ، جامعة بجاية.....ممتحنا

السنة الجامعية: 2010-2011

لقد بات الوقوف في وجه العولمة الاقتصادية أمر غير منطقي حتى من الناحية النظرية كما أن الارتقاء بين أيادي هذه العولمة لا يعد حلاً لمشاكلنا الاقتصادية. بل لابد من إحداث إصلاحات على مستوى القرار السياسي و السياسة الاقتصادية، تقنين ضمانات النشاط الاقتصادي و تشجيع الاستثمار الوطني و الأجنبي على حد سواء.

هذا لأن فشل النظام الاشتراكي في أحضان والدته، أدى إلى فشله على مستوى كل الدول التي اعتمدته من بينها الجزائر. فالأزمة الاقتصادية التي شاهدها في أواخر الثمانينات، أدت إلى مبادرة السلطات العمومية بإصلاحات اقتصادية جذرية تتجلى في تكريس مجموعة من المبادئ، كمبدأ حرية التجارة و الصناعة، حرية الاستثمار حرية المنافسة... الخ، التي تمسّ لاسيما المجالين الاقتصادي والمالي. فسّرت هذه الإصلاحات عجز السلطة العمومية عن ضبط هذا القطاع، مما أدى إلى الانسحاب التدريجي للدولة من الحقل الاقتصادي، كنتيجة حتمية لتبني نظام اقتصاد السوق و مبادئ الليبرالية.

استحدثت هذه المبادئ الاقتصادية استجابة للعولمة من جهة، و استبعاد الدولة من جهة أخرى أدى إلى البحث عن وسائل بديلة تتولى مهمة **الضبط الاقتصادي** بشكل يحقق عدم الانحياز بين الدولة و الأعوان الاقتصاديين. تتمثل هذه الوسائل في السلطات الإدارية المستقلة، التي تعد بمثابة هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية و لا للوصاية الإدارية إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.

نقصد بمصطلح الضبط تلك المهمة التي تتولاها السلطات الإدارية المستقلة، المتمثلة في ضمان تحقيق التوازن بين حقوق و التزامات كل طرف في السوق. وهذا هو التوازن المراد تحقيقه من طرف القانون¹. و لا يتحقق ذلك إلا بالحرص على المساواة بين الأعوان الاقتصاديين، من ثم ضمان المنافسة فيما بينهم.

أمّا الوجه الثاني لفكرة الضبط الاقتصادي، هو أن هذه المهمة لا يمكن تحقيقها إلاّ بتزويد هذه الهيئات، بمجموعة من الصلاحيات اللازمة لتحقيق ذلك. و لا شك أنّ

¹ - "La tâche qui consiste à assurer entre les droits et les obligations de chacun le type d'équilibre voulu par la loi." voir – M. DAURY-FAUVEAU, « le partage enchevêtré des compétences de la régulation », in N. DECOOPMAN (s/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier, PUF, Paris, 2002, p 149.

الاختصاص التنظيمي، القمعي و سلطة إصدار القرارات هي الاختصاصات الجديرة لتحقيق الهدف المرغوب.

" Il faut donc bien distinguer entre la mission de régulation qui est un processus étalé dans le temps, des compétences de régulation qui sont des moyens d'action dont l'exercice est ponctuel¹ ".

من زاوية أخرى، و حسب التعاريف الممنوحة لمفهوم الضبط ، فإن هذا الأخير يفسر أيضا ضرورة أو وجوب تدخل الدولة لضبط السوق، و لكن بهذا المفهوم نجد أن مصطلح الضبط يتضمن تناقض جوهري *paradoxe intrinsèque* بحيث يستدعي تدخل السلطة العمومية إلى جانب السلطات الإدارية المستقلة لضبط المجالين الاقتصادي و المالي. و يزداد الأمر تعقيدا عندما نجد أن السلطة العمومية المعنية بالأمر هي دون شك السلطة التنفيذية². وعليه، إذا كانت السلطات العمومية للدولة هي التي تضبط كل القطاعات، بحيث كانت السلطة التشريعية تتولى إصدار النصوص القانونية، اهتمت السلطة التنفيذية بالسهر على حسن تنفيذ هذه النصوص بواسطة ممارسة السلطة التنظيمية المخولة لها دستوريا بموجب المادة 125 من الدستور إذ تنص على ما يلي: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون. يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"³، بالإضافة إلى إصدار قرارات فردية، بالمقابل تولت السلطة القضائية الحرس على قمع كل مخالفة لهذه النصوص. أما حاليا نتجه نحو تزويد السلطات الإدارية المستحدثة بمعظم هذه الصلاحيات.

¹ - voir - M. DAURY-FAUVEAU, « le partage enchevêtré des compétences de la régulation », in N.DECOOPMAN (s/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier, op cit, p 150.

² - Ibid, p 150.

³ - أنظر المادة 125 من دستور 28 نوفمبر للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، صادر في 1996/12/08، المتمم بالقانون رقم 03/02 مؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر عدد 25، صادر في 2002/04/14، المعدل بالقانون رقم 19/08 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادر في 2008/11/16.

إذن التطور الاقتصادي الذي نشهده لا يعني الانسحاب الكلي للدولة من الحقل الاقتصادي، إنما يستدعي تغيير دور الدولة في ضبط القطاع الاقتصادي. فبعدما كانت تتدخل *l'Etat interventionniste* لتسيير هذا القطاع أصبحت تلعب دور الدولة الضابطة *l'Etat régulateur*¹. ومن بين الأساليب التي اعتمدتها للظهور بهذا الدور نجد ظاهرة إزالة التنظيم *déréglementation* وإزالة التجريم *dépénalisation*.

من هنا يتبين لنا أن موضوع توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية و سلطات الضبط الاقتصادي، لا نعني به كذلك فكرة انسحاب السلطة التنفيذية من ضبط المجالين الاقتصادي و المالي، بل بالعكس نبحث في حضورها بجوار هذه الهيئات في تولي مهمة الضبط. و ما مدى حسن توزيع الصلاحيات فيما بينها لتحقيق منظومة اقتصادية ناجعة. بمعنى آخر نريد أن نتوصل إلى مدى توفيق المشرع في إعادة توزيع الصلاحيات بين الأجهزة الإدارية للدولة لاسيما بعد ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة.

خصوصا عندما نعلم أنّ فكرة استحداث هيئات الضبط المستقلة في المنظومة القانونية الجزائرية، قد طرحت عدة إشكالات حول مدى تقبل البنية المؤسساتية لهذه الهيئات الحديثة وكذا اختصاصاتها، بعدما زُودت هذه الهيئات بمجموعة من الصلاحيات منها السلطة التنظيمية والقمعية التي تعد من بين أساليب الضبط الاقتصادي، والتي كانت تؤول سابقا للإدارة التقليدية. فوصف هذه الهيئات بالسلطات الإدارية المستقلة، يجعلها خارجة عن السلطة الرئاسية و الوصائية، بمعنى خارج السلطة التنفيذية، وهذا خلافا لأحكام الدستور التي تفيد وجود تبعية الإدارة العامة للحكومة من أجل حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية. فكيف يمكن للمشرع إيجاد هيئات لا تخضع لأية سلطة رئاسية أو وصائية، وتتمتع بسلطة تنظيمية و قمعية دون أن يكون هناك خرقا للدستور. خاصة أمام تردد المشرع الجزائري ذاته في تكليف سلطات الضبط الموجودة في الجزائر، إذ تثير مسألة تكليفها ومدى

¹ - voir R.ZOUAÏMIA, droit de la régulation économique, éditions berti, 2006, p7.

² - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005 ص13.

استقلاليتها جدلا كبيرا نظرا للدور الذي أنشأت هذه الهيئات من أجل تحقيقه، في مجال حساس، يتمثل في تنظيم النشاط الاقتصادي والمالي للدولة.

لقد قام المشرع بنقل السلطات الإدارية المستقلة عن النموذج الغربي لاسيما القانون الفرنسي و اسقاطها في النظام القانوني الجزائري. فكانت الانطلاقة في بداية التسعينات باستحداث أول هيئة ضبط تتمثل في المجلس الأعلى للإعلام¹، مع مجموعة أخرى من الهيئات، التي تتمثل في مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية²، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة³، مجلس المنافسة⁴، لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁵ لجنتان لضبط القطاع المنجمي⁶، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁷، بعد ذلك أنشأ المشرع بموجب قانون المالية لسنة 2003 سلطة ضبط النقل⁸، وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط المياه⁹

¹ - قانون رقم 07/90، مؤرخ في 3 افريل 1990، متعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 صادر في 1990/04/04.

² - قانون رقم 10-90 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ملغى بالأمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003، ج ر عدد 16، صادر في 1990/04/18، معدل و متمم بالأمر رقم 01/09، مؤرخ في 22 جويلية 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44 صادر في 2009/07/26، وبالأمر رقم 04/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في 2010.

³ - مرسوم تشريعي رقم 10-93 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم بالأمر رقم 10-96 مؤرخ في 10 جانفي 1996، وبالقانون رقم 04-03 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 34، صادر في 1993.

⁴ - أمر رقم 06-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 9، ملغى بالأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، ج ر عدد 43، صادر في 2003. معدل ومتمم بالقانون 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008، ج ر عدد 36 الصادر في 19 يوليو 2008.

⁵ - قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، صادر في 2000.

⁶ - قانون رقم 10-2001 مؤرخ في 3 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، صادر في 04 جويلية 2001، معدل و متمم بالأمر رقم 02/07، مؤرخ في أول مارس 2007، ج ر عدد 16 صادر في 2007/03/07.

⁷ - قانون رقم 01-2002 مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر عدد 8، صادر في 2002.

⁸ - قانون رقم 11-02 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86 صادر في 2002.

⁹ - قانون رقم 12-05، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 صادر في 2005، معدل و متمم بالأمر رقم 02/09، مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج ر عدد 44، صادر في 26/07/2009.

بعدها استحدث المشرع هيئة إدارية أخرى هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته¹ وفي السنة نفسها أنشأ هيئة ضبط في مجال التأمين وهي لجنة الإشراف على التأمينات²، و في 2008 أنشأ الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري³.

وبهذا بلغ عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر أزيد من عشر سلطة ضبط، تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى، حتى وإن كانت مزودة بهيئة ضبط قطاعية. منها ما تم حلها ومنها ما تزال في خدمة الاقتصاد إلى يومنا هذا.

أما عن كيفية توزيع الصلاحيات بين هذه الأجهزة، نجد أن السلطة التنفيذية تتولى اختصاصاتها بموجب إصدار قرارات إدارية⁴، التي تنقسم من حيث مداها إلى قرارات تنظيمية أو لائحية، وقرارات فردية أو ذاتية. إلا أنه لم تعطي التشريعات تعريفا للقرار الإداري، على غرار المشرع الجزائري مما أدى بمعظم الفقهاء⁵ إلى المبادرة ببعض التعاريف إلا أنه غالبا ما يعاب عليها إغفال عنصر من العناصر الأساسية التي يقوم عليها القرار الإداري ولقد عرّفه الدكتور محمد فؤاد مهنا في كتابه القانون الإداري العربي على أساس أنه: "عمل قانوني انفرادي يصدر بإرادة إحدى السلطات الإدارية في الدولة و يُحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم"⁶.

بما أن السلطة التنفيذية هي من تتولى وضع الأنظمة و القرارات الفردية المتعلقة بالمجالين الاقتصادي و المالي، فإن السلطات الإدارية المستقلة بصفتها الحل البديل لضبط هذين المجالين تم تزويدها بنفس الصلاحيات و بنفس الطريقة أي سلطة اتخاذ القرارات لأداء

¹ - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 صادر في 2006، متمم بالأمر رقم 05/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010.

² - قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15 صادر في 2006.

³ - قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20 جويلية 2008، يعدل و يتمم قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، ج ر عدد 44، صادر في 2008/08/03.

⁴ - بالإضافة إلى العقود الإدارية.

⁵ - منهم: ليون دوجي، بونار، مورييس هوريو، سليمان محمد الطماوي، في كتابه نظرية التعسف في استعمال السلطة.

⁶ - عوابدي عمار، القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 92.

مهامها. وفي هذا الشأن يرى الأستاذ زوايمية رشيد أنّ السلطات الإدارية المستقلة ليست مجرد هيئات بسيطة ذات طابع استشاري، إذ أنّها لا تتمتع فقط بسلطة اتخاذ القرارات وإنّما كونها تتخذ هذه القرارات بصفة مستقلة عن تلك القرارات التي تتخذها السلطة التنفيذية.

« *Les autorités administratives indépendances sont d'abord des autorités en ce sens qu'elles ne sont pas de simples organes consultatifs. Non seulement elles bénéficient d'un véritable pouvoir de décision, mais un tel pouvoir décisionnel relève traditionnellement de la compétence du pouvoir exécutif* ».¹

بالتالي هل تنازلت فعلا السلطة التنفيذية عن هذه الاختصاصات لصالح سلطات الضبط، أم أنها لا تزال تحتفظ بها مع العلم أنّ المشرع أعاد توزيع الاختصاصات ما بين السلطات الإدارية المستقلة و الهيئات التقليدية، و تمت إعادة النظر في دور الدولة التي انسحبت من الحقل الاقتصادي كطرف مسير و محتكر لتعاود الظهور بصورة جديدة باعتبارها دولة ضابطة و ضامنة. من هنا نطرح الإشكال المتعلق ب:

ما مدى انسحاب السلطة التنفيذية من النشاطات التي تخضع لإشراف سلطات إدارية

مستقلة؟

و الإجابة على هذه الإشكالية تكون على أساس أن السلطة التنفيذية تمارس صلاحياتها بموجب إصدار قرارات إدارية كما تم الإشارة إليه سابقا، فإن القرارات الإدارية هذه تنقسم إلى قرارات تنظيمية تتمثل في الاختصاص التنظيمي الممنوح صراحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة، مع احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التدخل في الاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطات الضبط إلى جانب ممارستها للسلطة التنظيمية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل (الفصل الأول)، و قرارات فردية و هي ثاني مجال تشترك فيه كل من السلطة التنفيذية و هيئات الضبط الاقتصادي بحيث تصدر قرارات لضبط السوق، و قرارات تأديبية في حالة مخالفة الأعوان للأحكام التشريعية و التنظيمية (الفصل الثاني).

¹ - R.ZOUAÏMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005, p 19.

لقد فرض النظام الاشتراكي على السلطة العامة سنّ نصوص قانونية غزيرة وُصفت بالانفرادية والاستبدادية، بموجبها تتدخل الدولة لتنظيم مختلف النشاطات الاقتصادية. إلا أنّ التجربة أثبتت فشلها، مما دفع بالدولة إلى الانسحاب من حقل التنظيم وتحرير النشاط الاقتصادي في إطار ما يعرف بإزالة التنظيم ¹déréglementation، ذلك بفتح التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين، وإلغاء النصوص المقيدة للاستثمار، وتكريس مبدأ حرية الأسعار.

إنّ ظاهرة إزالة التنظيم لا تعني التقليل من القوانين المتعلقة بالاقتصاد بل ربما فيه زيادة في تلك القواعد على حد تعبير الأستاذ كتو محمد شريف، لكن القوانين الجديدة تتسم بطبيعة أخرى و هذا يسمح لنا بالقول أن التنظيم لم ينسحب كما قد يتبادر إلى الذهن و إنما التنظيم أُعيد انتشاره بكيفية أخرى مغايرة لما كان عليه سابقا. و فكرة اللجوء إلى السلطات الإدارية يعد تجسيدا لظاهرة إزالة التنظيم².

يجدر بنا الإشارة إلى أنّ السلطات الإدارية المستحدثة لا تعتبر بمثابة سلطة رابعة في الدولة إنّما أساس وجودها يتمثل في تلك الصلاحيّات المقدّمة لها، وذلك بهدف ضبط السوق، الذي يعدّ أصلا من اختصاصات السلطة التنفيذية³. بمعنى آخر، السلطات الإدارية المستقلّة تمّ خلقها بهدف تخفيض الأعباء عن السلطة التنفيذية، نظراً لكون هذه الأخيرة لا تقدر بمفردها على أداء كلّ المهام، خاصّة عندما يتعلّق الأمر بالمجالين الاقتصادي والمالي، فهي بمثابة تكريس لمبدأ التخصص المعروف في القانون، ويمتدّ هذا التخصص ليس فقط إلى كونها تؤدّي وظيفة معيّنة، وإنّما يمتدّ الأمر إلى اتخاذ قرارات تنظيمية أو فردية.

¹ J.CHEVALLIER, "Les enjeux de la déréglementation ", RDP , n°01, 1987, P 285.

² أنظر في هذا الموضوع : -كتو محمد شريف، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي) ، أطروحة لنيل درجة دكتورا دولة في القانون، فرع القانون العام جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004/2005، ص 264.

³ الفقه الفرنسي مُتفق على أنّ المُشرّع لم يرقم أبداً بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية وإنّ أطلق المُشرّع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما، فإنّه يبتغي من ذلك بيان الطبيعة الخاصّة لها وإخراجها من إطار السلطات الإداريّة التقليديّة، وهذا يؤكّد رغبة المُشرّع في إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات، بهدف تبيينها على أنّها ليست كباقي الإدارات التقليديّة.

لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة راجع: حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلّة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، كليّة الحقوق والعلوم التجارية، جامعة احمد بوقرة بومرداس، 2006، ص 26.

نقصد بالسلطة التنظيمية ذلك الاختصاص المنوط لهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة¹، و تتمثل هذه الهيئات بالإضافة إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول، نجد الوزارات، الجماعات الإقليمية (الولايات و البلديات)، و كذا السلطات الإدارية المستقلة²، و نقصد بها كذلك صلاحية رئيس الجمهورية والوزير الأول في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي من أجل تنظيم المرافق و المصالح العامة لضمان سيرها بانتظام واطراد من أجل إشباع الحاجات العامة، أداء الخدمات العامة وتحقيق المصلحة العامة³. وهناك من فسرها بصلاحيات إصدار أنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تأتي بتطبيق نصوص تشريعية و تنظيمية سابقة، لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية⁴.

طبقا لهذا التعريف ووفقا للمواد الدستورية لاسيما المادة 3/85 والمادة 125 من دستور 1996، فإنَّ السلطة التنظيمية من المهام الموكلة للسلطة التنفيذية. بحيث لم ترد أية مادة دستورية تمنح هذا الاختصاص لهيئة أخرى. إلا أنه وبعد استحداث فكرة السلطات الإدارية المستقلة، ووفقا للقوانين المنظمة لها نص المشرع على تزويد هذه السلطات باختصاصات متعددة تُمكنها من تحقيق الغرض الذي أنشأت لأجله ألا وهو الضبط الاقتصادي.

من بين هذه المهام نجد: الاختصاص التنظيمي وباستقراء كل من النصوص الدستورية والقانونية، وجدنا أنَّ لكلا هاتين الجهتين نصيب من هذا الاختصاص بحيث تمارس السلطة

¹ - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري- النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، غنابة، 2004، ص 101.

² - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هوم، الجزائر، 2008، ص 8.

³ - الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1986، ص 61.

⁴ - « Le pouvoir réglementaire est défini comme le pouvoir dont disposent les autorités exécutives et administratives de prendre unilatéralement (c'est-à-dire sans l'accord des destinataires) des actes exécutoires comportant des dispositions générales et impersonnelles. » voir **Redouane Djaffar**, Les compétences multiformes de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, les actes de Colloque National sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, Université de Bejaïa le 23-24 mai 2007, p 68.

⁴ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، المرجع السابق، ص 84.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

التنفيذية الاختصاص التنظيمي دستوريا باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل، و تشترك فيه بعض الهيئات الإدارية المستقلة قانونيا. هذا ما جعلنا نُقرُّ بفكرة توزيع الاختصاص التنظيمي بين السلطات الإدارية المستقلة و السلطة التنفيذية.

لهذا وتحديدا في هذا الفصل نخصص المبحث الأول في الحديث عن الاختصاص التنظيمي الممنوح قانونيا للسلطات الإدارية المستقلة، والمبحث الثاني في الحديث عن السلطة التنظيمية الممنوحة دستوريا للسلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل.

المبحث الأول

الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة

لقد نظم المشرع الجزائري كل سلطة إدارية مستقلة بقانون حدد فيه تعريفها، تشكيلاتها وكذا اختصاصاتها. فقد تختلف الاختصاصات - من سلطة ضبط لأخرى¹ - إذ هناك اختصاص قمعي، تنظيمي، رقابي، استشاري... كما قد تختلف طريقة مباشرة ذات الاختصاص من هيئة لأخرى بين المساهمة والممارسة الفعلية للاختصاص، ضف إلى ذلك اختلاف الوسائل المستعملة في ممارسة هذه الصلاحية بين إصدار أنظمة قانونية، تعليمات و توصيات...

فالاختصاص التنظيمي مثلا، ليس من مهام كل السلطات الإدارية المستقلة، بل هو من اختصاص بعض الهيئات الإدارية دون البعض الآخر(المطلب الأول) وبحكم منح هذا الاختصاص قانونيا لهذه الهيئات، ثار جدال حاد حول مدى تطابق هذا الاختصاص مع النصوص الدستورية(المطلب الثاني).

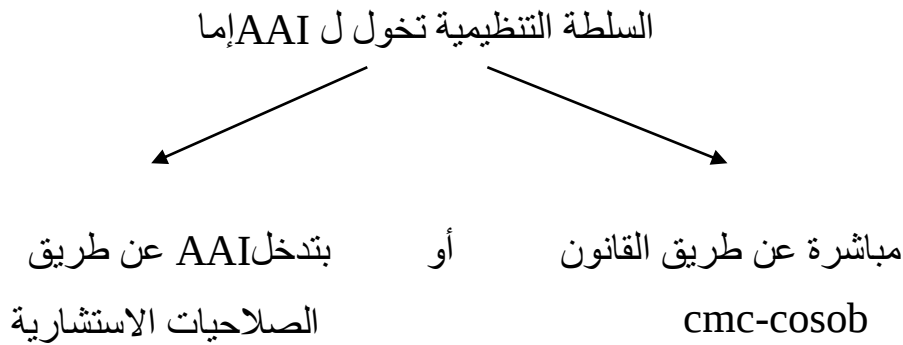
¹ - ليس كل السلطات الإدارية المستقلة مزودة بكل هذه المهام: القمعية، التنظيمية، الرقابية والاستشارية فهناك مثلا: LA COSOB التي تجمع بين كل هذه الاختصاصات في حين نجد سلطات ضبط أخرى لا تتمتع إلا بسلطة واحدة أو سلطتين دون الأخرى.

المطلب الأول

مجالات مباشرة الاختصاص التنظيمي

لقد سبق وأن عرّفنا السلطة التنظيمية بصفة عامة، وذكرنا أن هذا الاختصاص أصلا من صلاحيات السلطة التنفيذية، ممثلة برئيس الجمهورية و الوزير الأول المضطلعان على سلطة التنظيم الدائمة، يتولى كل واحد منهما إصدار قرارات إدارية ذات طابع تنظيمي من أجل تنظيم المرافق والمصالح العامة، ضف إلى ذلك الوزراء كلٌّ حسب حدود ومجال اختصاصه، بالإضافة إلى هياكل إدارية أخرى كالولاية و رؤساء البلديات¹.

لكن الاختصاص التنظيمي الذي نقصده في هذا المطلب هو ذلك الاختصاص الممنوح قانونا لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، فهذه الأخيرة التي صرّح المشرع بتزويدها بمثل هذه السلطة، قد تباشرها بمجرد المساهمة وذلك بموجب صلاحيات استشارية (الفرع الأول)، وقد تمارسه فعلا بإصدار أنظمة قانونية (الفرع الثاني).



الفرع الأول

السلطات المساهمة في الاختصاص التنظيمي

كما أسلفنا الذكر إذن هناك سلطات إدارية مستقلة، تباشر الاختصاص التنظيمي في شكل مساهمة عن طريق صلاحيات استشارية. هذا لأن المشرع لم **يعترف** لها صراحةً بممارسة هذا الاختصاص، إلاّ أنّه و بالنظر إلى الصلاحيات الممنوحة لها قانونا يجعلها

¹ - جعفر محمد سعيد، مدخل للعلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الأولى، دار هومه الجزائر، 2000، ص 160.

تتشترك نوعا ما في ممارسة هذا الاختصاص¹. لحد الآن و على سبيل الحصر نجد مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وكذلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز بواسطة القنوات، بالإضافة إلى كل من لجنة الاشراف على التأمينات و الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري.

أولاً: مجلس المنافسة

حفاظا على المنافسة الحرة، وترقيتها في اقتصاد السوق، تم استحداث مجلس المنافسة في عام 1995 بموجب الأمر رقم 06/95² دون أن يحدد طبيعته القانونية، لكن بالرجوع إلى الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة، يتضح أن مجلس المنافسة سلطة إدارية تنشأ لدى رئيس الحكومة، أما القانون رقم 12/08 يجعل من مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة³، الذي يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وهو مزود بمجموعة من الصلاحيات تنقسم إلى صلاحيات تنازعية⁴ *des attributions contentieuses* وصلاحيات استشارية *des attributions consultatives* والجدير بالدراسة هو الجديد الذي جاء به القانون 12/08 إذ وسع من صلاحيات المجلس. هذا ما يجعله يلعب دور هيئة استشارية لدى السلطة التنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية و التنظيمية التي لها علاقة بمجال المنافسة⁵.

فحسب قانون المنافسة الفرنسي والجزائري، يساهم مجلس المنافسة في الاختصاص التنظيمي بموجب الصلاحيات الاستشارية الممنوحة له من طرف المشرع، و في الجزائر يمكن طلب الاستشارة من المجلس حول كل مسألة تتعلق بالمنافسة، وذلك بناء على طلب من الحكومة أو الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجماعات

¹ R.ZOUAÏMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op cit, p74.

² أنظر المادة رقم 16 من الأمر رقم 06/95، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ أنظر المادة 9 من القانون 12/08، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

⁴ نقصد بالصلاحيات التنازعية، تلك الممارسات المنافية للمنافسة المنصوص عليها في المواد من 6 إلى 12 من الأمر المتعلق بالمنافسة. أنظر في هذا الصدد كتومحمد شريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، المرجع السابق، ص249.

⁵ لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، 2005 ص166

المهنية والنقابية وكذلك جمعية المستهلكين¹، وفقا للمادة 35 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة. واستشارة مجلس المنافسة يمكن أن تكون اختيارية كما يمكن أن تكون إجبارية².

1_ الاستشارات الاختيارية: la consultation facultative

سميت بالاستشارة الاختيارية لكون كل شخص معني حر في القيام بطلب الاستشارة من المجلس أو عدم القيام بذلك³، وتكون الاستشارات اختيارية عندما تستدعيه الحكومة أو إحدى الجهات المنصوص عليها في المادة 35 المذكورة سابقا حول كل مسألة تتعلق بالمنافسة بحيث تنص المادة على مايلي:

- "يبيدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك ويبيدي كل اقتراح في مجالات المنافسة

- ويمكن أن تستشيريه أيضا في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجماعات المهنية والنقابية وكذلك جمعية المستهلكين"⁴.

و تضيف المادة 18 من القانون 12/08 المعدلة للمادة 34 من الأمر رقم 03/03 ما يلي: يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار والاقتراح وإبداء الرأي بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة، أو كل طرف آخر معني، و ذلك بهدف تشجيع وضمان الضبط الفعال للسوق، بأية وسيلة ملائمة. أو اتخاذ القرار في كل عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وترقيتها في المناطق الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة بما فيه الكفاية.

في هذا الإطار، يمكن لمجلس المنافسة اتخاذ كل تدبير في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في الجريدة الرسمية للمنافسة...

نلاحظ من خلال هذه المواد أن المشرع نصّ على الاستشارات الاختيارية لمجلس المنافسة بشكل موسع، بحيث يكون تدخل المجلس في كل مسألة ذات صلة بالمنافسة - سواء

¹ - R.ZOUAÏMIA, droit de la régulation économique, op cit, p89.

² - عليان مالك، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة، دراسة تطبيقية، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002/2003، ص 19.

³ - ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 06/95 و الأمر رقم 03/03، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2003/2004، ص 55.

⁴ - انظر المادة 35 من الأمر رقم 03/03، يتعلق بالمنافسة، معدل و متمم، المرجع السابق.

بمبادرة منه أو في كل مرة يُستشار فيها- دون حصر هذا التدخل في مجالات معينة، بل أكثر من ذلك، فخلافاً للأمر 03/03 يَحَقُّ لمجلس المنافسة اتخاذ كل تدبير في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في الجريدة الرسمية للمنافسة. وبالنظر إلى هذه الوسائل التي يحق للمجلس استعمالها لتفسير النصوص التشريعية و التنظيمية، حتى وإن كانت لا تجعله يرقى إلى مستوى كل من مجلس النقد و القرض و البورصة التي يحق لهما وضع أنظمة لها قوة إلزامية بصورة مستقلة عن السلطة التنفيذية، إلا أنَّ هذه الوسائل تجعله يختلف كذلك عن باقي السلطات الإدارية المستقلة، المساهمة في الاختصاص التنظيمي بموجب أراء و اقتراحات، التي لا تُعدُّ وسائل فعالة لممارسة مثل هذا الاختصاص. بالتالي تعد لمجلس المنافسة مكانة خاصة لممارسة الاختصاص التنظيمي.

2_ الاستشارات الإلزامية: la consultation obligatoire

يُلزِم الأمر رقم 03/03 المعدل بالقانون رقم 12/08 استشارة مجلس المنافسة، بحيث يفرض تقديم استشارة مسبقة مما يجعل الاستشارة في هذه الحالة إلزامية و وجوبية كلما تعلق الأمر بالمسائل التالية :

تنص المادة 04 من القانون 12/08¹ على ما يلي:

- تقنن أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع إستراتيجي، عن طريق التنظيم بعد أخذ رأي مجلس المنافسة.
- كذلك في حالة اتخاذ تدابير استثنائية للحد من ارتفاع الأسعار في حالة ارتفاعها المفرط بسبب اضطرابات السوق أو كارثة أو صعوبات مزمنة في التمويل داخل قطاع نشاط معين أو في منطقة جغرافية معينة أو في حالات الاحتكارات الطبيعية.

وتتخذ هذه التدابير الاستثنائية عن طريق التنظيم لمدة أقصاها ستة (6) أشهر قابلة للتجديد، بعد أخذ رأي مجلس المنافسة².

تضيف المادة 19 منه ما يلي: "يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي و تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما:

¹ - القانون رقم 12/08، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 04 من القانون 12/08 تعدل أحكام المادة 05، من الأمر 03/03، يتعلق بالمنافسة، نفس المرجع.

- إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط ما، أو دخول سوق ما، إلى قيود من ناحية الكم
- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات
- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج و التوزيع والخدمات
- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع."

انطلاقاً من هذه النصوص القانونية نفهم أن المشرع حصر الاستشارات الإلزامية لمجلس المنافسة في هذه المسائل، و باقي الأمور المتعلقة بالمنافسة تكون فيها استشارة المجلس اختيارية. بالإضافة إلى غياب الاستشارة من طرف الهيئة التشريعية بالمقارنة مع الأمر 06/95 السابق المتعلق بالمنافسة.

أما الجديد الذي جاء به القانون رقم 12/08 هو توسيع مجال استشارة المجلس، فبعدما كانت الاستشارات الإلزامية تقتصر على إعداد مشاريع النصوص التنظيمية، في ظل الأمر رقم 03/03 أصبحت الحكومة ملزمة باستشارة المجلس حتى في مشاريع النصوص التشريعية، وهذا ما يُعزّز مكانة مجلس المنافسة بكونه هيئة استشارية لدى السلطة التنفيذية من جهة، واعتباره بمثابة الخبير المختص في المسائل المتعلقة بالمنافسة¹ من جهة أخرى.

ثانياً: لجنة ضبط الكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات

يُعد قطاع الكهرباء والغاز من أهم القطاعات الذي عرف تحرراً بعد انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، إذ تم نقل تسييره إلى سلطة ضبط مستقلة ابتداء من عام 2002. لكن قبل التفصيل في هذا الموضوع تجدر الإشارة إلى وضعية هذا القطاع قبل سنة 2002 بحيث كان يخضع لأحكام القانون رقم 07/85، وكانت شركة سونلغاز صاحبة الاحتكار لكل نشاطات القطاع، فلم يكن القطاع مفتوحاً للمنافسة الحرة. بعبارة أخرى كان حكراً على الدولة ممثلة في شركة سونلغاز².

¹- عليان مالك، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة، المرجع السابق، ص31.

²- عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص152.

أما بعد عام 2002 وتحديدًا بصدر القانون 01/2002 المتعلق بالكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات، الذي جاء بمبادئ مختلفة تمامًا عما كان عليه القطاع سابقًا إذ فصل بين الدولة ومؤسسات القطاع بتحسينه وفتح الفرصة لمن يرغب في الدخول إلى السوق¹، تم بالمقابل إنشاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز CREG بموجب المادة 111 من القانون 01/2002، تتولى مهمة السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء و السوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين، وتضيف المادة 112 أن لجنة الضبط هذه هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي.

تعتبر هذه الهيئة كنموذج آخر من السلطات الإدارية المستقلة، التي تساهم في الاختصاص التنظيمي وهذا ما توحى إليه المادة 114 من هذا القانون إذ تعد من بين هيئات الضبط التي تشارك الحكومة في ممارسة سلطة تنظيمية خاصة و فرعية تتمثل في وضع أنظمة ونصوص تطبيقية في مجال اختصاصها .

وبالرجوع إلى القانون 01/2002، نجد أن لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز لها أن تساهم في الاختصاص التنظيمي كما يلي:

● المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في القانون، والنصوص التطبيقية المرتبطة بها؛

● إبداء آراء مبررة وتقديم اقتراحات في إطار القوانين المعمول بها²؛...

بالإضافة إلى العديد من المهام التي تقوم بها اللجنة وردت في نص المادة 115 بحيث تبلغ 35 مهمة، مما يدل على تمتع اللجنة بسلطات واسعة في مجال قطاعها. غير أن نصيبها في الاختصاص التنظيمي يقتصر على المساهمة فيه، بموجب تقديم آراء واقتراحات التي لا تحوز القوة الإلزامية، بل لها تأثيراً على سلوك المخاطبين بها، بالنظر إلى المركز الذي تتمتع به سلطة الضبط.

¹- ابتداء من سنة 2002 تم تحويل شركة سونلغاز، من مؤسسة عامة ذات طابع صناعي وتجاري، إلى شركة ذات أسهم وتعتبر الدولة المالكة لأغلبية الأسهم. بموجب المرسوم الرئاسي رقم 195/02، المؤرخ في 01/06/2002، يتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز، ج ر عدد 39، الصادر في 2002.

²- أنظر المادة 115 من القانون 01/02، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

لهذا يمكن القول بأن القانون ليس صريحا في تزويد هذه اللجنة بالاختصاص التنظيمي لأن الآراء و الاقتراحات لا تعد من ضمن الوسائل الناجعة لممارسة هذا الاختصاص.

ثالثا: سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية

لقد شملت الإصلاحات الاقتصادية التي عرفت الجزائر العديد من القطاعات من بينها قطاع البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ذلك بصور القانون رقم 103/2000. حيث قام المشرع بتحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية يهدف من خلاله تحديد إطارها المؤسسي كسلطة ضبط مستقلة، إذ تنص المادة 10 منه على ما يلي " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ... " هدفها هو السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاذين السوقين.

و باعتبار سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية *Autorité de régulation de poste et des télécommunications* سلطة ضبط مستقلة، زوّدها المشرع بمجموعة من الصلاحيات لتمكينها من أداء مهامها ومن بين الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئة نجد نصيب من الاختصاص التنظيمي.

تُعَدُّ الوظيفة التنظيمية لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على قدر بالغ من الأهمية، ذلك أن هذه الهيئة - وباضطلاعها بوظيفة ضبط قطاع البريد والمواصلات- تساهم في تحقيق الأهداف والتدابير التي سطرها القانون في الإطار المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات².

تثبت أحقية الهيئة في المساهمة في السلطة التنظيمية بنص المادة 13 من القانون السالف الذكر، أن الوزير المكلف بالبريد والمواصلات يستشير هذه اللجنة في كل مشروع

¹- قانون رقم 03/2000، يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية المرجع السابق.

²- بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة دراسة حالة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة الضبط للبريد والمواصلات، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، المرجع السابق، ص179.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

نص تنظيمي متعلق بهذا القطاع، كما أنها مستشارة حول موضوع ضرورة اعتماد تنظيم معين متعلق بالبريد والمواصلات.

إذ ورد في نص المادة ما يلي:

... يستشير الوزير المكلف بالبريد و المواصلات السلوكية واللاسلكية سلطة الضبط بخصوص ما يأتي:

• تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية

• تحضير دفاتر الشروط

• تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص المواصلات السلوكية واللاسلكية

❖ كما يمكنها إبداء الرأي لاسيما في المواضيع الآتية :

- جميع القضايا المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية

- تحديد التعريفات القصوى للخدمات العامة للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية

- ملاءمة أو ضرورة اعتماد نص تنظيمي يتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية

واللاسلكية

- استراتيجيات تطوير قطاعي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية¹

يبدو أن هذه الاستشارات بعضها إجباري كاستشارة الوزير للسلطة بخصوص تحضير مشاريع النصوص التنظيمية أو دفاتر الشروط ، والبعض الآخر يعتبر اختياريا كإبداء الرأي في بعض المواضيع².

رابعا: لجنة الإشراف على التأمينات

يتميز قطاع التأمين بالأهمية كونه يعتبر كوسيلة لدرء المخاطر. فأنشئت لجنة الإشراف على التأمينات التي لم تحضى بتكليف صريح من طرف المشرع، بحيث اكتفى باعتبارها

¹- أنظر المادة 13 من القانون 03/2000 ، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، المرجع السابق.

²- بليل مونية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة الجزائر، 2003/2004، ص 85 .

لجنة، فالمادة 26 من قانون 04-06 المعدلة للمادة 209 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات¹ تنص على ما يلي : "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف بإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية ...".

تتمثل مهام لجنة الإشراف على التأمينات حسب المادة 28 المعدلة للمادة 210 من أمر 95-07 فيما يلي:

- السهر على احترام شركات ووسطاء التأمين المعتمدين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين

- التأكد من أن هذه الشركات تفي بالإلتزامات التي تعاقدت عليها تجاه المؤمن لهم و لا زالت قادرة على الوفاء

- التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة التأمين و/أو إعادة التأمين.

أما بصدور المرسوم التنفيذي الجديد رقم 113/08² الذي جاء ليوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، جعل هذه الأخيرة تساهم في الاختصاص التنظيمي بموجب تقديم اقتراحات لتعديل النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمينات، إذ تنص المادة 13 منه على مايلي: "يمكن للجنة الإشراف على التأمينات و في إطار المهام المخولة لها أن تعرض على الوزير المكلف بالمالية كل اقتراح تعديل للتشريع وللتنظيم المعمول بهما"

إنّ لجنة الإشراف على التأمينات مبدئيًا هي هيئة رقابة على نشاط التأمين في الجزائر حلت محلّ الوزير المكلف بالمالية الذي كان يمارس نفس الوظيفة بموجب المادة 209 من الأمر رقم 95-07 التي كانت تنصّ على ما يلي: "تمارس إدارة الرقابة مراقبة الدولة لنشاط التأمين..." ويُقصد بإدارة الرقابة، الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات. ويعتبر ذلك تطوّرًا كبيرًا في تنظيم نشاط التأمين، فبعد أن كانت السلطة التنفيذية هي التي تُشرف على تنظيمه ورقابته تمّ تفويض هذه المهام لهيئة أخرى للقيام بنفس الصلاحيّات.

¹ - الأمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالتأمينات، معدل و متمم، المرجع السابق.
² - مرسوم تنفيذي رقم 113/08، مؤرخ في 9 أفريل 2008، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات ج ر عدد 20، صادر في 2008/04/13.

خامساً: الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري

نظر لكون القطاع الصحي ذو أهمية بالغة، عمدت الدولة على مساندة الدول الغربية في إنشاء سلطة إدارية مستقلة، تتولى ضبط هذا القطاع و دعمه بأساليب فعالة و إحاطته برقابة ناجعة لحماية صحة الإنسان. خصوصاً بعد ظهور أمراض العصر كالسرطان و الـVIH التي تحتاج إلى أموال طائلة لاستيراد الأدوية اللازمة لمكافحتها، كالتداوي بالأشعة...مثلاً .

أنشئت الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري بموجب المادة 1/173 من قانون رقم 13/08، المعدّل لقانون 05/85 مؤرخ في 16 فيفري 1985، يتعلق بحماية الصحة و ترقيتها. أصبحت الوكالة تشارك وزارة المالية في تسيير هذا القطاع تتكون الوكالة من أربع لجان متخصصة، تعتبر من الهيئات الإدارية المستقلة، مكلفة بمهمة ضبط سوق الموارد الصيدلانية و المستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري.

في إطار ممارسة الوكالة للاختصاص التنظيمي¹، تقوم السلطة التنفيذية باستشارة الوكالة في كل مناسبة إعداد مشاريع نصوص تنظيمية أو تشريعية تتعلق بمجال الصيدلة و الموارد الصيدلانية و المستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري. و تكلف الوكالة بتقديم اقتراحات للسلطة التنفيذية، ترمي إلى تحسين الأحكام المعيارية المعمول بها في هذا المجال. ما نلاحظه هو أن الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري مثلها مثل معظم سابقتها من سلطات الضبط المساهمة في الاختصاص التنظيمي، بحيث إجراء الاستشارة ليس وجوبي. مما يعني أن السلطة التنفيذية تحتفظ بالسلطة التقديرية في استشارة أو عدم استشارة الوكالة، أما في حالة استشارتها تلتزم الوكالة بتقديم اقتراحات و إبداء الآراء التي من شأنها تنمّي و تُطوّر هذا القطاع.

هذا المدى الواسع من الصلاحيات الممنوحة لهذه الهيئات الخمسة، يتفق مع روح الضبط الاقتصادي، الذي يقتضي تزويد الضابط بكل الآليات والوسائل القانونية الممكنة ليمارس مهامه على الوجه المطلوب، إلّا أنّه وبالمقارنة بالاختصاص التنظيمي الممنوح لكل من مجلس النقد والقرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة كما سنرى لاحقاً، نجد أن المشرع قد

¹ - أنظر المادة 174-17/4 من قانون رقم 13/08، يتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، المرجع السابق.

حرم مجلس المنافسة و لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط البريد والمواصلات، كذا لجنة الإشراف على التأمينات و الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، من سن الأنظمة المتعلقة بنشاط القطاع الذي تضبطه، كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومجلس النقد والقرض. وبالمقابل اكتفى بالنص على ضرورة استشارتها في هذا المجال إذا عزمت الوزارة المكلفة بإحدى هذه القطاعات على إصدار نص تشريعي أو تنظيمي.

هذا ما يجعلنا نتساءل عن سبب عدم تكليف هذه الهيئات، بل حتى غيرها من السلطات الإدارية المستقلة بهذه المهمة القانونية والتي يؤدي غيابها إلى إحلال تبعية السلطة للوزارة في مجال عملها، وبالتالي تكون استقلالية سلطة الضبط في الجانب التنظيمي استقلالية نسبية. لكن لعل الطابع التقني لنشاط هذه الهيئات يُعدُّ السبب في حرمانها من هذه الوظيفة المختصة، والتي تتطلب وجود أشخاص مؤهلين في الجانب القانوني .

هذا ما يجعلنا نثير إشكالية أخرى تتعلق بكيفية تعيين أعضاء هذه الهيئات. مع العلم أنه كلما تعددت جهات تعيين أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي، كلما ضمننا استقلاليتها و عدم تبعيتها للسلطة التنفيذية. و هذا ما تعتمده التشريعات المقارنة. أين يتم تعيين هؤلاء الأعضاء فيها غالبا من طرف البرلمان و في أحيان أخرى من طرف لجنة خاصة داخله، مما يؤدي إلى تجريد السلطة التنفيذية من هذه الصلاحية. أو تتم عملية التعيين بمشاركة بين السلطة التشريعية و التنفيذية كما هو معمول به في التشريع الفرنسي.

أما في الجزائر نلاحظ أن سلطة تعيين أعضاء هيئات الضبط تحتكرها السلطة التنفيذية بالتحديد بين يدي رئيس الجمهورية. و لما كان تعيين الأعضاء يتم بموجب مرسوم رئاسي، فالأمر لا يختلف بالنسبة لإنهاء مهامهم.

و على هذا الأساس، عدم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عضويا، يؤدي بالضرورة إلى تأثرها وظيفيا.

الفرع الثاني

السلطات الممارسة للاختصاص التنظيمي

إلى جانب هذه السلطات الإدارية المستقلة التي تساهم في الاختصاص التنظيمي، نجد هئتان تمارسان فعلا السلطة التنظيمية باعتراف صريح من المشرع، و ذلك بإصدار أنظمة تحوز القوة الإلزامية، بحيث تكون مُرفقة بعقوبات تطبق في حالة ما إذا تم الإخلال بها و تكون منشورة في الجريدة الرسمية. ذلك شأن مجلس النقد و القرض و كذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

أولاً: الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض

بعدما كان مجلس النقد والقرض في ظل قانون 10/90¹ سلطة نقدية متصلة بإدارة البنك الجزائري من حيث التشكيلة حيث كان محافظ بنك الجزائر هو نفسه يترأس مجلس النقد و القرض نجده الآن منفصل عن هذه الإدارة² بموجب الأمر رقم 01/01³، وتجسد ذلك بصدور الأمر رقم 41/03⁴.

و باعتبار المجلس سلطة نقدية منحها القانون حق سن أنظمة في مجال النقد والقرض⁵ فإنه عكس لجنة البورصة، إذ حوالي مدة عشرة سنوات الموالية لصدور قانون 10/90 أصدر المجلس أكثر من 71 نظام و التي غرضها تنظيم و تقنين النشاط المصرفي. و صدور هذه الأنظمة سمح بتطوير و عصرنه المجال التنظيمي و ذلك بتبني سياسة تنظيمية أكثر مرونة تتماشى مع مختلف التطورات التي طرأت على الساحة الاقتصادية، و التي مست

¹- قانون 10/90 ، يتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

²- لعشب محفوظ، القانون المصرفي، سلسلة القانون الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000، ص 28.

³- الأمر رقم 01/01، مؤرخ في 27 فيفري 2001، يعدل ويتم القانون 10/90، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 14، صادر في 2001/02/28.

⁴- الأمر رقم 11/03، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم بالأمر رقم 01/09 مؤرخ في 22/07/2009. يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 52 صادر في 27/08/2003، و بالأمر رقم 04/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في 2010.

⁵- اقرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد و القرض، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2003، ص 41.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

بالتقريب كل المواضيع المتعلقة بالنظام المصرفي و هذا راجع للسلطات الواسعة التي يتمتع بها المجلس في مجال النقد و القرض¹.

تنص المادة 62 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض على ما يلي: " يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يلي:

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

- تحديد أهداف سياسة سعر الصرف و كيفية ضبط الصرف
 - التنظيم القانوني للصرف و تنظيم سوق الصرف
 - تسيير احتياطات الصرف...
 - يمارس المجلس سلطاته، في إطار هذا الأمر، عن طريق الأنظمة...²
- تنقسم الأنظمة الصادرة عن المجلس إلى أنظمة تتعلق بتأطير المهنة المصرفية و أنظمة أخرى تتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال و تنظيم الصرف و سوق الصرف.

1* أنظمة تتعلق بتأطير المهنة المصرفية :

لقد وضع قانون النقد و القرض الإطار العام للنشاط المصرفي، بتحديد الشروط الواجب توافرها لتأسيس البنوك و المؤسسات المالية و تعاونيات الادخار و القرض³ من حيث الشكل القانوني للشركة و الحد الأدنى للرأسمال الواجب توفره، و كذلك الشروط الواجب توافرها في مؤسسيها. و هكذا يكون مجلس النقد و القرض قد أخضع البنوك و

¹- Dib Said, « de l'établissement financier dans la loi de la monnaie et du crédit », Media – Bank, N°47, Avril, Mai, 2000, P 91.

²- أنظر المادة 62 من الأمر رقم 11/03 يتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

³- أنظر القانون 01/07، مؤرخ في 27 فيفري 2007، يتعلق بتعاونيات الادخار والقرض، ج ر عدد 15، صادر في 2007/02/28.

المؤسسات المالية لنظام خاص من حيث تقيدها بالنشاط المحدد في المواد 110 إلى 113 قانون 10/90 (العمليات المصرفية)، كذلك من جهة ثانية التقيد بالنظم المصرفية .

- تحديد الالتزامات التي تخضع لها البنوك و المؤسسات المالية :

يشترط لتأسيس بنك أو مؤسسة مالية ضرورة توافر شروط، تتعلق بالشكل القانوني للشركة، إذ يجب أن تتأسس البنوك و المؤسسات المالية في شكل شركات مساهمة بالإضافة إلى الحد الأدنى للرأسمال، وفقا لنص المادة 133 من قانون 10/90 السالف الذكر يجب أن يكون رأسمال البنوك و المؤسسات المالية يوازي على الأقل الرأسمال الأدنى الذي يحدده المجلس¹؛ هذا ما يعني أن صلاحية تحديد الحد الأدنى للرأسمال مخولة لمجلس النقد و القرض باعتباره سلطة نقدية، عن طريق الأنظمة التي يصدرها.

- تحديد الشروط المتعلقة بمؤسسي البنوك و المؤسسات المالية و مسيريه و ممثليها
إلى جانب الشروط المتعلقة بالبنوك و المؤسسات المالية و كذا فروعها أو المؤسسات الأجنبية. لقد حدد نظام رقم 205/92²، الشروط الواجب توافرها في مؤسسي البنوك و المؤسسات المالية الخاضعة لقانون النقد و القرض إذ يجب على المؤسسين و الميسرين أن يستوفوا الشروط المحددة في المادة 125 من قانون 10/90 من بينها ما يلي:

- يلتزم المؤسسين و الميسرين ألا يرتكبوا أخطاء مهنية تتسبب في خسائر للمؤسسة و زبائنهم لاسيما المودعون لديها.

- أن تتوفر فيهم صفات كافية من حيث الكفاءة و التقنية و القدرة على التسيير³.
و لعل الهدف من تشدد مجلس النقد و القرض في تحديد هذه الشروط هو حماية إستراتيجية القطاع من جهة، و من جهة ثانية حماية المودعين من تشعب الجرائم المالية. أمّا عن الأنظمة الصادرة في شأن تأطير المهنة المصرفية نذكر منها مايلي:

¹- R.ZOUAÏMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op cit, p37.

² -نظام رقم 05/92 المؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنوك و المؤسسات المالية و مسيريه و ممثليها، ج ر، عدد 08، صادر في 1993.

³ - أنظر المواد 3، 4، 5 من النظام 05/92، نفس المرجع.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

- تحديد قواعد الحذر في تسيير المصارف و المؤسسات المالية بموجب النظام رقم 09/91¹.
 - الشروط المتعلقة بمؤسسي البنوك و المؤسسات المالية و مسيريهها و ممثليها، بموجب النظام رقم 05/92².
 - إعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك و المؤسسات المالية و نشرها في جريدة الإعلانات القانونية بموجب النظام 09/92³.
 - تحديد النشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية بموجب النظام 06/95⁴.
 - و تتمثل النشاطات التابعة في: عمليات الصرف، عمليات على الذهب و المعادن الثمينة و القطع المعدنية الثمينة و توظيف القيم المنقولة... وفقا للمواد 116-117-119 من القانون 10/90.
 - تحديد مبلغ الحد الأدنى للرأسمال البنوك والمؤسسات المالية، بموجب النظام رقم 01/04⁵.
 - الشروط العامة لتكوين الحد الأدنى للاحتياط الإلزامي بموجب النظام رقم 02/04⁶.
 - تحديد الحد الأدنى لرأسمال تعاونيات الادخار و القرض بموجب النظام رقم 02/08⁷.
-
- ¹ - نظام رقم 09/91، مؤرخ في 14 أوت 1991، يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف والمؤسسات المالية، المعدل و المتمم بموجب النظام رقم 04/95 المؤرخ في 20 أفريل 1995، ج ر عدد 39 صادر في 1995.
- ² - نظام رقم 05/92 مؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنوك و المؤسسات المالية و مسيريهها و ممثليها، ج ر، عدد 08، صادر في 1993.
- ³ - نظام رقم 09/92، مؤرخ في 20 نوفمبر 1992، المتعلق بإعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك و المؤسسات المالية و نشرها، ج ر عدد 15 صادر في 1993.
- ⁴ - نظام رقم 06/95، مؤرخ في 19 نوفمبر 1995، يتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية، ج ر عدد 81، صادر 1995.
- ⁵ - نظام رقم 01/04، المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج ر عدد 27، 2004. ملغى بموجب النظام 04/08، مؤرخ في 2008، ج ر عدد 72، صادر في 2008/12/24.
- ⁶ - نظام رقم 02/04، مؤرخ في 04 مارس 2004، يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياط الإلزامي ج ر عدد 27، صادر في 2004.
- ⁷ - نظام رقم 02/08 مؤرخ في 2008/07/21، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال تعاونيات الادخار و القرض، ج ر عدد 15 صادر في 08 مارس 2009.

- تحديد شروط الترخيص بإقامة تعاونيات الادخار و القرض و اعتمادها بموجب النظام رقم 03/08¹.

إنّ الأنظمة التي يصدرها المجلس من أجل تنظيم النشاط المصرفي و إخضاع البنوك و المؤسسات المالية لقواعد صارمة، هدفه المحافظة على إستراتيجية القطاع و كذلك للحفاظ على الائتمان التجاري و المجسد في ضمان الودائع.

2* أنظمة تتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال و تنظيم الصرف و سوق الصرف

تعد العملة وسيلة التبادل بين الأشخاص، فإن كان تداولها بين الأشخاص الطبيعيين و المعنويين داخل الدولة عملية معقدة فإن الأمر أكثر تعقيدا عندما يتم التبادل بين الأجانب. لهذا يتدخل المجلس لتنظيم حركة رؤوس الأموال، و تنظيم الصرف سوق الصرف. و من بين الأنظمة الصادرة في هذا الشأن نذكر ما يلي:

- تحديد حق الصرف بعنوان المكافآت المعوضية للمصارف المترتبة عن المهمات المؤقتة في الخارج بموجب النظام 01/91².

- تحديد شروط فتح حسابات بالعملة الصعبة... بموجب النظام 02/91³.

- تحديد حسابات العملة الصعبة الخاصة بالأشخاص الطبيعيين من جنسية أجنبية، المقيمين و غير المقيمين، و الأشخاص المعنويين غير المقيمين بموجب النظام رقم 01/09⁴.

¹- نظام رقم 03/08، مؤرخ في 21 جويلية 2008، يحدد شروط الترخيص بإقامة تعاونيات الادخار القرض و اعتمادها، صادر في 08 مارس 2009.

²- نظام رقم 01/91 مؤرخ في 20 فيفري 1991، تحديد حق الصرف بعنوان المكافآت المعوضية للمصارف المترتبة عن المهمات المؤقتة في الخارج، ج ر عدد 40، صادر في 1991/08/28، المعدل والمتمم بالنظام رقم 02/95، مؤرخ في 28 فيفري 1995، ج ر عدد 22، صادر في 1995/04/23.

³- نظام رقم 02/91 مؤرخ في 20 فيفري 1991، يحدد شروط فتح حسابات بالعملة الصعبة...، ج ر عدد 40، صادر في 1991/08/28.

⁴- نظام رقم 01/09 مؤرخ في 27 فيفري 2009، يتعلق بحسابات العملة الصعبة الخاصة بالأشخاص الطبيعيين....، ج ر عدد 25، صادر في 2009/04/29.

- تحديد القواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج و الحسابات بالعملية الصعبة بموجب النظام رقم 01/07.¹

يتم إصدار الأنظمة من طرف المحافظ و التي تصبح نافذة بعد نشرها في الجريدة الرسمية و يُحتجُّ بها تجاه الغير بمجرد نشرها...² كما تجدر الإشارة إلى أن هذه الأنظمة لا يمكن الطعن فيها قضائيا إلا من طرف وزير المالية، و ذلك أمام مجلس الدولة، و لا يكون لهذا الطعن أثر موقوف و الذي يجب أن يقدم خلال أجل 60 يوما ابتداء من تاريخ نشر هذا النظام تحت طائلة رفضه شكلا³.

إلا أنه يمكن للأشخاص الذين يمسه النظام الصادر عن مجلس النقد والقرض، أن يدفعوا بعدم مشروعيته في حالة وجود دعوى، من أجل استبعاد تطبيقه عليهم⁴.

بالرغم من الفصل في مسألة منح الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض يختص بوضع الأنظمة المتعلقة بتطبيق النصوص التشريعية ذات الصلة بالمجالين المالي والمصرفي، إلا أن المجال مفتوح لتداخل الاختصاص بين مجلس النقد والقرض و السلطة التنفيذية ، لاسيما في مجال الصرف أو القرض⁵ كما سنراه لاحقا.

ومن هنا نخلص إلى أن مجلس النقد و القرض يتمتع بسلطة إصدار الأنظمة المصرفية التي تطبق على البنوك و المؤسسات المالية. بالتالي يمكن القول أنه برلمان مصغر للبنوك و المؤسسات المالية⁶.

¹- نظام رقم 01/07، مؤرخ في 03 فيفري 2007، يتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج و الحسابات بالعملية الصعبة، ج ر عدد 31، صادر في 2007/05/13.

²- أنظر المادة 64 من الأمر رقم 11/03، المرجع السابق.

³- أنظر المادة 65 من الأمر رقم 11/03، نفس المرجع.

⁴- ZOUAÏMIA RACHID, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005,p33.

⁵- Ibid, p34.

⁶- بن لطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة عدد2، 2002، ص 59.

ثانيا: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها:

أنشئت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لأول وهلة بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة¹. على أساس أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

بصدور القانون 04/03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي السابق الذكر، تم تكليف اللجنة كسلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي إذ تنص المادة 12 من القانون 04/03 على مايلي: " تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

نلاحظ تردد المشرع في التصريح بالطابع الإداري للجنة إلا أنه و بالنسبة للفقه الفرنسي، فإن هذه الهيئات لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية². والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات وكذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة.

في الحقيقة لا يرد الغموض في تكليف هذه اللجنة فقط، بل في العديد من سلطات الضبط الأخرى. إذ من خلال النصوص القانونية المنشئة لها نستخلص، أن المشرع لا يتحكم في المصطلحات القانونية وهذا ما يؤدي إلى خلق فوضى في المصطلحات « Anarchie terminologique » وهذا لا يسهل الأمر لإحصاء وحوصلة السلطات الإدارية المستقلة³.

إن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تتميز بميزة خاصة تجعلها فريدة من نوعها بالمقارنة مع غيرها من سلطات الضبط القطاعية، إذ هي الوحيدة التي تستفيد من مجموع السلطات: التنظيمية، سلطة إصدار قرارات فردية، الرقابة والمراقبة والسلطة القمعية. التي لم يسبق و أن اعترف المشرع بهذه الطريقة المجملة من الصلاحيات لأية سلطة إدارية

¹ - أنظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.
² - CHEVALLIER (J), « Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes », JCP, semaine juridique, 1986, I 3254.

³ - KHELLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation », Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, (RASJEP), volume 41, N° 2, 2003, p. 114.

مستقلة أخرى، مما أثار جدل فقهي حول هذا التعدد للسلطات المخولة لذات الهيئة LA COSOB إذ هناك مَنْ تخوَّف من الانحراف و الخطورة الذي يمكن أن يحدث من جراء هذا التعدد للصلاحيات خصوصا بالنظر إلى ضرورة الفصل بين سلطة التنظيم، الرقابة و سلطة العقاب¹، بمعنى آخر إحترام مبدأ الفصل بين السلطات. في حين أيد البعض الآخر هذا التعدد نظرا لضرورته.

لِخْمَدِ هذا النقاش، يمكن القول أن هذا التعدد للصلاحيات الممنوحة للجنة LA COSOB من شأنه ضمان فعالية الوسائل الجديدة التي استحدثتها الدولة، وتتدخل من خلالها لضبط المجال الاقتصادي².

خَوَّلَ المشرع للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة صلاحيات عامة لتنظيم ومراقبة سوق القيم المنقولة، بالسهر على حماية الادخار المُستثمر في سوق القيم المنقولة أو المنتجات المالية الأخرى، التي تتم في إطار اللجوء العلني للادخار. كما تحافظ على السير الحسن لسوق القيم المنقولة و شفافيتها. و لِتتمكن هذه اللجنة من أداء كل هذه المهام فإنها زُوِّدت بكامل الصلاحيات لتحقيق ذلك، كالاعتراف لها صراحة بممارسة السلطة التنظيمية إلى جانب السلطة التنفيذية.

تنص المادة 15 من القانون 04/03 المعدلة و المتممة للمادة 31 من المرسوم التشريعي 10/93 على ما يلي: "تقوم لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بتنظيم سير سوق القيم المنقولة و بسن تقنيات متعلقة على وجه الخصوص بما يلي:

- رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة
- اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و القواعد المهنية المطبقة عليهم
- نطاق مسؤولية الوسطاء و محتواها والضمانات الواجب الإيفاء بها تجاه زبائنهم
- إنشاء صندوق لضمان التزامات الوسطاء في عمليات البورصة حيال زبونهم...

¹ - الأمر الذي استدعى البحث عن مدى دستورية صلاحية اللجنة في الجمع بين سلطة التنظيم و العقاب على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات. أنظر في هذا الموضوع : تواتي نصيرة المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005 ص 87.

² - ZOUAÏMIA RACHID, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op cit, P111.

- الشروط و القواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمن المركزي على السندات و المستفيدين من خدماته المحظورة...

- القواعد المتعلقة بحفظ السندات و تسيير و إدارة الحسابات الجارية للسندات

- القواعد المتعلقة بتسيير نظام التسوية و تسليم السندات

- شروط التأهيل و ممارسة نشاط حفظ و إدارة السندات"

تتولى اللجنة إصدار قواعد متعلقة بالقيم المنقولة، - باعتبار هذه الأخيرة المتمثلة في الأسهم والسندات¹- محل العمليات القائمة بين المتعاملين داخل البورصة بالإضافة إلى وضع شروط إصدارها لقبول تداولها في الجدول الرسمي²، وأحكاماً أخرى خاصة بشطب القيم المنقولة من جدول الأسعار بصفة مؤقتة أو نهائية بهدف حماية المستثمرين و تنظيم التعاملات³.

كما تضع اللجنة قواعد متعلقة بالمتدخلين في بورصة القيم المنقولة، نظراً لتعدد الهيئات و الأشخاص المتدخلين في هذه السوق، التي يمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات و هم مصدري الأوراق المالية، المستثمرين فيها، وكذا الوسطاء.

كما قلنا سابقاً تعتمد اللجنة أثناء ممارستها للسلطة التنظيمية على عدة وسائل قانونية كالأنظمة أو اللوائح التي تنشر في الجريدة الرسمية، التعليمات، التوصيات الآراء و الاقتراحات.

تعد الأنظمة الوسيلة الأكثر استعمالاً لممارسة الاختصاص التنظيمي لتمتعها بالقوة الإلزامية بالمقارنة مع الوسائل الأخرى، لهذا نجد اللجنة تعتمد عليها لتنظيم سوق القيم المنقولة، ترد في شكل قواعد تأتي لتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية.

إلا أن الأنظمة الصادرة عن اللجنة لا تحوز القوة الإلزامية، إلا بعد الموافقة عليها من طرف وزير المالية، ونشرها في الجريدة الرسمية. لتصبح بعد ذلك واجبة التنفيذ من طرف

¹- أنظر المادة 775 مكرر 33 من الأمر رقم 59/75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، ج ر عدد 101، صادر في 19/12/1975. مُعدّل ومُتمّم بالقانون رقم 02/05 مؤرخ في 06 فيفري 2005، ج ر عدد 11، صادر في 09/02/2005.

²- أنظر المادة 77 من نظام اللجنة، رقم 03/97، مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادر في 29/12/1997.

³- تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص 90.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

المخاطبين بها والمعنيين بالأمر، و في حالة مخالفتها يخضعون لمختلف العقوبات، التي تسلطها اللجنة إذا كانت من اختصاصاتها¹، و إلاً تدخلت الجهات القضائية لتوقيع العقوبات اللازمة².

من بين الأنظمة الصادرة عن اللجنة ما يلي:

- النظام المتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات والهيئات التي تلجأ علانية إلى الادخار عند إصدار القيم المنقولة³.
 - شروط اعتماد الوسيط في عمليات البورصة وواجباتهم و مراقبتهم⁴.
 - مساهمة وسطاء عمليات البورصة في رأس مال شركة إدارة البورصة للقيم المنقولة⁵.
 - شروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة⁶.
 - هيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة⁷.
 - تنظيم و سير المصلح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتهم⁸.
- بالرغم من كل هذه الأنظمة و غيرها الصادرة عن اللجنة إلا أن عددها قليل بالمقارنة مع لجنة عمليات البورصة الفرنسية⁹.

1- أنظر المادة 55 من المرسوم الشريعي 10/93، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

2- أنظر المواد 58-59 من المرسوم التشريعي 10/93، نفس المرجع.

3- نظام لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة رقم 02/96، مؤرخ في 22 جوان 1996 يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات والهيئات التي تلجأ علانية إلى الادخار عند إصدار القيم المنقولة، ج ر عدد 36، صادر في 01/06/1997.

4- نظام لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة رقم 03/96، مؤرخ في 03 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسيط في عمليات البورصة وواجباتهم و مراقبتهم، ج ر عدد 36 صادر في 01/06/1997.

5- نظام لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة رقم 01/97، مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 يتعلق بمساهمة وسطاء عمليات البورصة في رأس مال شركة إدارة البورصة للقيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادر في 29/12/1997، معدل و متمم بالنظام رقم 04/03، مؤرخ في 18 مارس 2003، ج ر عدد 73، صادر في 30/11/2003.

6- نظام لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة رقم 02/97، مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 يتعلق بشروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، ج ر عدد 87 صادر في 29/12/1997.

7- نظام لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، 04/97، مؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادر في 29/12/1997.

8- نظام لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، 03/2000، مؤرخ في 28 سبتمبر 2000 يتضمن تنظيم و سير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، ج ر عدد 08، صادر في 31/01/2001.

9- تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص117.

بالإضافة إلى وسائل أخرى، تتمثل في التعليمات، التوصيات و الآراء التي تختلف عن الأنظمة في تمتع هذه الأخيرة بالقوة الإلزامية عكس سابقتها. و من بين التعليمات الصادرة عن اللجنة، والتي تأتي لتساعد على اتخاذ قرارات فردية مما يجعلها واجبة الاحترام و الإلتباع من طرف الأشخاص المعنيين، نذكر ما يلي:

- قبول القيم المنقولة في البورصة¹.
- نموذج اتفاقية فتح الحساب².
- إصدار البطاقات المهنية³.

أما عن التوصيات، فحسب تصريحات السكرتير العام للجنة، فلم يسبق للجنة أن أصدرت توصيات منذ نشأتها⁴، كذلك الأمر بالنسبة للآراء فقلّ ما تبادر بها اللجنة.

ضف إلى ذلك، أنه يمكن للجنة أن تقدم للحكومة اقتراحات نصوص تشريعية و تنظيمية تتعلق بمجال نشاطها⁵. فقد قامت اللجنة بتقديم اقتراح تعديل المرسوم التشريعي 10/93 للحكومة، وطلب الاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية ليتم إصدار القانون 04/03 الذي تضمن فعلا الاعتراف للجنة بالشخصية المعنوية⁶.

هذا ونستخلص أنه إذا كان منح الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئات يجسد تسميتها بالسلطات الإدارية المستقلة من جهة، إلا أنه من جهة أخرى يثير جدل فقهي حول دستورية هذا الاختصاص. ففي فرنسا أدى هذا الجدل إلى ضرورة تبرير الموقف وبالتالي نتساءل كيف كان ذلك؟ ومن ثم نتساءل عن مدى دستورية هذا الاختصاص في الجزائر؟

¹- تعليمة رقم 01/98، للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 30 أفريل 1998 تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.

²- تعليمة رقم 01/99، للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 03 مارس 1999 تتعلق بنموذج اتفاقية فتح الحساب.

³- تعليمة رقم 03/99، للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 16 جوان 1999 تتعلق بإصدار البطاقات المهنية.

⁴- تواتي نصيرة، المرجع السابق، ص121.

⁵- لباد ناصر، المرجع السابق، ص15.

⁶- المادة 15 من القانون 04/03، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

المطلب الثاني

مدى دستورية الاختصاص التنظيمي

السلطات الإدارية المستقلة تتقاسم مع الحكومة سلطة تشريعية ثانوية، إذ منحها القانون إمكانية المشاركة في وضع الأنظمة والنصوص التطبيقية في مجال اختصاصها. وهذا دفع البعض على غرار Jacques Chevalier، بالقول أن الحكومة وجدت نفسها في حالة انْتزعت منها بعض من سلطاتها التنظيمية، لتمنح إلى سلطة إدارية تعتبر أكثر قدرة على توليها¹.

فيما سبق رأينا أن المشرع الجزائري خول الاختصاص التنظيمي صراحة لكل من مجلس النقد والقرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و نحن عهدنا أن تكون السلطة التنظيمية من اختصاص السلطة التنفيذية المجسدة في كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول بحيث يتولى هذا الأخير السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات حسب ما ورد في المادتين 85 و 125 من الدستور².

بالتالي نتساءل هنا عن مدى توافق و انسجام هذه السلطة التنظيمية المخولة لهيئات الضبط مع النصوص الدستورية و لاسيما المادتين 85 و 125 منه التي تخول نفس الاختصاص للسلطة التنفيذية، و بما أن المشرع الجزائري عودنا على تقليد المشرع الفرنسي، فهل قلده في تبرير موقفه؟ و للإجابة على هذا الإشكال ندرس في (الفرع الأول) الوضع في القانون الفرنسي و بعدها في القانون الجزائري في (الفرع الثاني).

الفرع الأول

في القانون الفرنسي

لقد كثرت تدخّلات المجلس الدستوري الفرنسي في شأن دستورية السلطة التنظيمية المخولة قانونا لسلطات الضبط و دستوريا للسلطة التنفيذية و ذلك نتيجة الجدال الفقهي القائم حول هذه المسألة.

¹- Claude-albert colliard, Gérard timsit, Les autorités administratives indépendantes, PUF, PARIS, 1989, p103.

²- أنظر المادتين 85 و 125، من دستور 1996، معدل و ممتم.

ويعود التدخل الأول للمجلس الدستوري الفرنسي لتبرير موقفه إلى سنة 1986 و ذلك بشأن الاختصاص التنظيمي الذي خوله المشرع الفرنسي للجنة الوطنية للاتصالات و الحريات (CNCL) بموجب قرار صدر في سبتمبر 1986، يؤكد فيه أن سلطة الوزير الأول في إصدار أنظمة على المستوى الوطني الممنوح له بموجب المادة 21 من الدستور الفرنسي، ليس من شأنه عرقلة إمكانية المشرع منح هيئات الدولة - باستثناء الوزير الأول - صلاحيات تحديد قواعد تسمح بتطبيق القانون، لكن في مجال معين وفي إطار حددته القوانين و الأنظمة¹.

هذا ما يجعلنا نستنتج إستبعاد المجلس الدستوري الفرنسي فكرة الاحتكار الكلي للسلطة التنظيمية من طرف الوزير الأول، وبالتالي إمكانية توزيعها بين عدة هيئات. إلا أن هذه السلطة الممنوحة لهيئات الضبط من طرف المشرع، تمارس في مجال محدد لهذا سميت بسلطة تنظيمية خاصة تهدف إلى تطبيق القوانين في إطار حددته القوانين والأنظمة، في حين يمارس الوزير الأول سلطة تنظيمية عامة.

نقصد بفكرة المجال المحدد، الصفة الفرعية للاختصاص التنظيمي الذي تتمتع به بعض الهيئات الإدارية المستقلة، بحيث السلطة التنفيذية لم تتخلى عن ممارسة الاختصاص التنظيمي هذا من جهة، بل أكثر من ذلك تحتفظ بممارسة سلطة تنظيمية عامة، بينما تشترك معها بعض الهيئات الإدارية المستقلة بسلطة تنظيمية خاصة و بصفة فرعية تتعلق بمجالات محصورة قانونا تقتصر في وضع أنظمة في مجالات محددة سواء من حيث مجال تطبيقها أو محتواها و مضمونها وفي ضرورة احترام الإطار المحدد بواسطة القوانين واللوائح².

وهذا يعد واضحا بالنسبة للهيئات التي تساهم في الاختصاص التنظيمي بموجب الصلاحيات الاستشارية المخولة لها قانونا، وقد يتجلى أيضا بوضوح بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بما أن الأنظمة الصادرة عنها خاضعة لإجراء الموافقة من طرف السلطة التنفيذية.

¹- C. TEITGEN COLLY, " les instances de régulation et la constitution", RDP, n°01, 1990, p 172.

²- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 2000، ص68.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

و الصفة الفرعية هذه قد نشكك فيها بالنسبة للاختصاص التنظيمي المخول لمجلس النقد والقرض إذ يمارس سلطة تنظيمية حقيقية، ومع ذلك يبقى المجلس يمارس اختصاصه بصفة فرعية بما أنه يصدر أنظمة في مجال محدد قانوناً¹.

بالإضافة إلى اقتصار السلطة التنظيمية على المجال الفني و التقني إذ لما درسنا طبيعة السلطة التنظيمية التي تمارسها فعلا كل من مجلس النقد والقرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، استخلصنا أنها تنحصر فقط في تحديد وتعريف الالتزام أو شروط ممارسة حق معترف به قانوناً و تحديد الشروط التقنية لممارسة المهن المصرفية² في حين تتمثل مهمة اللجنة في تنظيم سوق القيم المنقولة و مراقبتها، بالسهر على حماية المستثمرين في القيم المنقولة، حسن سير سوق القيم المنقولة و شفافيتها...³ بالإضافة إلى شروط منح أو سحب الاعتماد، شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية، وشروط إقامة المؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر... الخ من اختصاصات ذات طابع تقني، كما رأيناه سابقاً أثناء التفصيل في الاختصاص التنظيمي الممنوح للهيئات الإدارية المستقلة. كذلك الأمر بالنسبة للهيئات التي تساهم في السلطة التنظيمية فاخصاصها محصور في صلاحيات استشارية، و بالتالي ليس لها أن تنظم في ميدان بعيد عن المجال الفني والتقني.

و في سنة 1989 صدر قرار آخر عن المجلس الدستوري الفرنسي بخصوص منح سلطة تنظيمية للمجلس الأعلى للسمع البصري(CSA) يقرر أن سلطة إصدار القرارات التي يخولها المشرع لصالح السلطات الإدارية المستقلة، لا تتعارض مع أحكام الدستور لأن المشرع لا يتنازل عن صلاحياته هو بالذات عن طريق تحديد إطار ممارسة هذه السلطة و شروطها⁴.

وهكذا نستنتج أن قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، لعبت دوراً هاماً في نفي عدم دستورية السلطة التنظيمية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية. فماذا بالنسبة للقانون الجزائري؟

1- انظر المادة 62 من الأمر رقم 11/03، يتعلق بالنقد والفرض، المرجع السابق.

2- أنظر المادة 12/62 ك من الأمر رقم 11/03، نفس المرجع.

3- لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 15.

4- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية، المرجع السابق ص 97.

الفرع الثاني

في القانون الجزائري

الإشكال لا يكمن أبدا في منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة بالعكس فهذا يكرس فعاليتها وطابعها السلطوي خاصة. إنما الإشكال قائم في عدم تبرير المشرع الجزائري موقفه في منح هذا الاختصاص - الذي كان أصلا من صلاحيات السلطة التنفيذية - لكل من مجلس النقد والقرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بوجه خاص.

باستقراء نص المادتين 85 و 125 من الدستور، إذ تنص المادة 125 من الدستور الجزائري على أنه : « يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول » نستنتج أن هذا الأخير منح حق ممارسة السلطة التنظيمية للسلطة التنفيذية و يمنح القانون نفس الاختصاص لبعض السلطات الإدارية المستقلة، هذا ما يجعل البعض يثير إشكالية أو فكرة الاعتداء على اختصاصات الوزير الأول على حد تعبير الأستاذ "رشيد زوايمية" في إحدى مؤلفاته، لما تحدث عن الاعتداء على الاختصاص القمعي للقاضي من طرف هيئات الضبط التي تتمتع بالاختصاص القمعي¹. كما يمكن الإشارة هنا إلى أن هذه الأنظمة التي تختص بوضعها السلطات الإدارية المستقلة، تتولى بموجبها تحديد الأفعال التي تشكل مخالفات، و من ثم تحدد العقوبة الملائمة لها. بمعنى آخر هذه النصوص التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط، هي التي تتولى تعريف الجرائم و العقوبات المقررة لها. و هذا يعد خرق ثاني للدستور الذي منح هذا الحق للبرلمان عن طريق النصوص التشريعية، و ليس بموجب نصوص تنظيمية².

¹ - R. ZOUAÏMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op cit, p77.

² - أنظر المادة 122 من دستور 1996 / 7 " يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، و كذلك في المجالات الآتية:....قواعد قانون العقوبات و الإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات و الجنح و العقوبات المختلفة المطابقة لها، و العفو الشامل..."

وفي ظل غياب أي تبرير قانوني أو قضائي يفسر هذا الموقف، فإنه يمكن القول أن السلطة التنفيذية، تمارس سلطة تنظيمية عامة في حين يقتصر الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط في مجال محدود قانونا. أما بالنسبة لصلاحيتها في تحديد المخالفات و العقوبات المقررة لها بموجب هذه النصوص التنظيمية يمكن القول أنها طالما تختلف عن العقوبات الجزائية السالبة للحرية، و كونها تتصف بالطابع الإداري، فهذا يجعلها تخرج عن المجال المحدد في المادة 7/122 من الدستور.

كما أن هيئات الضبط التي تساهم فقط في الاختصاص التنظيمي ذات طابع تقني، لا يثير إشكال دستورية هذا الاختصاص كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي يمارس سلطة تنظيمية حقيقية، ففي مثل هذه الحالة كل القواعد التطبيقية للقانون، من إنشاء السلطة التنظيمية المخولة لمجلس النقد والقرض، و مثل هذا الاختصاص لا يعد تفويض ممنوح من السلطة التنفيذية، الذي يضع سلطة الضبط هذه في موضع "متعامل فرعي" عن السلطة التنفيذية أثناء ممارسة هذه الصلاحية بل القانون هو الذي خول لها هذه السلطة¹، وقد برره أحد المؤلفين عن القانون الفرنسي بفكرة "التنازل عن الاختصاص" منح لهذه الهيئات². و في سياق آخر يرى البعض أن إيلاء التنظيم للسلطات المستقلة لا يعارض الدستور، لأن هذه السلطات تعمل باسم الدولة ولحسابها، كما أن تعيين الرئاسي لأعضاء سلطات الضبط من أجل القيام بالمهام المحددة في القانون، يعد من باب تفويض الصلاحيات التنظيمية في هذا القطاع نظرا لخصوصيتها وطابعها التقني³. هذا ما استتبع عملية الرقابة الملقاة على السلطات الإدارية المستقلة الممارسة للاختصاص التنظيمي (مجلس النقد و القرض، و لجنة البورصة)، و بالتالي أفرغ فكرة الاستقلالية من محتواها.

مما سبق نستنتج أن ممارسة بعض سلطات الضبط للسلطة التنظيمية سواء كان من باب التفويض أو التنازل، فإن هذه العملية تكون إما من طرف السلطة التشريعية و بالتالي هي

¹- J. LEFEBVRE : « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », », in N. DECOOPMAN (s/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier, op cit, p. 109.

²- R. ZOUAÏMIA, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op, cit, p36.

³- بليل مونية، المرجع السابق، ص 74.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

ممارسة قانونية أي بموجب القانون، أو من طرف السلطة التنفيذية باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل.

بعيدا عن هذا و ذاك فإنّ تبرير السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، قد يجد صده في نقطة البداية من هذه الدراسات المستحدثة. بمعنى من نتائج انسحاب السلطة العمومية من الحقل الاقتصادي، خلق هذه الهيئات الجديدة و من النتائج أيضا استدعت الضرورة تزويدها بهذا الاختصاص و غيره لتتمكن من تحقيق الهدف من وجودها و هي تولي مهمة الضبط الاقتصادي.

لكن إذا كان فعلا يمكن إقرار دستورية هذا الاختصاص بهذا التحليل، إلّا أنّه مقيد من جهة بقرار الموافقة الذي يتخذه وزير المالية، وهذا ما يؤدي بنا من جهة أخرى إلى إثارة إشكال آخر يتمثل في ضرورة إضفاء الدستورية على فكرة السلطات الإدارية المستقلة. وعلى ما يبدو، هذا ما يدعى بالحلقة المفرغة، إذ كلما حاولنا إثبات استقلالية هذه السلطات الإدارية، تحدثنا عن تمتعها بصلاحيات، خاصة السلطة التنظيمية، و بالمقابل كلما حاولنا إضفاء الدستورية على هذه الصلاحيات التي تمارسها هذه الهيئات الإدارية، بالقول أنها سلطة ضيقة خاضعة لموافقة الوزير المختص، اقتربنا من إثارة إشكالية مدى استقلاليته من جديد.

المبحث الثاني

الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية

عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات، تختص السلطة التشريعية (البرلمان) بسلطة التشريع¹ وتتولى السلطة التنفيذية صلاحية تنفيذ القوانين، و استناداً إلى قاعدة أن كل ما لا يدخل في مجال التشريع، يدخل في اختصاص السلطة التنظيمية للهيئة التنفيذية. نجد أن هذه الأخيرة تتولى تنفيذ القوانين التي يشرعها البرلمان بموجب السلطة التنظيمية الممنوحة لها دستورياً بنص المادة 125 عن طريق إصدار قرارات إدارية تنظيمية² تأخذ شكل مراسيم رئاسية و تنفيذية .

إنّ تزويد السلطة التنفيذية بالاختصاص التنظيمي يرجع إلى الضرورات العملية و حسن السياسة الإدارية، فالمرشح مهمها بلوغ درجة اضطلاعها بالواقع أثناء وضع القاعدة القانونية، فإنّه لا يمكن له أن يحيط بجميع التفاصيل والتدابير التي يتطلبها الموضوع محل التشريع، بينما السلطة التنفيذية - بحكم اتصالها بالجمهور - أدركت بهذه التفاصيل لأن الحياة الاجتماعية والاقتصادية الحديثة مليئة بالأزمات والمفاجآت مما يستدعي إتباع إجراءات سريعة قد لا تتوفر في تشريعات البرلمان، لذا فكثيراً ما توكل مهمة مواجهة تلك الظروف للسلطة التنفيذية بمقتضى قرارات إدارية لها قوة القانون، كما أنه قد تتغير شروط تنفيذ القوانين من وقت لآخر. فلو وُضعت شروط التنفيذ بتفصيلاتها في صلب القانون، لاقتضى ذلك تغيير القوانين في فترات متقاربة من الزمن، مما يزيد من عبء البرلمان من جهة، و عدم استقرار التشريع من جهة أخرى.

لذلك تُحدد شروط التنفيذ بموجب لوائح ليسهل تغييرها كُلّما دعت الضرورة دون تغيير القانون، مما يجعل اللائحة لا غنى عنها بجوار هذا الأخير³.

¹ - أنظر المادة 98 من دستور 1996، المرجع السابق. التي تنص " يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة... " إلا أنه استثناء لهذه المادة يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التشريع واسعة ماثرة للانتباه، تمارس في الظروف العادية وفقاً للمواد: 119-120-124-126 و في الظروف غير العادية المواد 4/124 و 5-93-95-96-97 .

² - هذه القرارات تختلف عن القرارات الإدارية الفردية التي تتخذها نفس السلطات الإدارية.

³ - سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، بيروت، 1988، ص 495.

إذا باستقراء نص المادة 125 المذكورة سابقا نجد أن دستور 1996 مبدئيًا أسند الاختصاص التنظيمي لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول ، بحيث يصدر رئيس الجمهورية المراسيم الرئاسية، ويوقع الوزير الأول على المراسيم التنفيذية. إلا أن التعديل الدستوري 19/08 أطرأ تعديلات على صلاحيات هذا الأخير¹.

مما يجعلنا نتساءل عن مدى ازدواجية السلطة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري؟ بمعنى آخر هل ينفرد رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية ما يجعلها موحدة، أو يشاركه فيها الوزير الأول مما يفسر ازدواجية السلطة التنفيذية؟

السلطة التنفيذية لها أن تمارس الاختصاص التنظيمي لتنظيم سائر المجالات باعتبارها إدارة كلاسيكية "حكومة" (المطلب الأول). إلا أنه بالرغم من فكرة انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي نجد للسلطة التنفيذية سيطرة على هذا المجال (المطلب الثاني)، إما باحتكار السلطة التنظيمية في بعض القطاعات الاقتصادية والمالية بالرغم من وجود سلطة إدارية مستقلة تشرف على هذا القطاع، أو بتفعيل آليات التدخل في الاختصاص التنظيمي الممنوح صراحة لبعض هيئات الضبط .

المطلب الأول

ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التنظيمي باعتبارها إدارة كلاسيكية

لقد أدّى توسُّع مجالات النشاط العام في الدولة الحديثة، إلى عدم الاكتفاء بالقانون الصادر عن البرلمان، و ضرورة الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق وضع قوانين في مجالات تتطلب السرعة في التنفيذ. ذلك في الحدود التي سطرها الدستور إذ يجدر الإشارة أنه اختصاص أصيل للهيئة التنفيذية، فهذه الأخيرة أثناء ممارستها لهذه الصلاحية، لا تحل محل الهيئة التشريعية. بمعنى آخر السلطة التنفيذية تعد غير مقيدة أثناء اتخاذ بعض التصرفات بمفردها، و بالتالي هذه المراسيم ليست وليدة عمل مشترك بين السلطتين التشريعية و التنفيذية. و لعل المقولة الشهيرة التي مؤداها ، "أن الهيئة التنفيذية تملك الوسائل الضرورية لمواجهة الأحداث المستجدة، أمّا أعمال البرلمان فتتطلب الوقت الكافي"، هي التي دفعت

¹ - أنظر المادة 9 من القانون رقم 19/08، يتضمن تعديل دستور 28 نوفمبر 1996، المرجع السابق.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

بالمؤسس الدستوري إلى أن ينص على السلطة التنظيمية كمبدأ دستوري التي مفادها كل ما يخرج عن نطاق القانون تشرع فيه السلطة التنفيذية بمراسيم. ناهيك عن قصر الدورات التشريعية التي تتعارض مع متطلبات الاستعجال¹.

تشمل السلطة التنظيمية مجالين: المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع و يمارس عن طريق إصدار لوائح أو قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية²، هذا النوع من التنظيم ذو طابع سياسي، مخول لرئيس الجمهورية في إصدار لوائح و مراسيم رئاسية دون أن تكون مستندة إلى قوانين سابقة صادرة عن الهيئة التشريعية، لذلك تدعى باللوائح المستقلة³ وفقا للمادة 125 /1 من الدستور: " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." (فرع أول)، بالإضافة إلى مجال آخر يختص به الوزير الأول، إذ ابتداء من دستور 1989 لم تعد مهمة تنفيذ القوانين مسندة لرئيس الجمهورية فحسب، كما هو معمول به في دستور 1976. بل أصبح من صلاحيات الوزير الأول كذلك بموجب إصدار اللوائح التنفيذية، وفقا للمادة 2/125 "... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول" (فرع ثاني).

الفرع الأول

الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية

لم تعد الإدارة و السلطة التنفيذية مجرد أداة وظيفتها تنفيذ القانون. بل أصبحت تمتد إلى سائر القانون بالمفهوم الواسع. لذا لجأت معظم الدول إلى تبني التنظيم المستقل باعتبار أن السلطة التنفيذية لم تعد مساوية للسلطة التشريعية فحسب، بل أصبحت هي الأكثر تدخلا و تأثيرا. بذلك اتسعت المجالات التي تمارس فيها السلطة التنفيذية نشاطا أو اختصاصا تنظيميا في صورة **التنظيم المستقل** الذي أصبح له مجاله أهم وأوسع من التشريع، بالتالي انعكست الموازين فأصبح القانون هو الاستثناء و التنظيم هو المبدأ، بعبارة أخرى بعدما كان

1 - عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، طبعة 3، دار الهدى، الجزائر، 2005، ص 65.

2- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر 1999، ص 86.

3- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994، ص 219.

الأصل العام هو إطلاق سلطة البرلمان و تقييدها هو الاستثناء، حلت محلها قاعدة عكسية مفادها تقييد سلطة البرلمان هو الأصل و إطلاقها هو الاستثناء.

أولاً: تعريف التنظيم المستقل *règlement autonome*

هو التصرف المتخذ من طرف سلطة الإدارة بصورة أصلية أي دون الاستناد إلى قواعد أخرى في إطار أو مجال لا يشرّع فيه البرلمان¹. وينفرد به رئيس الجمهورية حسب نص المادة 1/125 من الدستور السابقة الذكر.

ثانياً: مجالات التنظيم لرئيس الجمهورية

لقد سبق و أن عرّفنا السلطة التنظيمية بأنها ذلك الاختصاص المنوط لهيئات السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة، لا تختلف من الناحية الموضوعية و المادية عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فالاختلاف بين السلطة التشريعية و التنظيمية ينبني على أساس المعيار الشكلي (العضوي). بحيث السلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات و أجهزة الإدارة العامة، بينما السلطة التشريعية تستند - أصلاً - للهيئة التشريعية(البرلمان)².

و عليه، لم تعد مهمة التنظيم تنحصر في مجرد التنفيذ طبقاً للمفهوم التقليدي، بل تجاوزت هذا المفهوم حسب ما يظهر من خلال عبارات المادة 125 من الدستور و التي تنص على أنه " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون..." و مثل هذا النص، إنما يثير مشكلة التفرقة و التمييز بين اختصاص القانون(التشريع) و اختصاص التنظيم.

فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة (غير محددة) و مستقلة، فقد تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعاً يَطالُ كافة الميادين و الشؤون باستثناء مجال القانون

¹ - بن سباغ نورة، مجال التشريع والتنظيم في دستور 1989، مذكرة لنيل درجة ماجستير، فرع قانون التنمية الوطنية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، تيزي وزو 1997، 59.

² - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري- النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 101.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

المحدد -أساسا- بموجب المادتين 122- 123 من الدستور، بحيث نجد أن المؤسس الدستوري حصر مجال القانون أي المجال الذي يشرع فيه البرلمان كالتالي:

_ أوردت المادة 122 من الدستور ثلاثين(30) مجالا يشرع فيها البرلمان بقوانين lois تتمثل في الآتي:

- 1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لاسيما نظام الحريات العمومية، و حماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين؛
- 2-
- 7- قواعد قانون العقوبات، و الإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات و الجنح و العقوبات المختلفة المطابقة لها...
- 15- نظام إصدار النقود، و نظام البنوك و القرض و التأمينات
- 16- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم، و البحث العلمي
- 17- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية و السكان.....
- 23- النظام العام للمياه
- 24- النظام العام للمناجم و المحروقات
- 25- النظام العقاري.....¹

_ أما المادة 123 من الدستور فتشير إلى سبعة (7) مجالات حيوية و أساسية تتعلق خاصة بالميادين السياسية و الإعلامية و الأمنية، يشرع فيها البرلمان بقوانين عضوية lois organiques.²

و من خلال تحديدنا للمجال الذي يشرع فيه البرلمان، يتبين لنا مجال التنظيم لرئيس الجمهورية. علماً أنّ هذا الأخير يتولى التنظيم بموجب اللوائح التنظيمية المستقلة، و لوائح الضبط و البوليس.

¹ - أنظر المادة 122 من دستور 1996، المرجع السابق.

² - راجع مضمون المادة 123 من دستور 1996، نفس المرجع.

1- اللوائح التنظيمية المستقلة: تدعى هذه اللوائح في عهد دستور 1963 بقرارات المصالح العامة، و الهدف منها هو تنظيم و عمل مختلف المرافق العامة و سيرها العادي، و ذلك باتخاذ الإجراءات التنفيذية و الإلزامية بالنسبة للإدارة و المواطنين.

تنص المادة 6/77 من دستور 1996 على مايلي:

"يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إيَّاه صراحة أحكام الدستور. بالسلطات و الصلاحيات الآتية:
.....يُوقِّع المراسيم الرئاسية؛....."

2- لوائح الضبط والبوليس: سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة و سائل الضبط الإداري في مجال التنظيم. هي إصدار لوائح أو مراسيم تنظم أحد مدلولات النظام العام. و أبرز مثال عن ذلك حالة الحرب و الحالة الاستثنائية¹. أين يلتزم الرئيس باتخاذ تدابير للحفاظ على الأمن، و ذلك بواسطة الضبط الإداري.

إنَّ المنفذ يتولى إصدار هذا النوع من المراسيم التي لا يُنكر عليها أنها تضرب قيودا على حريات الأفراد تحت ستار المحافظة على النظام العام، و تفاديا للتجاوزات يتوجب أن لا يخالف مرسوم الضبط البوليسي أحكام الدستور و القوانين السارية المفعول، أو اللائحة الصادرة عن سلطة أعلى من الهيئة التي أصدرت مرسوم الضبط الإداري.

أ* الحالة الاستثنائية: حسب نص المادة 93 من دستور 1996 تتلخص هذه الحالة فيما

يلي:

"إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها. و لا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني رئيس مجلس الأمة، المجلس الدستوري و الاستماع للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء."

¹ - أنظر المواد 93 و 95 من دستور 1996، المرجع السابق.

إن الحالة الاستثنائية التي تتضمنها المادة 93 من الدستور و التي خُول من خلالها رئيس الجمهورية اتخاذ أوامر بمثابة قانون يتلاءم و هذا الظرف. لا يمكن له إعلانها إلا بتوافر بعض الشروط الموضوعية و الشكلية حتى تكون سليمة و تتماشى مع هذه الحالة. كما تتجلى لنا من خلال المادة:

● **الشروط الموضوعية:** من خلال الفقرة الأولى من المادة 93 تتضح لنا الشروط الموضوعية كالتالي:

* وجود خطر أي أن تكون البلاد مهددة بخطر يمس مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها .

* أن يكون هذا الخطر وشيك الوقوع، بمعنى أن لا يكون الخطر محتمل إنما يجب أن يكون فعلي، بحيث يظهر من الملابسات الأمنية المحيطة بالتراب الجزائري و مؤسساتها. إذ لم يعطي المؤسس الدستوري الحق في إقرار هذه الحالة لمجرد وقوع حادث أو ظروف تمس بصورة سطحية و بسيطة استقرار الأمن في فترة قصيرة¹.

تجدر الإشارة هنا إلى أن المؤسس الدستوري لم يشترط تحديد مدة الحالة الاستثنائية من طرف رئيس الجمهورية، مما يعد دليل آخر على منحه سلطة واسعة في هذا الشأن كذلك.

● **الشروط الشكلية:** حتى يدعم و يتأكد رئيس الجمهورية من صرامة و سداد قراره في إعلان الحالة الاستثنائية من جهة، و حتى لا يتعسف في الأوامر التي يتخذها من جهة أخرى، اشترط عليه ضرورة استشارة بعض الأجهزة و هي المذكورة في نص المادة 93 من الدستور.

* استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة

* استشارة المجلس الدستوري

* الاستماع للمجلس الأعلى للأمن

* الاستماع لمجلس الوزراء

¹ - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، ص 273.

ب* حالة الحرب: هذه الحالة منصوص عليها في المادة 95 من الدستور كما يلي:
"إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة، يعلن رئيس الجمهورية الحرب، بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع للمجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة.

يجتمع البرلمان وجوبا.

و يوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك."

تصدر هذه اللوائح دون أن تكون مرتكزة على قانون سابق¹ صادر من الهيئة التشريعية فهي لوائح مستقلة، قائمة بذاتها و الهدف منها هو الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة، و السكينة العامة.

و نقصد بحالة الحرب تلك الحالة الحاسمة التي تكون أشد من حالي الحصار و الطوارئ و الحالة الاستثنائية ذاتها، لأنها تركز على وقوع عدوان أو وشيك الوقوع على البلاد².
باستقراء نص المادة 95 من الدستور تتبين لنا الشروط الموضوعية و الشكلية كذلك لإقرار حالة الحرب و هي كالتالي:

● **الشروط الموضوعية:** و فق الفقرة الأولى من المادة 95 تتضح الشروط الموضوعية في:

* وقوع عدوان على البلاد أو يوشك أن يقع بحيث يمس استقلال الدولة و سيادتها.
* أن يكون هذا العدوان خارجي حسب ما نصت عليه الترتيبات الملزمة لميثاق الأمم المتحدة.

¹ - بالإضافة إلى حالة الطوارئ و حالة الحصار، إلا أن هاتين الحالتين تحدد بموجب قانون عضوي أنظر في هذا الصدد المادتين 91-92 من دستور 1996.
² - بوضياف عمار، المرجع السابق، ص 91.

إنَّ إثبات هذا الشرط سهل، كونه من الملابسات المادية و ذلك بوقوع اعتداء على البلاد بواسطة التحضير العسكري، و استعداد الجيوش لاحتلال البلاد، و ممارسة الأعمال التخريبية أو محاولة ذلك.¹

• **الشروط الشكلية:** في حالة إعلان حالة الحرب كذلك يشترط المؤسس الدستوري استشارة مجموعة من الأجهزة لصحة هذا الإقرار.

* اجتماع مجلس الوزراء

* الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن

* استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة

بهذا إذا نخلص إلى أن لرئيس الجمهورية اختصاصات واسعة في مجال الاختصاص التنظيمي. بحيث يمكن له التدخل في أي مكان و في أي وقت لوضع ما يراه مناسباً للظروف المحيطة بالبلاد. مع العلم أنه إذا تم تفسير السلطة التنظيمية سابقاً بالسلطة التطبيقية للقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فإنَّ ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم رئاسية، قد لا تستند إلى أي قانون صادر عن البرلمان. و هذا ما يفسر مضمون التنظيم المستقل المسند لرئيس الجمهورية، و كذلك محتوى الفقرة الأولى من نص المادة 125 من الدستور.

ضف إلى ذلك أنَّ السلطة التنظيمية للرئيس هي الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها اتخاذ الإجراءات التنفيذية و الإلزامية بالنسبة للإدارة و المواطنين. فإنَّ الميدان التنظيمي يبدو واسعاً جداً و يسمح للرئيس بالتدخل فعلاً في كل مكان و في أي وقت. فهذا التدخل عن طريق القرار الإداري التنظيمي يحدد مثلاً شروط إحداث و تنظيم و عمل مختلف المرافق العمومية و سيرها العادي.... و من وجهة نظر قانونية، فإن هذا القرار التنظيمي يظهر في شكل مراسيم رئاسية تتخذ في مجلس الوزراء وفقاً للمادة 177 النقطة 6 من دستور 1996. و تنشر في الجريدة الرسمية بتوقيع رئيس الدولة². إلاَّ أنَّه لا ينفرد في ممارسة هذه السلطة، بل يشاركه فيها الوزير الأول.

¹ - بوشعير سعيد، المرجع السابق، ص 269.

² - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 129.

الفرع الثاني

الاختصاص التنظيمي للوزير الأول

منصب رئيس الحكومة أو الوزير الأول و صلاحياته في الجزائر، كانت شبه منعدمة قبل دستور 1989¹، إذ لم يؤسس دستور 1963/09/10 و لا نظام 1965 منصب رئيس الحكومة أو وزير أول. أما دستور 1976 /11/22² لم يؤسس صراحة هذا المنصب بل سمح لرئيس الجمهورية في مادته 111-15 أن يفوض جزء من صلاحياته لنائب رئيس الجمهورية و للوزير الأول و تنص المادة 113 منه أنه يمكن تعيين وزير أول. إلى أن تم تعديلها كما يلي: " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة ومن بينهم وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي و في تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء و يمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية ..."³. بحيث أصبحت مسألة تعيين وزير أول في البلاد عملا إجباريا و ليس اختياريا.

بالرغم من تأثر دستور 1996 الجزائري بدستور 1958 الفرنسي، بقيت صلاحيات رئيس الحكومة في ظل دستور 1996 محدودة، إذا فُورنت بالمادة 21 من الدستور الفرنسي التي تخول للوزير الأول الصلاحيات الآتية: " توجيه عمل الحكومة و تنشيطه و مسؤولية الدفاع الوطني و تنفيذ القوانين و ممارسة السلطة التنظيمية و التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية دون المساس بأحكام المادة 13 و تعويض -عند الاقتضاء- رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس و اللجان، ويمكنه بصفة استثنائية أن يعوضه لرئاسة مجلس الوزراء و فق تفويض صريح و لجدول أعمال محدد"⁴.

1 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، لسنة 1989، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89، مؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر عدد 9، صادر في أول مارس 1989.

2 - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، لسنة 1976، منشور بموجب الأمر رقم 57/76 مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج ر عدد 94، صادر في 1976.

3- أنظر القانون رقم 06/79، مؤرخ في 7 جوان 1979، يتضمن التعديل الدستوري لسنة 1976، ج ر عدد 28 صادر في 10/07/1979.

4 - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 54.

لقد أصبحت مهمة تنفيذ القوانين من صلاحيات الوزير الأول كذلك، بموجب إصدار اللوائح التنفيذية، وفقا للمادة 2/125 " ... يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"

لا تقتصر مهمة التنفيذ التي يمارسها الوزير الأول على القوانين الصادرة من البرلمان فحسب بل إلى تنفيذ المراسيم الرئاسية، وهذا ما تنص عليه المادة 2/85 من دستور 1996 " يمارس الوزير الأول...يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات..." ذلك ما يثبت أن رئيس الحكومة يمارس السلطة التنظيمية ذات المظهر التنفيذي على نص تشريعي يسنّه البرلمان، و على التنظيم المستقل الذي يتخذه رئيس الجمهورية.

إلا أن التعديل الدستوري 19/08 الذي لُقّب رئيس الحكومة بالوزير الأول أطراً تعديلات على صلاحيات هذا الأخير أو بالأحرى قيد من صلاحياته، تحديدا في الاختصاص التنظيمي الممنوح له بموجب المادة 3/85 " ...يوقع المراسيم التنفيذية" حاليا تم تعديل المادة كما يلي: " ...يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك..."

من خلال ما تم استعراضه، نشك في ممارسة الوزير الأول للسلطة التنظيمية بحيث يشترط الدستور موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية التي يوقعها الوزير الأول. بالتالي النص غير الموافق عليه يبقى مجرد مشروع فقط، ولا يرقى إلى درجة مرسوم. هذا يعني أن صدور المراسيم التنفيذية و سريان مفعولها أصبح يتحدد بموافقة رئيس الجمهورية، فعدم إضفاء هذا الأخير موافقته على المراسيم التنفيذية يبقياها في شكل مشروع غير قابل للتعامل به.

مما يجعلنا نقر بفكرة احتكار رئيس الجمهورية للسلطة التنظيمية من جهة و إلحاق الوزير الأول بفئة الهيئات الإدارية المستقلة المساهمة في الاختصاص التنظيمي من جهة أخرى بعدما كان يمارس السلطة التنظيمية بصورة فعلية بجوار رئيس الجمهورية. وهذا ما هو إلا دليل يفسر اتجاه الدولة نحو النظام الشبه الرئاسي¹.

¹- « Les régimes semi-présidentiel sont ceux dans les quels le président est élu au suffrage universel, mais ou il existe aussi un ministre responsable comme dans les régimes parlementaire.» voir Francise Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 29eme édition, LGDJ, 2005, p 250

كما أسلفنا الذكر، يمارس الوزير الأول السلطة التنظيمية ذات المظهر التنفيذي على نص تشريعي يسنّه البرلمان أو على التنظيم المستقل الذي يتخذه رئيس الجمهورية.

أولاً: تعريف التنظيم التنفيذي *règlement pris en exécution des Lois*

يُعرّف التنظيم التنفيذي، بأنه فئة من القرارات الإدارية العامة المتضمنة للأحكام الجزئية التفصيلية، اللازمة لتوفير الشروط و الظروف الإدارية و الإجرائية، الكفيلة بتطبيق القانون بشكل سليم وفعال¹.

ينبغي على المرسوم التنفيذي احترام، روحا ونصا، القانون الذي عليه عبء تطبيقه لخضوعه لمبدأ المشروعية و للدستور و للمبادئ العامة للقانون، إضافة إلى خضوعه للتنظيم المستقل باعتباره مصدر من مصادر المشروعية.

و يمكن اتخاذ عدة مراسيم تنفيذية لتطبيق حكم تشريعي واحد، كما يمكن تخصيص مرسوم تنفيذي واحد لتطبيق عدة أحكام تشريعية تابعة لنص واحد²، مثل المرسوم التنفيذي³ رقم 438/95، يتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة بشركة المساهمة و التجميعات.

ثانياً: مجال التنظيم التنفيذي

إذا كان التنظيم التنفيذي له معنى ضيق، أي الاكتفاء بالتفصيل بما جاء في القانون دون أية إضافة، و معنى واسع أين يمكن للمرسوم التنفيذي أن يضيف أحكاما للقانون. فإن نص دستور 1996 قبل التعديل لم يتضمن نصا يبين فيه المشرع موقفه في اعتماد المعنى الضيق أو الواسع. لكن باشتراط موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية بعد تعديل الدستور، هذا تأكيدا لاعتماد المعنى الضيق للتنظيم التنفيذي لاسيما فيما يتعلق بالمراسيم التنفيذية الصادرة بشأن التنظيم المستقل. مما يجعل مجال التنظيم التنفيذي ضيق، من شأنه

¹ - بن سباغ نورة، المرجع السابق، ص 69.

² - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 49.

³ - المرسوم التنفيذي رقم 438/95، مؤرخ في 23 ديسمبر 1995، يتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة بشركة المساهمة و التجميعات، ج ر عدد 80، صادر في 1995/12/24.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

أن يستبعد الوزير الأول من ممارسة السلطة التنظيمية، و بالمقابل سيطرة رئيس الجمهورية على هذه السلطة .

فيظهر لنا مما سبق تكريس مقومات النظام الشبه الرئاسي بالنسبة للسلطة التنفيذية في الجزائر، من خلال ثنائية السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية و الوزير الأول، مع تقوية سلطات الرئيس بشكل أكبر.

و عليه فإنه يمكن حصر مجال السلطة التنظيمية للوزير الأول من خلال تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان أي محتوى المادتين 122 و 123 السالفتين الذكر، بالإضافة إلى تنفيذ التنظيمات - المجال التنظيمي المستقل- التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية بناء على المادة 85 من الدستور.

أما الوزراء فمبدئيا لا يتمتعون بالسلطة التنظيمية إلا في حالة اختصاصهم و ذلك يكون في حالتين: حالة وجود تفويض صريح، أو حالة سلطة تنظيم المصالح. و مع ذلك لا يتمتع الوزير بسلطة عامة مستقلة في التنظيم سوى في الميادين التي يسمح له صراحة بذلك التشريع و التنظيم ، أي القانون و المرسوم لأن الاجتهاد القضائي يرفض منح الوزراء سلطة تنظيمية عامة تاركا لهم إمكانية اتخاذ القرارات التنظيمية عندما يأذن لهم القانون و المرسوم صراحة بذلك¹.

بالإضافة إلى الوزراء نجد بعض الهيئات المحلية ممثلة في كل من الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي، تمارس سلطة تنظيمية باعتبارهما، أجهزة أو هيئات تنفيذية. مهمة الولاية تتجلى في اتخاذ الإجراءات التنظيمية الهامة للحفاظ على النظام العام داخل بلدياتهم²، و رئيس المجلس الشعبي البلدي يقوم باتخاذ إجراءات الضبط³.

1 - مبروك حسين، المرجع السابق، ص 51.

2 - أنظر المادتين 103-104 من القانون رقم 09/90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالولاية ج ر عدد 15، صادر في 11/04/1990، معدل و متمم بالأمر رقم 04/05 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر عدد 50، صادر في 19/07/2005.

3 - أنظر المادتين 75-80 من القانون رقم 08/90، مؤرخ في 07 أفريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15 صادر في 11/04/1990، معدل و متمم بالأمر رقم 04/05 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج ر عدد 50، صادر في 19/07/2005.

و ما يصدر عن هذه الهيئات ما هي إلا قواعد تنظيمية تنفيذية، مبنية على احترام القوانين و التنظيمات الصادرة عن الهيئات العليا. فكلاهما يخضعان للسلطة الرئاسية و الوصاية الإدارية.

المطلب الثاني

ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التنظيمي لضبط المجال الاقتصادي

بالإضافة إلى اختصاصات السلطة التنفيذية، باعتبارها إدارة كلاسيكية، و بتحول الدولة من كونها متدخلة إلى دور الدولة الضابطة، لاسيما في المجال الاقتصادي والمالي أصبحت السلطة التنفيذية تتولى السلطة التنظيمية لضبط هاذين المجالين بموجب هيئات الضبط المستحدثة، إلا أن هذا يتجلى قانونيا، و نتساءل عن مدى تجسيد ذلك واقعا؟

إذا كان المشرع قد منح مجلس النقد والقرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حق ممارسة السلطة التنظيمية، بصورة فعلية بيد، و بيد أخرى قيد هذه الممارسة بإجراء الموافقة و القراءة الثانية، فإن السلطة التنفيذية لا تزال تحتفظ بممارسة السلطة التنظيمية في بعض القطاعات التي تخضع لإشراف سلطات إدارية مستقلة، في عصر يتحدث فيه الباحثون عن فكرة انسحاب السلطة العمومية من الحقل الاقتصادي.

فالسلطة التنفيذية تارة تحتفظ بممارسة السلطة التنظيمية في المجال الاقتصادي (الفرع الأول) وتارة أخرى تتدخل في الاختصاص التنظيمي الممنوح صراحة لبعض هيئات الضبط (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مجالات احتفاظ السلطة التنفيذية بالاختصاص التنظيمي

بالرغم من انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، استجابة لمتطلبات نظام اقتصاد السوق وتم بالمقابل خلق مكنيزمات اقتصادية جديدة، هدفها هو أن تحل محل السلطة التنفيذية في ضبط المجالين الاقتصادي والمالي، و بالرغم من كثرة الحديث عن ضرورة تزويد السلطات بكامل الصلاحيات والوسائل اللازمة لتحقيق ذلك. إلا أن السلطة التنفيذية لا تزال

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

تحتفظ بممارسة السلطة التنظيمية، إمّا بصورة مشتركة و ذلك في مجال القطاعات المسندة لهيئات الضبط التي مُنح لها قانونا حق المساهمة في الاختصاص التنظيمي (أولاً)، وإمّا بصورة انفرادية، و ذلك في مجال باقي القطاعات الأخرى المسندة لهيئات الضبط المقصاة من الاختصاص التنظيمي و كذلك القطاعات التي لم يستحدث لها بعد سلطة إدارية تتولى ضبطه (ثانياً).

أولاً: تداخل الاختصاص التنظيمي بين السلطة التنفيذية و هيئات الضبط الاقتصادي

لقد فصلنا سابقا في كيفية مساهمة بعض السلطات الإدارية في الاختصاص التنظيمي كمجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات، لجنة الكهرباء والغاز، لجنة الإشراف على التأمينات و الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري. ذلك بموجب وسائل قانونية كتقديم استشارات قد تكون إجبارية أو اختيارية، توصيات، تقديم آراء و اقتراحات كل حسب القطاع الذي تختص فيه، إلّا أنّ ما يعاب على هذه الممارسة هو تقريبا عدم وجودها أصلا، إذا نظرنا إلى عدم التزام الحكومة أو الوزارة بالآراء التي تقترحها هذه الهيئات المساهمة في السلطة التنظيمية.

❖ **مجال المنافسة مثلا، بالرغم من توسيع صلاحياته في ممارسة هذا الاختصاص إلّا أنّه في الواقع، الأمر يختلف تماما، فقلّ ما يُستشار فيها المجلس حتى وإن تعلق الأمر بالمسائل المشار إليها في القانون، بل أكثر من ذلك فمجلس المنافسة لم يتم استشارته إلّا في مناسبة واحدة، وهي عند استشارته في مشروع القانون المتعلق بالمحروقات الذي وضعه وزير الطاقة والمناجم.¹**

وإذا كان مُهما توسيع صلاحيات المجلس في ممارسة السلطة التنظيمية باعتباره سلطة ضبط، فالأهم هو مدى إلزامية قراراته أو بالأحرى الاستشارات التي يقدمها؟ بمعنى

¹ - "saisi par lettre n°994 du Août 2001, le conseil a émis ses appréciations par avis n°04/ 2001 du 29octobre 2001",voir R. ZOUAÏMIA ,les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op cit, p74.

آخر هل نقصد بالاستشارات الإلزامية، وجوب أخذ الحكومة بالآراء التي يقدمها المجلس، أم إلزامية إجراء الاستشارة بحد ذاتها ؟

باعتبار مجلس المنافسة هيئة استشارية دوره تقديم آراء حول كل مسألة تتعلق بالمنافسة فإنه على الحكومة أن تلتزم بطلب الاستشارة من المجلس في كل مناسبة اقترح مشروع نص تشريعي أو تنظيمي له صلة بالمنافسة. إلا أن هذه الإلزامية لا تطل الآراء التي يبادر بها المجلس، فهي تبقى مجرد آراء ليس لها القوة الإلزامية ولا تلتزم الحكومة بها، فقد تأخذ بها كما يمكن أن تصرف عنها النظر ولا مسؤولية عليها في هذا الجانب . بينما تكمن الإلزامية في طلب الاستشارة بحد ذاتها كإجراء وجوبي في حق المجلس، إذ لا يمكن للحكومة أن تبادر إلى عرض المشروع على مجلس الوزراء دون أخذ رأي مجلس المنافسة كإجراء مسبق وإلزامي.

من هنا نتوصل إلى القول، بأن الإلزامية تكمن في إجراء الاستشارة بحد ذاتها، فكل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالمنافسة يمر وجوبا على مجلس المنافسة ليدلي برأيه في الموضوع. وهذا الرأي قد تأخذ به الحكومة وقد لا تأخذ به لأن آراءه ليست ملزمة. فالغاية من ذلك هو جعل المجلس يشترك في إرساء الأسس الجديدة للنظام التنافسي، و السهر على حماية قواعد المنافسة لا غير.

❖ كذلك في قطاع الكهرباء و الغاز، تعد الآراء والاقتراحات التي تبادر بها من وسائل المساهمة في السلطة التنظيمية، إلا أن ما يُعرف عنها هو طابعها غير الرسمي وكونها مجردة من أية قوة إلزامية، غرضها هو تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، أو توضيح الغموض الذي يشوب نصا معينا. فالحكومة ليست ملزمة بهذه الآراء ولا المقترحات لعدم إسباغها بالقوة الإلزامية¹.

❖ أكيد الأمر لا يختلف بالنسبة لسلطة ضبط قطاع البريد والمواصلات، فلعل الاستشارات الإجبارية للسلطة من طرف الوزير في مسائل تحضير مشاريع النصوص

¹- حدري سمير، المرجع السابق، ص93-94

التنظيمية أو دفاتر الشروط، تكون قد فرضت لتغطية غياب وظيفة سن التنظيمات التي لا تتمتع بها فعلا السلطة كـ بعض السلطات المستقلة، لأن المشرع لم يبين فيما إذا كانت الآراء التي تصدرها السلطة ملزمة أم لا، إلا أنه يمكن القول أن هذه الاستشارات لا تلزم الوزير بمضمونها، كما هو الحال بالنسبة للاستشارات التي يقدمها مجلس المنافسة.

كما نلاحظ أن المشرع اكتفى بالنص على ضرورة استشارة اللجنة في حالة ما إذا أرادت الوزارة المكلفة بهذا القطاع، إصدار نص تنظيمي يتعلق بمجال البريد والمواصلات. بدلا من منح هذه الهيئة حق تولي مهمة إصدار أنظمة بمناسبة تطبيق كل نص تشريعي أو تنظيمي متعلق بمجال البريد و المواصلات بما أنها السلطة المختصة بضبط هذا المجال، بالإضافة إلى عدم فعالية الوسائل التي تساهم من خلالها في السلطة التنظيمية، و التي تقتصر على الآراء، الاقتراحات و التوصيات¹ التي قلنا في شأنها سابقا أنها لا تحوز القوة الإلزامية.

❖ بالإضافة إلى مجال التأمينات، التي جعلها المشرع تساهم في الاختصاص التنظيمي، بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 113/08 الذي جاء ليوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، جعل هذه الأخيرة تساهم في الاختصاص التنظيمي بموجب تقديم اقتراحات لتعديل النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمينات، فإبداء الاقتراحات ليست وسيلة فعالة للممارسة الاختصاص التنظيمي، إذ قد تأخذ بعين الاعتبار كما قد يُصرف عنها النظر بالرغم من أهمية مضمون الاقتراح الذي تقترحه اللجنة.

❖ أكيد الأمر لا يختلف في شأن الاقتراحات التي تبادر بها الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري

من خلال كل ما سبق يمكن القول أن منح المشرع هذه السلطات حق المساهمة في الاختصاص التنظيمي من جهة، وجعل الآراء التي تقترحها أو بالأحرى التي تراها مناسبة لحسن ضبط القطاع الذي تختص به، غير ملزمة قد تصرف الحكومة عنها النظر من جهة أخرى. فإن كل هذا من شأنه أن يجعل هذه السلطة التنظيمية المُمَوِّنة سَاهِمَ فيها من

¹ - دور التوصيات هو تفسير النصوص التشريعية و التنظيمية و التعليق عليها، تختلف عن الأنظمة في القوة الإلزامية، إذ تتمتع الأنظمة بالقوة الإلزامية أما التوصيات فالمعني بها حرّ في إتباعها أو عدم تطبيقها.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

طرف هذه الهيئات فارغة من محتواها. بالتالي تكاد السلطة التنفيذية تنفرد في ممارسة السلطة التنظيمية في هذه المجالات مع مشاركة شكلية لهذه الهيئات. لذا نرى أنه لا بد من إعادة النظر في النصوص القانونية التي تنظم هذه السلطات الإدارية المستقلة، إمّا بتطهيرها من الغموض والتناقض الوارد فيها، خصوصا في شأن الصلاحيات الممنوحة لها، أو بإعادة النظر في الدستور وتكريس حق وضرورة السلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية دستوريا.

ثانيا: انفراد السلطة التنفيذية بالاختصاص التنظيمي لضبط القطاع الاقتصادي

إنّ السلطة التنظيمية، مجال غير مُمارس ولا مُساهم فيه بالنسبة لفئة من السلطات الإدارية المستقلة دستوريا وقانونيا، فهي هيئات لها مجموعة من الصلاحيات كسلطة إصدار قرارات فردية، سلطة الرقابة والمراقبة و كذلك سلطة العقاب... إلّا أنّها محرومة من الاختصاص التنظيمي أين نجد السلطة التنفيذية تتولى مهمة إصدار الأنظمة المتعلقة بتطبيق النصوص التشريعية المتعلقة بهذه القطاعات.

فما عاد مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، باقي هيئات الضبط لا تتمتع بالسلطة التنظيمية، حيث تبقى هذه الأخيرة متمركزة في أيدي السلطة التنفيذية. لتتولى سن الأنظمة المتعلقة بتطبيق النصوص القانونية على غالبية القطاعات الموضوعة تحت رقابة وتسيير سلطات الضبط الاقتصادي¹. كقطاع المحروقات، النقل المناجم...

الفرع الثاني:

مجالات تدخّل السلطة التنفيذية في الاختصاص التنظيمي

من خلال كل ما سبق فهمنا أنه من الناحية القانونية بعض السلطات الإدارية المستقلة لها سلطة تنظيمية، ولكن بنوع من الحيطة والحذر، فهذه الهيئات لها طابع إداري تنتمي لإدارات الدولة وتتمتع بذاتية خاصة و بمهام و وظائف خاصة تقوم بها لصالح الدولة. وتخضع

¹ - R.ZOUAÏMIA, droit de la régulation économique, op cit, p36.

بصورة أو بأخرى لنوع خاص من الرقابة مما لا يندرج تحت الرقابة التي تمارسها السلطة الإدارية (التنفيذية) على الهيئات أو المرافق التقليدية¹.

مبدئياً و كما أسلفنا الذكر تعد هذه السلطات الإدارية "مستقلة". وبالتالي ليست خاضعة لأية تباعية سلمية أو وصائية. فالقانون المقارن، خاصة الفقه الفرنسي تطرّق إلى المقصود بالاستقلالية - ومنهم الأستاذة « TEITGEN-COLLY Catherine » - فتوصلت إلى خاصية الاستقلالية تعني عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة².

إلاّ أنّه و باستقراء النصوص القانونية الجزائية المتعلقة بهذه الهيئات، نستنتج لا محال أنها خاضعة للسلطة التنفيذية بشكل متقش و بصورة منتشرة وذلك من خلال عدة وسائل وبالرغم من حقيقة منح المشرع صراحة الاختصاص التنظيمي لكل من مجلس النقد والقرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها الذي تمارسه بصفة مستقلة، وكل هيئة حسب مجال اختصاصها. إلاّ أنّ هذه الممارسة خاضعة للرقابة من طرف السلطة التنفيذية إما بواسطة إجراء القراءة الثانية (أولاً) أو الموافقة (ثانياً) على الأنظمة الصادرة من طرف هذه الهيئات.

أولاً: عن طريق إجراء القراءة الثانية

يظهر هذا الإجراء من خلال كيفية إصدار الأنظمة المصرفية من طرف مجلس النقد و القرض، إذ نجد أن هذه الأنظمة الصادرة عن المجلس لا تكون قابلة للتنفيذ من يوم الموافقة عليها من طرف المجلس، و إنما تعتبر مجرد مشاريع أنظمة تبلغ لوزير المالية الذي له حق طلب تعديلها بعد إجراء ما يسمى بالقراءة الثانية قبل إصدارها.

¹ حنفي عبد الله، المرجع السابق، ص 63.

² TEITGEN-COLLY Catherine, « Les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution » in COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, (s/dir), les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, p. 50.

كانت هذه العملية تتم في ظل قانون 10/90¹ المتعلق بالنقد والقرض بالكيفية التالية: تبلغ مشاريع الأنظمة المعدة للإصدار، عملاً بأحكام المادة 44 إلى الوزير المكلف بالمالي خلال يومين من موافقة المجلس عليها. ويحق للوزير أن يطلب تعديلها و يبلغ ذلك إلى المحافظ خلال ثلاثة أيام ...

من ثم ينبغي على المحافظ أن يجمع المجلس خلال يومين و يعرض عليه التعديل الذي يكون قد طلبه الوزير المكلف بالمالية...²

في حين الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض الساري المفعول نجد أن هذه الأنظمة يبلغها المحافظ للوزير المكلف بالمالية في شكل مشاريع أنظمة خلال اليومان اللذان يليان موافقة المجلس عليها وللوزير مدة 10 أيام لطلب تعديلها قبل إصدارها و على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل 5 أيام.

و يعرض عليه التعديل المقترح من طرف الوزير، و يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه.

وهكذا تكون قد تمت القراءة الثانية من طرف الوزير، لتحوز هذه الأنظمة على القوة التنفيذية، و بالتالي تنشر في الجريدة الرسمية³.

نستخلص مما أن طلب التعديل المقترح من طرف وزير المالية، يمكن أن يكون الرد عليه بالقبول أو بالرفض. وبالتالي عدم تبعية المجلس إزاء السلطة التنفيذية. وفي حالة سكوت الوزير خلال عشرة (10) أيام، تحوز هذه الأنظمة القوة التنفيذية منذ نشرها في الجريدة الرسمية.

مما يعني أن السلطة التنفيذية ليس لها حق تعديل الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، بل يقتصر حقها في طلب إجراء القراءة الثانية فقط.
لكن من زاوية أخرى يمكن أن نثير أمرين:

¹ أنظر المادة 46 من قانون 10/90 ، يتعلق بالنقد والقرض، ملغى، المرجع السابق.

² - بن لطرش منى، المرجع السابق، ص 65.

³ - أنظر المادة 63 من الأمر رقم 11/03، يتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي

الأول هو أن القراءة الثانية ما هي إلا إجراء يُقَيَّد به وزير المالية، مجلس النقد و القرض على ألا يعارض هذا الأخير الاقتراحات التي يبادر بها. و مما لا شك فيه هو أنه لحد الآن لم يعارض مجلس النقد و القرض اقتراحات وزير المالية.

الثاني هو أنه لا يمكن حتى تصور معارضة أو تجاهل مجلس النقد و القرض الاقتراحات التي يبادر بها وزير المالية بعد القراءة الثانية، كيف لا و أعضاء المجلس معينون من طرف السلطة التنفيذية بموجب مرسوم رئاسي.

ثانيا: عن طريق إجراء الموافقة

إذا كانت أنظمة مجلس النقد و القرض خاضعة لإجراء القراءة الثانية، فإن أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها خاضعة لإجراء آخر وهو الموافقة. فبالنسبة للجنة البورصة الجزائرية فإنها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة¹.

لكن بعد موافقة وزير المالية عليها²، تنشر بعدها في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار وزير المالية المتضمن الموافقة عليها.

كذلك الأمر بالنسبة للجنة البورصة الفرنسية، فإن الوزير المختص يمارس هذا الإجراء على الأنظمة الصادرة عن هذه اللجنة، و لكن تحت تسمية المصادقة لتحوز القوة التنفيذية و تدخل حيز النفاذ بعد هذا الإجراء.

مبدئياً، يمكن لنا اعتقاد أن مصطلح الموافقة فدارم Approbation لمصطلح المصادقة Homologation، وفي هذه الحالة، لا يعتبر قرار وزير المالية سبباً لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة.

¹ - المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.
² - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 102/96، المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 18، صادر في 1996/03/20.

إلا أن المصادقة ما هي إلا شرط لدخول الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة التي فضّل المشرع استعمالها بدلا من المصادقة. و التي تجعل النص غير المصادق عليه يبقى مجرد مشروع فقط، و لا يرقى إلى درجة النظام¹.

من هنا نلاحظ اختلاف التسمية لهذا الإجراء بين المشرع الجزائري و المشرع الفرنسي. فمصطلح الموافقة الذي استعمله المشرع الجزائري، يقصد من خلاله أن الأنظمة الصادرة عن هذه اللجنة غير الموافق عليها من طرف وزير المالية تبقى مجرد مشاريع أنظمة، و لا ترقى إلى درجة نظام له قوة تنفيذية. على عكس المشرع الفرنسي الذي استعمل مصطلح المصادقة²، الذي هو عبارة عن شرط أساسي لدخول الأنظمة حيز النفاذ بعد نشرها في الجريدة الرسمية .

وعليه نخلص إلى أن اللجنة لا تتمتع بالسلطة التنظيمية بمعناها الحقيقي إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك، مما يجعل اللجنة تابعة للسلطة التنفيذية في هذا الجانب. وهذا يعني أن الطابع التنفيذي لهذه الأنظمة يتحدد بحسب موقف وزير المالية³.

¹- R.ZOUAIMIA, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, n° 26, Alger, 2003, p 24 - 25.

²- هناك جدل فقهي حول ضرورة التمييز بين مصطلحي الموافقة والمصادقة على مستوى الفقه الفرنسي. أنظر في هذا الصدد: R- ZOUAIMIA, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op cit, p56-57.

³ - R.ZOUAÏMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op cit, p55.

فكرة السلطات الإدارية المستقلة تعني، قيام المشرع بسحب سلطة اتخاذ القرار بصدد نشاط إداري معين يندرج في الأنشطة الإدارية التي تخضع لمبدأ تدرج رئاسي ونفوذ حكومي وتعهد به لأجهزة أخرى مغايرة للهيئات التقليدية¹.

و عليه، بتوسّع المجال الاقتصادي تم سحب مجموعة من الصلاحيات لفائدة السلطات الإدارية المستقلة، هذه الأخيرة التي تحتاج مبدئياً إلى سلطة تنظيمية و قمعية بالإضافة إلى سلطة إصدار قرارات فردية لتتمكن من أداء مهامها في أحسن الظروف والضمانات، فإذا كان الاختصاص التنظيمي و صلاحية إصدار القرارات الفردية سُحب من السلطة التنفيذية فإن الاختصاص القمعي تم سحبه من السلطة القضائية وهذا راجع لمحدودية الفعالية الراجعة لهاتين السلطتين لاسيما في المجال الاقتصادي والمالي². كما أن استحداث هذه السلطات الإدارية المستقلة، جاء بعد تأكد الدولة من كفاءة هذه الهيئات في تحقيق الضبط الاقتصادي وحتى إذا حكمنا بفعالية أو ضرورة انسحاب أو بالأحرى تغيير دور السلطة التنفيذية في ضبط القطاع الاقتصادي، فمن المؤكد أن هذا راجع لعدم نجاحها في تحقيق الضبط.

لما انسحبت الدولة من الحقل الاقتصادي، فتحت المجال للعديد من النشاطات التجارية والاقتصادية أمام المبادرة الخاصة وأخضعتها لنظام اقتصاد السوق، على أن لا تتدخل إلاّ من أجل تأطير آليات السوق بهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة للدولة، وعوضت القرارات الإدارية التقليدية بأدوات الضبط الإداري المستحدثة، حيث يقول الأستاذ زوايمية في هذا الصدد:

« Ces nouvelles structures, dénommées autorités administratives indépendantes, que l'Etat utilise au lieu et place de l'administration classique pour remplir les nouvelles tâches que commande la régulation des activités économiques et financières »³.

¹ - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، 2000، ص1.

² - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي المرجع السابق، ص43.

³ - R.ZOUAÏMIA, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op cit, p 6.

خولها المشروع إذا اختصاصات واسعة، تنظيمية واستشارية وأخرى رقابية و قمعية تتضمن العقوبات المالية و غير المالية. الأمر الذي يجعلها متمكنة من رقابة النشاط الاقتصادي ومدى ضبطه¹.

بعدما استعرضنا الصلاحيات التنظيمية و الاستشارية، نخصص هذا الفصل للحديث عن سلطة اتخاذ القرارات الفردية. بحيث تتمتع سلطات الضبط المستقلة بنوع من الاستقلالية في صلاحياتها الواسعة في اتخاذ القرار وهي سلطات ورثتها أصلا عن السلطة التنفيذية². نقصد بفكرة القرارات الفردية أو الذاتية، تلك القرارات التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته، أو بشأن حالة معينة بذاتها، أو بشأن حالات أو أشخاص معينين بذواتهم. وهذه القرارات الفردية تمتاز بكونها تَسْتَنَفِذُ أو تستهلك فحواها و مضمونها بمجرد تطبيقها . ومثالها قرارات التأديب، و قرارات الترقية في الوظيفة العامة³، قرارات منح الترخيص والاعتماد.

تمثل القرارات الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، وسيلة فعّالة لضبط المجالين الاقتصادي و المالي، قد يكون مضمونها إمّا ممارسة الأجهزة الإدارية لسلطتها في الرقابة و مراقبة السوق، (المبحث الأول) أو ممارسة للسلطة التأديبية الصادرة بشأن مخالفة الأحكام التشريعية أو التنظيمية المعمول بها (المبحث الثاني).

¹- منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، ص 58.

²-« Une diffraction du pouvoir Etatique, qui consiste à déchargé le pouvoir exécutif d'un ensemble de tâches et en la mise en œuvre d'une politique de transfert de telles compétences en matière de régulation du marché au profit de ces nouvelles structures » voir R.ZOUAÏMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op cit, p 18.

³- عوابدي عمار، المرجع السابق، ص142.

المبحث الأول

توزيع الاختصاص في مجال الرقابة و مراقبة السوق

يعرّف السوق على أنّه ذلك المكان النظري الذي يتلاقى فيه العرض و الطلب على مواد وخدمات يعتبرها المشترون أو المستعملون بديلة فيما بينها، و غير بديلة مع غيرها من المواد والخدمات الأخرى المعروضة¹.

و لقد عرّفته المادة 2/3 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة كما ياي: " كل سوق للسلع أو الخدمات المعنية بممارسات مقيدة للمنافسة، و كذا تلك التي يعتبرها المستهلك مماثلة أو تعويضية، لاسيما بسبب مميزاتها و أسعارها و الاستعمال الذي خُصت له، و المنطقة الجغرافية التي تعرض المؤسسات فيها السلع أو الخدمات المعنية"

إذا كان مبدأ حرية التجارة والصناعة أصبح مكرّساً في الدستور، إلّا أنّّه يتضمن قيود بسبب تدخل السلطة العامة لتنظيم وتقنين بعض الأنشطة الاقتصادية و المالية، التي تتضمن خصوصيات معينة و لا تسمح بممارستها إلّا بالحصول على ترخيص مسبق أو اعتماد و الذي تمنحه إحدى بعض السلطات الإدارية المستقلة أو السلطة التنفيذية.

يعد هذا الاختصاص على قدر كبير من الأهمية، نظرا لأنه يُكَمِّل الاختصاص التنظيمي الذي سبق دراسته في الفصل السّابق. فالأوّل يسنّ القانون، والثّاني يسهر على مراقبة مدى احترامه وتطبيقه. كما يرى الفقه الفرنسي، أنّ سلطة الرقابة تمثل السلطة الأكثر أهمية إذ تعد من ضمن الوسائل الجديّة التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية وتشمل سلطة الاضطلاع على الوثائق الرئيسية أو الحصول على الوثائق التي تراها ضرورية لعملها، فهي تمارس الرّقابة على أرض الواقع².

لقد جرت العادة على دراسة موضوع سلطة الرقابة المُمارَسة من طرف الهيئات الإدارية المستقلة بهذا الشكل أي مراقبة الدخول إلى السوق (الرقابة السابقة) ثم الرقابة على السوق (الرقابة اللاحقة). لكن باستقراء النصوص القانونية توصلنا إلى أنّه بالرغم من انسحاب

¹ - كتو محمد شريف، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، المرجع السابق، ص 160.

² - حنفي عبد الله : المرجع السابق ص 91.

الدولة من الحقل الاقتصادي إلا أنَّ سلطة الرقابة لا تزال مجال مشترك بين السلطة التنفيذية والسلطات القطاعية، إذ هناك صلاحيات مقرّرة للسلطات الإدارية المستقلة (المطلب الأول) وصلاحيات أخرى مقرّرة للسلطة التنفيذية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الصلاحيات الرقابية المقررة للسلطات الإدارية المستقلة

تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها من خلال إصدار قرارات فردية لضبط كلّ المجالات، وبعد استحداث السلطات الإدارية المستقلة كوسيلة لضبط المجال الاقتصادي جاءت لتنافس السلطة التنفيذية على مستوى الصلاحيات، فإنّه من المنطقي أن يُسمح للسلطات الإدارية المستقلة أن تُصدر قرارات أيضاً، حتّى يتأتّى لها ممارسة مهامها في المجالات المكفّفة بضبطها، ونظراً لتخصّصها وقربها من الواقع واحتكاكها المباشر مع المتعاملين في المجالات المخصّصة لها، فغالباً ما تكون القرارات التي تصدرها أكثر موضوعيّة، ممّا قد تكون عليه لو أنّها صدرت من إدارات تقليديّة غير متخصّصة، وهذا أمر من شأنه أن يُسهّل حسن سير السوق، بدلاً من عرقلته لأنّ الغرض من وجودها لا يقتصر على تطبيق القانون أو الردع فحسب بل هي وجدت لضبط السوق وإحداث مرونة في ذلك.

تتميز سلطة الرقابة والبحث باتساع مجال ممارستها، حيث تُعرف السلطات الإدارية المستقلة تدخلاً قبل نشوب نزاعات ومخالفات على مستوى السوق الاقتصادية والمالية، عن طريق التأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة ومدى احترام الإجراءات القانونية من طرف الأعوان الاقتصاديين لممارسة وإنجاز عملية ما، بتعبير آخر تمارس السلطات الإدارية المستقلة رقابة سابقة و هو ما يدعى بمراقبة الدخول إلى السوق (الفرع الأول) و رقابة لاحقة نعني بها الرقابة على السوق (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مراقبة الدخول إلى السوق (الرقابة السابقة)

نقصد بالرقابة بوجه عام، مجموعة القواعد والإجراءات والأساليب التي تدير عليها أو تتخذها السلطات الموكلة إليها مهمة الرقابة، بهدف الحفاظ على سلامة المراكز المالية و المساهمة في التنمية الاقتصادية والحفاظ على حقوق المودعين والمستثمرين، وبالتالي على قدرة الدولة والثقة بأدائها.¹

والمقصود بالرقابة السابقة بوجه خاص، مراقبة الراغبين في الانضمام إلى المهنة، وتبرز مظاهر هذه الرقابة خاصة في التأكد والتحقق من استيفاء الشروط المطلوبة قانونا لدى الراغبين في الاستثمار سواء في المجال الاقتصادي أو المالي، قصد السماح لهم بالانضمام إلى المهنة.²

انطلاقا من هنا نتطرق إلى الهيئات الإدارية المستقلة التي تتمتع بصلاحيات الرقابة السابقة على السوق كل هيئة على حده. ابتداءً من المجال المالي، انتقلا إلى المجال الاقتصادي.

أولاً: هيئات الضبط الممارسة للرقابة السابقة في المجال المالي

يعمل كل من مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها على مراقبة مدى توفر الشروط اللازمة في الراغبين الاستثمار في هذين القطاعين.

1- مجلس النقد و القرض

يعد مجلس النقد و القرض الجهاز الذي يمارس رقابة سابقة لشروط ممارسة المهنة المصرفية، فإنَّ نشأة بنك أو مؤسسة مالية أو تعاونيات الادخار و القرض³ خاضع لرخصة المجلس، و بعد الحصول على الرخصة كإجراء أولي يجب أن تحصل الشركة أو التعاونية التي تم إنشاؤها، كذلك على اعتماد يمنحه محافظ بنك الجزائر الذي بدوره يراقب مدى توفر المعنى بالشروط اللازمة و الضرورية لممارسة المهنة المصرفية، أو إنشاء بنك أو مؤسسة

¹- تومي نبيلة، السلطات القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك بإجراءات التصدي لتبييض الأموال، المرجع السابق، ص230.

²- حدري سمير، المرجع السابق، ص99.

³ - أنظر القانون 01/07، يتعلق بتعاونيات الادخار و القرض، المرجع السابق.

مالية أو تعاونية الادخار و القرض. و ينظر كذلك في الشروط التي تم فيها منح الترخيص من طرف مجلس النقد و القرض.

بالرغم من تكريس مبدأ حرية التجارة و الصناعة بموجب المادة 37 من الدستور إلا أنَّ هذا المبدأ يُمارس في إطار القانون. مما يعني تقييد المبدأ ذلك باشتراط كل من الترخيص و الاعتماد للراغبين الاستثمار في بعض النشاطات الاقتصادية¹ كالقطاع المصرفي مثلا. يختص مجلس النقد و القرض بمنح الترخيص المسبق لإنشاء البنوك و المؤسسات المالية و فتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية².

من أجل الحصول على الترخيص يجب تقديم برنامج النشاط و الإمكانيات المالية و التقنية التي يعتزمون استخدامها و كذا صفة الأشخاص الذين يقدمون الأموال. بالإضافة إلى تبرير مصدر الأموال. وهذا هو الجديد الذي جاء به الأمر 11/03 المعدل لقانون النقد و القرض بحيث اشترط المشرع إثبات مصدر الأموال المقترحة للاستثمار في المجال المصرفي. هذا تزامنا مع قضية "الخليفة بنك" بموجب المادة 91 من الامر 11/03.

- في حالة منح مجلس النقد والقرض الترخيص، وأُخِذَتْ بعض التعديلات تمس بتنظيم البنك أو المؤسسة المالية من شأنها أن تغير العناصر التي تأسس عليها الترخيص، يجب طلب الترخيص بالتعديل الذي يمنحه محافظ بنك الجزائر وفقا للمادة 94 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض³.

- في حالة منح مجلس النقد القرض الترخيص، يمكن للشركة أن تطلب اعتمادها كبنك أو مؤسسة مالية الذي يختص بمنحه محافظ بنك الجزائر.

¹ - لقد أخضع المشرع بعض القطاعات لتنظيم خاص و أحكام دقيقة ما يدعى بالنشاطات المقننة أنظر في

هذا الموضوع M. HAROUN le régime des investissements en Algérie « le traitement de l'investissement » 2ème partie LITEC paris 2000 p 292. _ M. A FRISON ROCHE, « le droit de la régulation » recueil dallos n° 7, 2001, p 611.

² - أنظر المادة 62 من الأمر 11/03 يتعلق بمجلس النقد و القرض معدل و متمم، المرجع السابق.

³ - مما استدعى تعديل النظام 10/93 مؤرخ في 3 جانفي 1993، يتعلق بتحديد شروط تأسيس البنك والمؤسسة المالية وإقامة فرع لبنك ومؤسسة أجنبية، معدل ومتمم بالنظام 02/2000 مؤرخ في 02 أفريل 2000، الذي يمنح صلاحية منح الترخيص بالتعديل لمجلس النقد والقرض قي نص المادة 10 منه و ملغى بنظام 02/06 مؤرخ في 24 سبتمبر 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية و شروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج ر عدد 77، صادر في 2006/12/02.

- في حالة رفض المجلس منح الترخيص على المعني بالأمر، يمكن تقديم طلب ثاني بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ قرار رفض الطلب الأول.

- وفي حالة رفض المجلس مجددا منح الترخيص يلجأ المعني بالأمر أمام مجلس الدولة بالطعن في قرارات المجلس¹ ولا يحق للسلطة التنفيذية التدخل لمنح الترخيص محل الرفض من طرف مجلس النقد والقرض .

يعتبر قرار الاعتماد، ثاني إجراء بعد الحصول على الترخيص لإقامة مؤسسة مالية أو مصرفية يمنحه محافظ بنك الجزائر بموجب مقرر ينشر في الجريدة الرسمية².

2- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها

قصد حماية الادخار العام من جهة، ولمدخرين من جهة أخرى استقرت أغلب التشريعات على إسناد سلطة الرقابة إلى هيئات مختصة عادة ما تكون تلك المكلفة بسلطة التنظيم ذاتها، مثل لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB)، ولجنة الأوراق المالية والبورصة الأمريكية (SEC) ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة الجزائرية³ (COSOB) ويتجلى هذا واضحا من خلال تسمية اللجنة.

إذا كانت بعض السلطات الإدارية المستقلة تمارس مهمة الرقابة بمنح اعتماد أو ترخيص لممارسة مهنة معينة فإن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تمارس وظيفة مزدوجة⁴ ، تتمثل الأولى في مراقبة الدخول إلى السوق، والثانية في مراقبة الدخول إلى مهنة الوساطة في عمليات البورصة.

أ- مراقبة الالتحاق بسوق القيم المنقولة :

تمارس اللجنة الرقابة على الالتحاق بسوق القيم المنقولة، وذلك عن طريق التأكد من صحة ودقة المعلومات المقدمة للجمهور، هذه المعلومات التي تلعب دورا مهما في سبيل

¹ - أنظر المادة 87 من الأمر 11/03 يتعلق بالنقد والقرض معدل ومتمم ، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 92 ، نفس المرجع.

³ - توتي نصيرة، المرجع السابق، ص 128 .

⁴ - R.ZOUAÏMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie Op.cit. , p 65.

حماية المستثمرين في الأوراق المالية، وضمان الشفافية والسير الحسن لسوق رؤوس الأموال .

وعلى ضوء المعلومات المقدمة للجنة من طرف الأشخاص المعنية تتولى اللجنة اتخاذ قرار قبول إصدار القيم المنقولة، و قبول تداولها في البورصة عن طريق التأشير على المذكرة الإعلامية المقدمة على مستواها.

أ*1- تأشير المذكرة الإعلامية عند إصدار القيم المنقولة:

يشترط القانون على كل شركة أو مؤسسة عمومية¹ تقوم بإصدار قيم منقولة باللجوء العلني إلى الادخار، وضع مذكرة إعلامية في أجل شهرين على الأقل قبل التاريخ المقرر للإصدار، بحيث ترمي من خلالها إلى إعلام الجمهور، تتضمن العناصر الإعلامية التي تُمكن المستثمر من اتخاذ قراره عن علم بكل المعلومات .

ويتم تأشير المذكرة الإعلامية بعد فحص اللجنة، وتَحَقُّقها من صحة وصدق ودقة كافة البيانات والمعلومات التي تتضمنها المذكرة الإعلامية، و مدى تطابقها مع النصوص التشريعية والتنظيمية .

في حالة إصدار اللجنة قرار رفض التأشير على المذكرة الإعلامية لأسباب محددة في المادة 06 من نظام اللجنة رقم 96-02²، يمكن للمصدر الطعن في مثل هذا القرار وفقاً للمادة 143 من دستور 1996 المعدل والمتمم التي تنص على أنه " ينظر القضاء في قرارات السلطات الإدارية" باعتبارها (لجنة تنظيم عمليات لبورصة) سلطة إدارية، وقراراتها لها طابع إداري قابلة للطعن³ .

¹ - أما بالنسبة للجماعات المحلية التي تصدر سندات عن طريق اللجوء العلني للادخار، فقد أعفاها المشرع من إجراء التأشير بل تكتفي بإيداع بيان تحت تصرف الجمهور ولدى اللجنة على سبيل الإعلام فقط.

² - نظام اللجنة رقم 96-02 ، المؤرخ في 22 جوان 1996، يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات والهيئات التي تلجأ علانية إلى ادخار عند إصدار القيم المنقولة، ج ر عدد 36، صادر في 1997/06/01 .

³ - هنا نلاحظ إغفال المشرع منح حق الطعن للمصدر ضد قرار اللجنة برفض التأشير.

أ*2- تأشير المذكرة الإعلامية عند قبول القيم المنقولة للتداول :

تمارس اللجنة في هذه الحالة سلطة الرقابة على الالتحاق بسوق التداول عن طريق التأكد من صحة ودقة المعلومات المقدمة من طرف الشركات التي تطلب قبول قيمها داخل البورصة.

حيث جعل المشرع قبول القيم المنقولة في عمليات التداول في البورصة، محل طلب قبول لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة، وإيداع مذكرة إعلامية تخضع للتأشير المسبقة للجنة¹. تقوم الشركة بتقديم طلب قبول القيم المنقولة في عمليات التداول في البورصة في أجل لا يتعدى 60 يوما، وذلك قبل تاريخ التسعيرة المشار إليه في البورصة، ما لم تقرر اللجنة خلاف ذلك².

تتمتع اللجنة بسلطة تقديرية واسعة في مسألة اتخاذ قرار قبول تداول القيم المنقولة أو رفضها، وذلك حسب المعلومات المتعلقة بالشركة العارضة: كتنظيمها وضعيتها المالية وتطور نشاطها³.

بعد مراقبة اللجنة لمدى صحة المعلومات تقوم بإصدار مقرر يتضمن قبول القيم المنقولة، خلال شهرين اللذين يتبعان استلام شركة تسيير بورصة القيم المنقولة، ملف طلب القبول، وإذا طلبت اللجنة معلومات تكميلية، يُصدر قرار القبول في مهلة الشهر الذي يلي استلام الطلب⁴.

- في حالة رفض اللجنة طلب قبول تداول سند، يمكن لصاحب الطلب الطعن في قرار الرفض، حسب المادة 143 من الدستور السالفة الذكر.

¹ - أنظر المادة 41 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، المُعدّلة والمُتمّمة بموجب المادة 16 من القانون 04-03 المرجع سابق .

² - المادة 20 من نظام اللجنة رقم 03-97، مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادرة في 19/12/1997.

³ R.ZOUAÏMIA , les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op.cit, p 66

⁴ - المادة 22 من نظام اللجنة رقم 03-97 نفس المرجع.

ب- الرقابة على الالتحاق بالمهنة

تتولى اللجنة سلطة الرقابة على الراغبين في الانضمام إلى المهنة، وتبرز مظاهر هذه الرقابة خاصة في التأكيد والتحقق من مدى استقاء الشروط المطلوبة قانونا لدى هؤلاء الأشخاص، قصد السماح لهم بالانضمام إلى المهنة.

تتجسد هذه الرقابة في قرار الاعتماد الذي تتخذه اللجنة إزاء الوسطاء من جهة وهيئات التوظيف الجماعي من جهة أخرى .

ب*1- اعتماد الوسطاء : تتمثل مهمة الوسطاء، في تقريب شخص لأجل التعاقد، كما يقومون بتنفيذ أوامر الراغبين في التعامل في البورصة، سواء كانت أوامر بالبيع أو بالشراء، لقاء حصولهم على عمولة¹، ويتم ذلك عن طريق إبرام عقد سمسة مع العميل أو الزبون، ليتولى تنفيذ أوامره.

يمارس مهنة الوساطة كل من الشركات التجارية التي تنشأ خصيصا لهذا الغرض البنوك والمؤسسات المالية².

- يقوم الراغب في الانضمام إلى مهنة الوساطة، بإيداع طلب الاعتماد لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الذي تبدي فيه رأيها في أجل أقصاه شهرين ابتداء من تاريخ استلام الطلب.

- في حالة موافقة اللجنة على طلب الاعتماد، تمنح للطرف المعني موافقة مؤقتة ولا يصبح الاعتماد فعليا إلا إذا اكتُنِبَ أو اشترى الوسيط حصة من رأسمال شركة تسيير بورصة القيم المنقولة، ثم يُعْلَم الوسيط اللجنة بذلك، لتجعل الاعتماد نهائيا.

- في حالة الرفض أو الرفض الجزئي³ للاعتماد مع التعليل يمكن للمعني أن يرفع طعنا أمام مجلس الدولة الذي يختص بالنظر في الطعن بالإلغاء ضد قرار اللجنة، الذي يلتزم

¹ - أيت مولود فاتح، النظام القانوني للوسطاء في عمليات البورصة في القانون الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تبزي وزو، 2002، ص 29.

² - أنظر المادة 06 من المرسوم التشريعي 93-10، المعدلة والمتمة بموجب المادة 4 من قانون رقم 03-04 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

³ - توافق اللجنة جزئيا على طلب الاعتماد عندما يتضح لها من ملف الاعتماد، عدم امكانية الوسيط ممارسة جميع النشاطات الواردة في طلب الاعتماد بصفة ملائمة وكاملة، ويمكن حينها اعتبار الاعتماد الجزئي بمثابة رفض جزئي للاعتماد .

بإصدار قراره خلال ثلاثة أشهر من تاريخ تسجيله. وفي اعتقادنا مهلة ثلاثة أشهر مدة طويلة بالنظر إلى عمليات البورصة التي تتطلب السرعة والمرونة.

ب*2- اعتماد هيئات التوظيف الجماعي: نقصد بهيئات التوظيف الجماعي كل من شركة الاستثمارات ذات الرأسمال المتغير (CICAV)، والصندوق المشترك للتوظيف (FCP)

يقوم المؤسسين بإيداع ملف لدى اللجنة، التي تمنح لهم وَصل مؤرَّخ وممضي بعدها تخبرهم بمنح أو رفض الاعتماد لمشاريع القوانين الأساسية أو مشاريع الأنظمة، عن طريق رسالة مسجلة مع وصل التسليم، في مهلة لا تتجاوز شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الملف الكامل لطلب الاعتماد¹.

وفي حالة رفض اللجنة منح الاعتماد لا بد من تبرير الرفض، و يحق لطالب الاعتماد الطعن في قرار اللجنة وفقا للمادة 6 و18 من الأمر المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المقولة².

ثانيا: هيئات الضبط المُمارسة للرقابة السابقة في المجال الاقتصادي

من بين السلطات الإدارية المستقلة، التي تنشط في هذا المجال و تمارس الرقابة على السوق، نجد سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، لجنة الكهرباء و الغاز، اللجنة الوطنية للممتلكات المنجمية و مجلس المنافسة.

1- سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية

لقد زودت سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية بصلاحيات رقابية واسعة وهامة، تتعلق بكل مجالات ومراحل النشاط أو التعامل.

تنص المادة 13 من القانون رقم 03/2000 على أن هذه السلطة تتولى السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية باتخاذ كل التدابير

¹ -أنظر المادة 5 من نظام اللجنة رقم 04-97 مؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج ر عدد 87 الصادر في 29 /12/ 1997 .

² - أمر رقم 08/96، مؤرخ في 10 جانفي 1996، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (هـ.ت.ح.ق.م.) (ش.إ.ر.م.م.)، ج ر عدد 03، صادر في 14/01/1996 .

الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاذين السوقين، تخطيط وتسيير وتخصيص ومراقبة استعمال الذبذبات من الحزم التي مُنحت لها مع احترام مبدأ عدم التمييز. منح ترخيصات الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والموصلات السلكية واللاسلكية وتحديد المواصفات والمقاييس الواجب توفرها فيها .

تختلف القرارات الفردية الصادرة عن هذه السلطة في شأن مراقبة الدخول إلى السوق

1* - بحيث تختص بمنح الترخيص لكل شخص طبيعي أو معنوي يلتزم باحترام الشروط الخاضعة لنظام الترخيص.

- يجب تبليغ الترخيص الممنوح من طرف سلطة الضبط في أجل أقصاه شهرين ابتداء من تاريخ استلام الطلب المثبت بوصل إشعار بالاستلام.

- وفي حالة رفض سلطة الضبط منح الترخيص يجب تسبيب قرار الرفض¹

2* - كذلك تختص سلطة الضبط بمنح التصريح البسيط لكل متعامل يريد استغلال خدمة الموصلات السلكية واللاسلكية بعد إيداع تصريح برغبة في الإستغلال التجاري لهذه الخدمة لدى سلطة الضبط² ولهذه الأخيرة أجل شهرين ابتداء من تاريخ استلام التصريح المثبت بوصل إشعار بالاستلام، من أجل التحقق من خضوع هذه الخدمة لنظام التصريح البسيط

- في حالة قبول سلطة الضبط التصريح تمنح شهادة تسجيل التصريح للتعامل مقابل دفع الأتاوى المتعلقة بها.

- في حالة الرفض يجب على سلطة الضبط تسبيب رفض تسجيل التصريح.

3* - بالإضافة إلى الاعتماد الذي تختص بمنحه سلطة الضبط أو من قبل مخبر التجارب وقياسات معتمدة قانونا من طرف هذه السلطة وفق شروط محددة عن طريق التنظيم .

- في حالة قبول منح الاعتماد يُبلَّغ في أجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ إيداع الطلب المثبت بوصل إشعار بالاستلام.

- أما في حالة الرفض على سلطة الضبط أن تسبب رفض الاعتماد³.

1 - أنظر المادة 39 من القانون 03/2000 يتعلق بالبريد والموصلات....، المرجع السابق.

2 - يجب أن يتضمن هذا التصريح مجموعة من الشروط واردة في نص المادة 40 من نفس القانون محل الدراسة من طرف سلطة الضبط لقبول تسجيل التصريح أو الرفض.

3 - أنظر المادة 41 من القانون 03/2000 يتعلق بالبريد والمواصلاتنفس المرجع.

كل هذا خاضع للمرسوم التنفيذي 123/01¹ الذي يحدد نظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية.

- بحيث تختص سلطة الضبط بمنح ترخيص الإنشاء واستغلال الشبكات الخاصة التي لا تستعمل إلا طاقات مستأجرة من متعاملين حاصلين على رخص، بالإضافة إلى خدمات توفير النفاذ إلى الأنترنت .

- تكون خدمات التليكس والخدمات ذات القيمة المضافة المعرفة ككل خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية المقدمة للجمهور، محل تصريح بسيط مسبق لدى سلطة الضبط.

- يمكن إنشاء واستغلال كل شبكة أو خدمة للموصلات السلكية واللاسلكية التي لا تخضع لنظام الترخيص والتصريح البسيط شريطة اعتماد التجهيزات المطرفية.

2- لجنة الكهرباء و الغاز

لقد حدد القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، القواعد المطبقة على النشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتسويقها ونقل الغاز وتوزيعه وتسويقه بواسطة القنوات، ويقوم بهذه النشاطات أشخاص طبيعيون أو معنويون خاضعون للقانون العام أو الخاص، ويمارسونها في إطار القانون العام².

يُفتح نشاط إنتاج الكهرباء على المنافسة طبقاً للتشريع المعمول به، إلا أنه ولإنشاء واستغلال منشآت جديدة، اشترط القانون الحصول على رخصة، تعود صلاحية منح هذه الرخصة للجنة الضبط³.

وتستند اللجنة حين منحها للرخصة على عدة مقاييس، تتمثل في القدرات التقنية والاقتصادية والمالية، وكذا الخبرة المهنية لطالب الترخيص. إضافة إلى شروط تتعلق بقواعد حماية البيئة، وضمان سلامة وأمن شبكات الكهرباء والمنشآت و التجهيزات المشتركة

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 123/01 مؤرخ في 9 ماي 2001 يتعلق بتحديد نظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية، وعلى مختلف خدمات الموصلات السلكية واللاسلكية القابلة للاستغلال، ج ر عدد 27، صادر في 13/05/2001 .

² - أنظر المادة الأولى من القانون 01/2002، مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 428/06 مؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد إجراءات منح الرخص لاستغلال منشآت إنتاج الكهرباء، ج ر عدد 76 صادر في 29/11/2006 .

ومقياس الفعالية الطاقوية، طبيعة مصادر الطاقة الأولية، اختيار المواقع وحياسة الأراضي واستخدام الأملاك العمومية، إضافة إلى الالتزام بواجبات المرفق العام. في مجال انتظام التموين بالكهرباء ونوعيته وكذا في مجال تموين الزبائن الذين لا يتمتعون بصفة الزبون المؤهل¹.

- في حالة منح الرخصة تقرر اللجنة مصير هذه الرخصة في حالة تحويل المنشأة أو في حالة تحويل التحكم فيها أو اندماج صاحب الرخصة أو انفصاله، وتحدد إذا اقتضى الأمر الشروط الواجب توفرها والإجراءات الواجب إتباعها للإبقاء على رخصة الاستغلال أو تسليم رخصة استغلال جديدة².

كما أخضع القانون نشاط الوكيل التجاري للغاز والكهرباء بالترخيص بالممارسة تمنحه لجنة الضبط وتتمثل بمقاييس منح الترخيص، في سمعة المترشح وتجربته ومؤهلاته المهنية، القدرات التقنية والمالية وجودة التنظيم، وواجبات المرفق العام من انتظام التموين بالكهرباء والغاز وجودته، وفقا للمادة 82 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء والغاز.

وفي حالة رفض اللجنة منح رخصة الاستغلال لابد من تبرير هذا الرفض وتصريح به علنا إذا لم تتوفر في الطالب مقاييس منح هذه الرخصة³

3- اللجنة الوطنية للممتلكات المنجمية

أنشأ القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، سلطتان إداريتان مستقلتان مكلفة بالضبط في المجال المنجمي وهما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية.

ولقد حددت المادتين 44 و45 من هذا القانون مهام اللجنتان وتتمثل بالنسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية فيما يلي:

- تسلم السندات المنجمية والرخص بما في ذلك تحضير الاتفاقيات ودفاتر الأعباء المرفقة بهذه السندات والرخص المنجمية تحت رقابة الوزير المكلف بالمناجم.
- تسيير ومتابعة تنفيذ السندات والرخص المنجمية.

¹ - أنظر المادة 13 من القانون 01/2002، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 18 من القانون 01/2002، نفس المرجع.

³ - أنظر المادة 17 من القانون 01/02، نفس المرجع.

الفصل الثاني: توزيع الاختصاص في مجال اتخاذ القرارات الفردية

- إعداد الملفات المتعلقة بعروض المنح وتعليق السندات المنجمية وسحبها.
- تحديد حدود المساحات المنجمية.
- الإشراف على النشاطات المنجمية والتنسيق بينها.
- * كذلك لهذه اللجنة صلاحية:
- منح رخص التنقيب حسب المادة 95 من نفس القانون.
- الترخيص بالاستغلال المنجمي الحرفي والصغير والمتوسط المادتين 125 و128 من نفس القانون.
- منح رخص استغلال مقالع الحجارة والمرامل حسب المادة 139.
- تعليق السند المنجمي أو الرخصة المنجمية أو سحبه من صاحبه حسب المادة 91 من نفس القانون.
- وبالنسبة للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية فلها اختصاصات حددتها المادة 40 و المادة 45 وأهمها:
- تسليم رخص أشغال المنشآت الجيولوجيا.
- مراقبة مدى احترام الفن المنجمي.
- اعتماد الخبراء في مجال المناجم والجيولوجيا.
- ممارسة مهمة شرطة المناجم.
- في مجال أو قطاع المناجم إذن، لممارسة نشاط التنقيب، الاستكشاف أو الاستغلال المنجمي، لا بد من الحصول على موافقة من طرف الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية التي تأخذ شكل رخصة التنقيب وفقا للمادة 94 من القانون 10/01 المتعلق بالمناجم¹، أو ترخيص الاستكشاف وفقا للمادة 102، أو ترخيص الاستغلال المنجمي وفقا للمادة 116 من نفس القانون.
- بهذا نجد أن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية تمارس مراقبة الدخول إلى السوق بمنح الرخص وتتراخيص لمراقبة كل الأنشطة وأشغال المنشآت الجيولوجية والبحث والاستغلال المنجمين .

¹ - القانون 10/01، يتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

4- مجلس المنافسة

إذا كانت هيئات الضبط التي سبق دراستها تمارس المراقبة على السوق كل حسب القطاع المكلفة بضبطه، فإن مجلس المنافسة له صلاحيات واسعة وهامة في مجال المراقبة إذ تشمل كل القطاعات الاقتصادية باعتبار اختصاص مجلس المنافسة ذات طابع أفقي، مهمته الحفاظ على حرية المنافسة.

يشمل دور المجلس في الرقابة على السوق كلا من صلاحياته في ميدان رقابة التجميعات عن طريق منح ترخيص من عدمه، وكذا مراقبة مدى حدوث أو ارتكاب أفعال تمس بالمنافسة من طرف الأعوان الاقتصاديين .

- تنص المادة 17 ن الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة معدل ومتمم بالقانون 12-08 على أن كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة¹ و لاسيما بتعزيز وضعية هيمنة المؤسسة على سوق ما، يجب أن يقدمه أصحابه إلى مجلس المنافسة ليثبت فيه في أجل 03 أشهر عند إحالة مشروع التجميع على المجلس، عليه أن يحلله من الجانب الاقتصادي لتحديد ما ينجر عنه من آثار على المنافسة، وعليه أن يصدر قرارا مسببا، إما بترخيص التجميع أو رفضه.

إن الترخيص يقترن في بعض الأحيان بإجراءات مرنة ترمي إلى تدارك مستوى معين من المنافسة أو المحافظة عليه كالإبقاء على شبكة توزيع متباينة وعلامات مختلفة، أو التعهد بعدم إبرام اتفاقات حصرية وتقسيم السوق...²

غير أن المشرع الجزائري من خلال التعديل الجديد للأمر المتعلق بالمنافسة حاول الاقتراب من نظيره المشرع الفرنسي الذي خول القرارات حول التجميعات طابعا وزاريا بحيث يتخذها الوزير المكلف بالاقتصاد إلى جانب الوزير المكلف بالقطاع المعني بعملية التجميع.

لكن المشرع الجزائري لم يجعل قرار التجميع ذو طابع وزاري، بحيث يمكن لمجلس المنافسة أن يرخّص بالتجميع أو يرفضه بمقرر معلل، بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة

¹ - لا تخضع مشاريع أو عمليات التجميع للمراقبة إلا إذا كان من شأنها إلحاق ضرر بالمنافسة وتكون نسبة التجميع تتجاوز العتبة القانونية المحددة، ولمجلس المنافسة مراقبة مدى تحقق ذلك بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 219/05 مؤرخ في 22 جوان 205، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع ج ر عدد 43، الصادر في 22-16-2005 .

² - نصري نبيل ، المركز القانوني لمجلس المنافسة ... المرجع السابق، ص 113.

في هذه الحالة الأخيرة يمكن الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة¹ يكلف مجلس المنافسة أيضا بممارسة رقابة على النشاطات والتصرفات التي تمس بمبدأ المنافسة الحرة، فمثلا إذا كان القانون يمنع الممارسات المنافسة للمنافسة والتي تم النص عليها ضمن المواد 06- 07 من الأمر 03/03 كالممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف أو يمكن أن تؤدي إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها أو الإخلال بها في نفس السوق أو في جزء جوهري منه، وكذا التعسف الناتج عن وضعية هيمنة على السوق أو احتكارها أو على جزء منها .

إلا أنه يمكن للمجلس أن يرخص الاتفاقات والممارسات التي يمكن إثبات أصحابها أنها تؤدي إلى تطوير اقتصادي أو تقني أو تساهم في تحسين التشغيل أو من شأنها السماح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة بتعزيز وضعيتها التنافسية في السوق. وهذا ما يعطي للمجلس سلطات واسعة في تقييم منح الموافقة أو الرفض في منح مثل هذا الترخيص².

نعتقد بعد هذا الاستعراض يتضح لنا أن مجلس المنافسة لديه نصيب في ممارسة الرقابة السابقة. بحيث أن تفسير فكرة ممارسة الرقابة السابقة و اللاحقة بصفة عامة و بالنسبة لمجلس المنافسة بصفة خاصة هو أنه:

بالنسبة للرقابة السابقة أي مراقبة الدخول إلى السوق: هو منح السلطة الإدارية المستقلة ترخيص أو اعتماد لعون اقتصادي يريد ممارسة نشاط معين غير موجود في السوق، أو قد يكون هذا النشاط موجود في السوق و يريد أن ينضم إليه. هذا أولا، ثانيا لتمنح سلطة الضبط هذا الترخيص، تتحقق من مدى توفر الشروط اللازمة للممارسة هذا النشاط. بالتالي إذا تأكدت سلطة الضبط من توفر الشروط، و منحت الترخيص، تَمَكَّنَ العون الاقتصادي من ممارسة هذا النشاط. بعد ذلك تمارس الرقابة اللاحقة أي الرقابة على السوق بالحرص على مدى احترام النصوص التشريعية و التنظيمية أثناء ممارسة هذا النشاط.

¹ - أنظر المادة 19 من الأمر 03/03 يتعلق بالمنافسة معدل ومتمم بالقانون 12/08 مؤرخ في 2008/06/25، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 9 من الأمر 03/03، نفس المرجع.

في رأينا كذلك الأمر بالنسبة للرقابة التي يمارسها مجلس المنافسة في شأن ترخيص التجميع. بحيث هذا الأخير يعد نشاط غير موجود في السوق بل يتقدم العون الاقتصادي بطلب إلى مجلس المنافسة للحصول على ترخيص لخلق هذا التجميع.

ولنبين أن عملية منح الترخيص التي يتولاها مجلس المنافسة في هذا الشأن، تدخل ضمن الرقابة السابقة، نستند إلى أن هذا الأخير ليرخص التجميع يتأكد أولاً من مدى توفر الشروط اللازمة لممارسة هذا التجميع وهذا يتم قبل الدخول إلى السوق لممارسة التجميع. فإذا تحقق ذلك أي توفر الشروط، منح المجلس الترخيص، و بعد ذلك تأتي الرقابة اللاحقة بالحرص على مدى احترام النصوص التشريعية و التنظيمية أثناء ممارسة هذا التجميع. أما إذا لم تتوفر الشروط تلقى الطالب الرفض من المجلس، أي يُمنع عليه خلق هذا النشاط في السوق.

لكن ما يجدر الإشارة إليه، هو أنه في الحالة الأخير يحق له اللجوء إلى (الوزير المكلف بالتجارة) و يستصدر منه الترخيص لممارسة التجميع محل رفض مجلس المنافسة. هذا ما يفسر وجه آخر لتداخل توزيع الاختصاص بين سلطات الضبط القطاعية و السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني

الرقابة على السوق (الرقابة اللاحقة)

سلطة الرقابة التي تمارسها الهيئات الإدارية المستقلة على الأعوان الاقتصاديين لا تتوقف على ما سبق دراسته فما هي إلا رقابة سابقة. فبالرغم من منح الاعتماد والترخيص والرخص ... لممارسة المهنة إلا أن السلطات الإدارية تبقى تراقب الأعوان المستثمرين سواء في المجال المالي أو الاقتصادي، بالحرص على مدى احترامهم للنصوص التشريعية والتنظيمية الصادرة في شأن المهنة والمستثمر فيها، والسهر على السير التنافسي للسوق لفائدة المستهلكين والمتعاملين.

أولاً: هيئات الضبط الممارسة للرقابة اللاحقة في المجال المالي

بعد الحصول على الترخيص من مجلس النقد و القرض تختص اللجنة المصرفية بمراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، كما تتولى لجنة تنظيم عمليات البورصة مراقبة سوق القيم المنقولة، بالإضافة إلى لجنة الإشراف على التأمينات التي تتولى مراقبة السوق في قطاع التأمين.

1- اللجنة المصرفية

قبل صدور قانون 10/90 والأمر 11/03 المتعلقين بالنقد والقرض كانت الرقابة المصرفية موكلة للجنة التقنية للمؤسسات المصرفية التي كانت تحت سلطة وزير المالية. فالسلطة التنفيذية المتمثلة في وزير المالية كانت تسيطر بصورة كلية على أعمال هذه اللجنة، إذ تنص المادة 6 من المرسوم 191/71¹ على مايلي: "إن جدول أعمال كل اجتماع يحدده محافظ البنك المركزي الجزائري بعد أن يعلم به وزير المالية".

إلى أن تم إقصاء السلطة التنفيذية من رقابة البنوك والمؤسسات المالية، ابتداءً من صدور القانون 11/90 لفائدة اللجنة المصرفية، بحيث تمارس هذه الأخيرة صلاحياتها في مراقبة الدخول إلى المجال المصرفي دون أي تدخل من السلطة التنفيذية.

و عليه تقوم اللجنة بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية، بناء على الوثائق والمستندات وفي عين المكان، تقوم بتنظيم برامج عمليات المراقبة التي تقوم بها. كما تحدد قائمة التقديم وصيغته وآجال تبليغ الوثائق والمعلومات التي تراها مفيدة. ولها أن تطلب من البنوك والمؤسسات المالية كل المعلومات التي تحتاجها، ولا يمكن الاحتجاج بالسر المهني اتجاه اللجنة.

بمقتضى نص المادة 105 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض ، تتمتع اللجنة المصرفية - بوصفها سلطة إدارية- سلطة الرقابة على السوق² إذ تتولى القيام برقابة خارجية على البنوك، ومدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة

¹ - المرسوم رقم 191/71، المؤرخ في 30 جوان 1971، يتعلق بتشكيل وتسيير اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية ، ج ر عدد 55 صادر في 07/6/ 1971 .

² - لعشب محفوظ، القانون المصرفي، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر 2001، ص 48.

عليها وتفحص شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية والسهر على نوعية وضعيتها المالية¹.

ولأجل ممارسة دورها الرقابي على البنوك والمؤسسات المالية، تعتمد اللجنة على الوثائق والمستندات الإدارية، وهي رقابة دائمة بالاضطلاع عليها والتحقق من مدى صحتها وسلامتها. وفي عين المكان، أي عن طريق زيارتها الميدانية لمراكز البنوك والمؤسسات المالية² وهي رقابة دورية.

2- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

في إطار ممارسة اللجنة مهمة حماية الادخار، تسهر على ضمان الشفافية على السوق وتحقيق المساواة في المعاملة بين المساهمين، كما تتولى فحص صحة ودقة المعلومات المقدمة لها من طرف المؤسسات المعنية.

* تراقب اللجنة سوق القيم المنقولة لتحقيق السير الحسن للمعلومات القائمة على مستواها، من جهة، وحماية المستثمرين في القيم المنقولة من جهة أخرى فعلى سبيل المثال تتأكد اللجنة من أن الشركات التي تم قبول تداول قيمها في البورصة تتقيد بالأحكام التشريعية والتنظيمية السارية عليها، كعقد الجمعيات العامة، تشكيلة أجهزة تسييرها ورقابتها، وكذا النشرات القانونية. كما يمكن للجنة أن تأمر هذه الشركات عند الاقتضاء بنشر استدراكات إذا ما لوحظت حالات سهو في الوثائق المنشورة و المقدمة، حماية لمصالح المستثمرين والمدخرين³.

* تجدر الإشارة هنا إلى أن شركات الرأسمال الاستثماري كذلك تخضع لرقابة لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها⁴ التي تتأكد من مطابقة نشاط الشركة للأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها. هذا وفقا للسلطات المخولة لها بموجب المرسوم التشريعي 10/93 بحيث ترفع شركات الرأسمال الاستثماري إلى الوزارة المكلفة بالمالية، وإلى لجنة تنظيم

¹ - R.ZOUAÏMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p69

² - أنظر المادة 02/109 من الأمر 11/03، يتعلق بالنقد و القرض، المرجع السابق.

³-R.ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit.p 31.

⁴ - أنظر المادة 24 من القانون 11/06، مؤرخ في 24 جوان 2006، يتعلق بشركة الرأسمال الاستثماري، ج ر عدد 42 صادر في 25 جوان 2006.

عمليات البورصة و مراقبتها، تقريراً عن النشاط السداسي مرفقاً بوضعية حافظة السندات الوثائق المحاسبية و المالية لنهاية السنة المالية المعنية، تقارير محافظي الحسابات، و أية وثيقة أخرى ضرورية لممارسة الرقابة¹.

وقصد ضمان تنفيذ اللجنة مهمة الرقابة على السوق خولها المشرع سلطة إجراء التحقيقات لدى بعض المتعاملين، كالشركات التي تلتجئ إلى الإعلان العلني للادخار والبنوك والمؤسسات المالية، والوسطاء في عمليات البورصة، ولدى الأشخاص الذين يقدمون - نظراً لنشاطهم المهني- مساهماتهم في العمليات الخاصة بالقيم المنقولة، أو في المنتوجات المالية المصدرة، أو يتولون إدارة مستندات مالية².

3- لجنة الإشراف على التأمينات

لقد رأينا فيما سبق أن سلطة الرقابة تنقسم إلى رقابة سابقة ولاحقة فإذا كانت بعض السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بحق ممارسة الرقابة السابقة، أي بمنح الاعتماد أو الترخيص لممارسة المهنة، لتتدخل بعد ذلك لمراقبة مدى احترام النصوص التشريعية والتنظيمية. فان لجنة الإشراف على التأمينات مزودة بسلطة الرقابة، إلا أنها تقتصر على النوع الثاني فقط ألا وهو الرقابة اللاحقة في حين تحتفظ السلطة التنفيذية بسلطة منح الاعتماد (الرقابة السابقة) كما سنراه لاحقاً.

تشمل هذه الرقابة التي تؤدّيها اللجنة ضبط سوق التأمين من خلال، مراقبة شركات التأمين وإعادة التأمين ووسطاء التأمين للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتأمين وإعادة التأمين، مدى تنفيذ هذه الهيئات التأمينية لالتزاماتها المبرمة في إطار عقود التأمين ولاسيما القدرة على الوفاء، واحترام التزاماتها تجاه المؤمن لهم، التحقق من المعلومات حول مصدر الأموال التي أنشئت بها شركة التأمين أو إعادة التأمين، وكذا تلك التي زادت من أرباحها³.

¹ - أنظر المادة 26 من القانون 11/06، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 37 من المرسوم التشريعي، رقم 10/93، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

³ - أنظر المادة 210 المعدلة بموجب القانون رقم 04-06، مرجع سابق.

كما خوّلت لها صلاحية أخرى تتعلق أساساً بإمكانية التدخل في إلزام محافظي شركات التأمين وإعادة التأمين أو أحد فروعها بتقديم المعلومات الضرورية حول هذه الهيئات التي يعملون بها¹.

لجنة الإشراف على التأمينات أثناء ممارستها لسلطة الرقابة، تهدف إلى تحقيق مبادئ التأمين وضبط السوق. دون الدور الرقابي السابق لنشاط التأمين المتمثل في وضع الشروط اللازمة للالتحاق بالمهنة.

ثانياً: هيئات الضبط الممارسة للرقابة اللاحقة في المجال الاقتصادي

دائماً في إطار الرقابة اللاحقة، نجد سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية تعمل على اتخاذ كل التدبير الضرورية لترقية و استعادة المنافسة في هاتين السوقين ، تقوم لجنة الكهرباء و الغاز بمهمة السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والغاز، لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين. و يتدخل مجلس المنافسة لمراقبة السوق بصفة عامة.

1- سلطة ضبط البريد و المواصلات

لقد رأينا في الفرع الأول كيف تمارس هذه الهيئة مهمتها في مراقبة الدخول إلى السوق ذلك بمنح التصريح والترخيص والاعتماد للممارسة المهنة وهذه كرقابة سابقة أي قبل الدخول إلى السوق، وتمتد هذه الرقابة بعد ممارسة المهنة، إذ تتولى هذه السلطة السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين²، و ذلك بالقيام بكل المراقبات التي تدخل في إطار صلاحياتها طبقاً لدفتر الشروط، بالإضافة إلى إمكانية إجراء تحقیقات لدى المتعاملين ، و لتسهيل هذه المهمة فرض المشرع على المتعاملين المرخصين تقديم المعلومات والوثائق التي تؤكد احترامهم للالتزامات المفروضة عليهم بموجب التشريع والتنظيم.

¹ - أنظر المادة 212 مكرر من القانون رقم 06-04 المعدل للأمر رقم 95-07، المرجع سابق.

² - انظر المادة 13 من القانون 03/2000، يتعلق بالبريد والمواصلات... ، المرجع السابق.

2- لجنة الكهرباء و الغاز

تقوم اللجنة في إطار مراقبة السوق، بمهمة السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والغاز، لفائدة المستهلكين والمتعاملين¹. كما تتولى مهمة تحقيق المرفق العام للكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ومراقبة، بالإضافة إلى تولي مهمة عامة في السهر على احترام القوانين والتنظيمات المتعلقة بها ورقابتها².

وفي إطار ممارسة سلطاتها في السهر على السير التنافسي لسوق الكهرباء والغاز، فإن القانون منح لجنة الضبط إمكانية التعاون مع المؤسسات المعنية لاسيما مع مجلس المنافسة، من أجل احترام قواعد المنافسة في إطار القوانين والتنظيمات³.

3- مجلس المنافسة

إن إنشاء مجلس المنافسة له غاية أساسية، تتمثل في القيام بمهمة ضبط المنافسة الحرة حتى لا تؤدي ممارسة المؤسسات المتنافسة إلى القضاء عليها، باستعمال وسائل غير مشروعة للاستحواذ على العملاء بالطرق غير المشروعة لذلك. و يتدخل مجلس المنافسة أحيانا قبل وقوع الممارسة و ذلك على سبيل الاحتراز و الاحتياط⁴. كما يتدخل لاحقا بالحرص على احترام النصوص التشريعية و التنظيمية

يتدخل مجلس المنافسة لمراقبة السوق، في حالة عدم امتلاك سلطة الضبط لصلاحيات في مجال المنافسة أو أنها تدخلت لكنها فشلت في ضمان احترام قواعد المنافسة، أو كان تصرفها مناف للمنافسة، وعندها يمكنه أن يطلب المعلومات المفصلة من طرف السلطة القطاعية فيما يخص هيكل السوق المعني، ورأيها في اثر الممارسات المقيدة للمنافسة على نفس السوق، والملاحظ أن أهم الممارسات التي يمكن أن تشكل خطرا على المنافسة في هذه المرحلة الانتقالية هي هيمنة مؤسسة على السوق وتعسفها في ذلك⁵. لذلك فإن مجلس المنافسة يفرض رقابة مسبقة على التجمعات الاقتصادية على الرغم من أنها لا تشكل ممارسة مقيدة للمنافسة

1 - انظر المادة 113 من القانون 01/2000، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز ... ، المرجع السابق.

2 - انظر المادة 114 من القانون 01/2000، نفس المرجع.

3 - انظر المادة 115، نفس المرجع.

4 - كـتـو محمد الشريف، المرجع السابق، ص 264.

5 - انظر المادة 7 من الأمر 03/03، المرجع السابق.

كما رأيناه سابقا، ويفرض كذلك رقابة بعدية على التعسف في وضعية الهيمنة، وفي حالة ما إذا تطلب الأمر ضرورة وجود خبرة تقنية، فلا بد من الاتصال بهذه السلطة القطاعية. وأكثر من ذلك فإن المجلس بإمكانه أن يقوم بتحقيقات حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة، وإذا أثبتت هذه التحقيقات أن تطبيق هذه النصوص تترتب عليه قيود على المنافسة، فإن المجلس يباشر كل العمليات لوضع حد لهذه القيود¹.

من هنا يتضح أن مجلس المنافسة مكلف بمهام عامة في مجال ضبط النشاطات الاقتصادية للإنتاج والتوزيع وهذا بالعمل على جعل هذه النشاطات تسير وفق احترام مبدأ حرية المنافسة الذي يعتبر إحدى المبادئ الأساسية للاقتصاد الليبرالي².

المطلب الثاني

الصلاحيات الرقابية المقررة للسلطة التنفيذية :

بالرغم من استحداث سلطات إدارية مستقلة، تتولى كل واحدة منها ضبط قطاع معين بتزويدها بكل الصلاحيات لاسيما اختصاص الرقابة، إلا أنه لا تزال السلطة التنفيذية تحتفظ بالعديد من الصلاحيات التي تتدخل من خلالها لضبط القطاعات التي وضعت تحت إشراف سلطة إدارية مستقلة مما يعني أن خلق هذه الهيئات لا يُفسّر بانسحاب السلطة التنفيذية من المجال الاقتصادي.

فالسلطة التنفيذية تمارس صلاحيات واسعة في المجال المالي، ذلك شأن موضوع نشاط تحويل فاتورة ما يدعى بـ le factoring الذي يدخل ضمن اختصاصات مجلس النقد والقرض، كذلك ترخيص شركة الرأسمال الاستثماري الذي من المفروض تتولاه لجنة تنظيم عمليات البورصة، بالإضافة إلى تدخل السلطة التنفيذية في مجال التأمينات (الفرع الأول)

¹ - انظر المادة 37 من الأمر 03/03، نفس المرجع.

- R.ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit. 32²

كما لها تدخل على مستوى المجال الاقتصادي، فيما يتعلق بلجنة البريد والمواصلات الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، قطاع التأمينات وكذلك ترخيص التجميع المرفوض من طرف مجلس المنافسة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

ممارسة السلطة التنفيذية للرقابة في المجال المالي

نقصد بالمجال المالي الصلاحيات المقررة للسلطة التنفيذية للتدخل في مجال النقد والقرض وكذلك صلاحيات لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة. لاتخاذ بعض القرارات الفردية بدلا من سلطة الضبط ذاتها ذلك بسحب الاختصاص من مجلس النقد و القرض فيما يتعلق بنشاط تحويل فاتورة لصالح الوزير المكلف بالمالية. أما عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة فلقد منح للسلطة التنفيذية (الوزير المكلف بالمالية) سلطة منح الترخيص لشركة الرأسمال الاستثماري بالإضافة إلى مجال التأمينات .

أولا : نشاط تحويل فاتورة : (مجلس نقد القرض)

إن مصطلح l'affacturage باللغة الفرنسية بعد ترجمة للمصطلح الانجليزي factoring أما باللغة العربية يصطلح بعقد تحويل فاتورة .

بالنسبة للجزائر نجد أن المشرع الجزائري حدد الإطار القانوني لعملية تحويل الفواتير من خلال المرسوم التشريعي رقم 08/93¹ المعدل و المتمم القانون التجاري، إلا أن الملاحظ هو أن أحكام هذا العقد وردت ضمن الأحكام المتعلقة بالسندات التجارية و مثل هذا الترتيب ليس في محله لان عملية تحويل الفاتورة ليست من الأوراق التجارية وإنما تعتبر من العمليات المصرفية تختص بها المؤسسات المالية² .

¹ - مرسوم تشريعي رقم 08/93، مؤرخ في 25 افريل 1993، معيّل و متّيم للأمر رقم 59/75 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتعلق بالتقنين التجاري، ج ر عدد 27 صادر في 1993/04/27.

² - FADILA SAHRI SLAIMI : le factoring –technique de recouvrement créances d'après le décret législatif n°93/08de 25/04/1993,RASJEP, n°02, 1995, p 120

إن عقد تحويل الفاتورة يخضع لقواعد القانون الخاص فهو بذلك عقد مستمر بعوض و ملزم للجانبين يقوم على الاعتبار الشخصي ، وهو عقد تجاري مبني على الثقة المتبادلة بين الأطراف وحسب المادة 543 مكرر 14 من التقنين التجاري¹ هناك طرفان يتدخلان في عملية تحويل الفاتورة هما المنتمي الذي يكون عادة تاجرا سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا وكذلك الوسيط .

يأخذ الوسيط، شكل شركة متخصصة بموجب المادة 543 مكرر 17 من التقنين التجاري، و شروط التأهيل الخاصة بالشركات التي تمارس عملية الفواتير ستحدد بموجب تنظيم لاحق. وبالفعل صدر المرسوم التنفيذي 331/65² يتعلق بشروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفواتير، ولقد سمى هذا المرسوم، الشركة الوسيط محولة الفواتير، واشترط أن تتخذ إحدى الشكليات: إما شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محددة تخضع للقواعد المطبقة على الشركات التجارية وطبقا للمادة الرابعة من هذا المرسوم يجب أن يقدم طلب التأهيل كتابيا إلى الوزير المكلف بالمالية.

نلاحظ أن المرسوم التنفيذي قد أعطى اختصاص منح التأهيل إلى الوزير المكلف بالمالية مع العلم أن عملية تحويل الفاتورة تدخل ضمن العمليات المصرفية، إذ ممارستها تكون فقط من قبل البنوك والمؤسسات المالية، وذلك بمقتضى قانون النقد والقرض وكان من الأجدر منح هذا الاختصاص إلى مجلس النقد والقرض باعتباره الجهاز الذي يمنح الاعتمادات للبنوك والمؤسسات المالية، وهذا ما سار عليه المشرع الفرنسي حيث منح حق اعتماد المؤسسات المالية التي تقوم بعملية تحويل الفواتير إلى المجلس الوطني الفرنسي للقرض CNC³ عكس المشرع الجزائري. مما يفسر تدخل السلطة التنفيذية في صلاحيات سلطة الضبط. كما نلاحظ في الأخير أن المرسوم التنفيذي 331/65 قد نزع اختصاص منح الاعتمادات الممنوح لمجلس النقد والقرض لفائدة الوزير، بموجب القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، وهذا يعتبر خرق لمبدأ تدرج القوانين.

¹ - القانون التجاري في ضوء الممارسات التجارية، منشورات بيرتي الجزائر 2006.

² - المرسوم التنفيذي رقم 331/95 مؤرخ في 25 أكتوبر 1995، يتعلق بشروط تأهيل المؤسسات التي تمارس تحويل الفواتير، ج ر عدد 64، صادر في 1995/10/29.

³ - JEAN pierre deshammel et LAURENT lemoine , l'affacturage, 4^{eme} édition , édition que sais je .., 1993, p13

ثانيا: نشاط الرأسمال الاستثماري (لجنة البورصة)

تؤسس شركة الرأسمال الاستثمارية في شكل شركة مساهمة تخضع للتشريع والتنظيم تهدف إلى المشاركة في رأسمال الشركة وفي كل عملية تتمثل في تقديم حصص من أموال خاصة أو شبه خاصة لمؤسسات في طور التأسيس أو النمو أو التحويل أو الخصخصة. بهذا تتولى شركة رأسمال الاستثماري تسيير القيم المنقولة لحسابها الخاص أو لحساب الغير¹.

لهذا من المفروض، ممارسة مثل هذا النشاط يخضع لترخيص لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة، كما هو الحال بالنسبة لشركات الاستثمار ذات الرأسمال المتغير (SICAV)² إلا أن المشرع أخضع ممارسة نشاط الرأسمال الاستثماري إلى الحصول على رخصة مسبقة يسلمها الوزير المكلف بالمالية بعد استشارة كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبنك الجزائر³، ويجب أن يبلغا آراءهما وكذا كل المعلومات التي يرونها ضرورية في أجل (45) خمسة وأربعين يوما⁴.

ولوزير المالية مهلة (60) ستين يوما للرد على رخصة الممارسة ابتداء من تاريخ إيداع الطلب.

في حالة الرفض يجب تبريره، ويبلغ إلى صاحب الطلب في أجل أقصاه (30) ثلاثون يوما، ابتداء من تاريخ انتهاء أجل تسليم الرخصة.

وفي الحالة الأخيرة يحتفظ صاحب الطلب، بحق الطعن أمام مجلس الدولة هذا وفقا للمادة 14 من المرسوم التنفيذي 56/08.

ثالثا : في قطاع التأمينات:

لقد رأينا فيما سبق أن سلطة الرقابة تنقسم إلى رقابة سابقة ولاحقة فإذا كانت بعض السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بحق ممارسة الرقابة السابقة، أي بمنح الاعتماد أو الترخيص لممارسة المهنة، لتتدخل بعد ذلك لمراقبة مدى احترام النصوص التشريعية والتنظيمية. فان لجنة الإشراف على التأمينات مزودة بسلطة الرقابة واسعة، دون سلطة

¹ - انظر المواد 2-3-5 من القانون 11/06، يتعلق بشركة الرأسمال الاستثماري، المرجع السابق.

² - R.ZOUAÏMIA , droit de la régulation économique, op.cit, p 36.

³ - انظر المادة 10 من القانون 11/06، المرجع السابق.

⁴ - انظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 56/08، المؤرخ في 11 فيفري 2008، يتعلق بشروط ممارسة نشاط شركة الرأسمال الاستثماري، ج ر عدد 09، صادر في 2008/02/24.

الرقابة السابقة أي منح ترخيص أو اعتماد لفتح شركات التأمين. في حين يحتفظ الوزير المكلف بالمالية بالدور الرقابي السابق لنشاط التأمين.

مما يجعلنا نقول، بأن سلطة الرقابة موزعة بين لجنة التأمين، والوزير المكلف بالمالية. هذا الأخير الذي يختص بمنح الاعتماد لممارسة المهنة وفقا للمادة 204 من الأمر 07/95¹ وتتولى لجنة الإشراف على التأمينات الرقابة البعيدة.

أما عن فتح فروع لشركات التأمين الأجنبية، ومكاتب تمثل شركات التأمين و/ أو إعادة التأمين في الجزائر يخضع للحصول على رخصة مسبقة يمنحها الوزير المكلف بالمالية². وفي حالة الرفض، يجب أن يكون رفض الاعتماد مبررا قانونا، بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية، ويبلغ لطالب الاعتماد، ويكون هذا القرار قابل للطعن أمام مجلس الدولة³.

وبما أن المشرع الجزائري اقتبس معظم الأحكام من القانون الفرنسي المتعلق بالتأمين، نستغرب عدم تقليده فيما يتعلق بالأحكام التي تمنح سلطة الاعتماد لهيئة الرقابة للتأمينات التعاضدية (ACAM) الفرنسية بدلا من منحة للوزير المكلف بالمالية⁴.

الفرع الثاني

ممارسة السلطة التنفيذية للرقابة في المجال الاقتصادي

خلافا للقانون الفرنسي أين نجد انسحاب السلطة التنفيذية من مجال القطاعات الخاضعة لإشراف سلطات إدارية مستقلة، لاسيما في اتخاذ القرارات الفردية، فإن الأمر يختلف بالنسبة للجزائر، إذ نجد تدخل الحكومة لممارسة سلطة اتخاذ القرارات الفردية في بعض المجالات بالرغم من وجود سلطة إدارية تضبط هذا القطاع.

¹ - الأمر 07/95، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، معدل ومتمم بالقانون 04/06 المرجع السابق.

² - انظر المادة 204 مكرر 2 من القانون 04/06، يتعلق بالتأمينات، نفس المرجع.

³ - انظر المادة 36 من القانون 04/06، المعدلة للمادة 218 من الأمر 07/95، يتعلق بالتأمينات، نفس المرجع.

⁴ - R.ZOUAÏMIA, droit de la régulation économique, op.cit, p 37

ومن بين هذه القطاعات الاقتصادية التي تتدخل فيها السلطة التنفيذية لممارسة الرقابة نجد قطاع البريد والمواصلات، المجال المنجمي و المنافسة.

أولاً: في قطاع البريد والمواصلات:

لقد سبق وان درسنا هذه اللجنة باعتبارها تمارس سلطة الرقابة بمنح اعتماد وترخيص، وتصريح مسبق لممارسة المهنة. إلا أنَّ المشرع أخضع عملية إنشاء و/ أو توفير استغلال شبكات عمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية و/ أو توفير خدمات هاتفية بما فيها خدمات تحويل الصوت على الانترنت، إلى الحصول على رخصة تمنح بموجب مرسوم تنفيذي أي من صلاحيات السلطة التنفيذية بواسطة الوزير¹.

ثانياً : في القطاع المنجمي:

يعد هذا القطاع حساس، فقد حدد القانون رقم 10/01، المتضمن قانون المناجم يطبق هذا القانون على أنشطة المنشآت الجيولوجية و أنشطة البحث و استغلال المواد المعدنية أو المتحجرة²، أما نطاق اختصاص الوكالتين يشمل الأنشطة المنجمية المفتوحة على المنافسة و المتمثلة في أنشطة البحث المنجمي " التنقيب و الاستكشاف المنجمي " و أنشطة استغلال المواد المعدنية.

تختص الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية بمنح رخص وترخيص التنقيب، الاستكشاف والاستغلال، لمراقبة كل الأنشطة وأشغال المنشآت الجيولوجية والبحث والاستغلال المنجمي.

إلا أن سلطة اعتماد الامتياز المنجمي يخرج من سيطرة الوكالة، إذ يُمنح الامتياز المنجمي بموجب مرسوم تنفيذي، يُتخذ بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمناجم، إلى صاحب الترخيص بالاستكشاف الذي قام باكتشاف ما³.

¹ - انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 123/01، يتعلق بتحديد نظام الاستغلال المطبق على كل أنواع الشبكات المرجع السابق.

² - أنظر المادة الأولى من القانون رقم 10/01، يتضمن قانون المناجم ، المرجع السابق

³ - انظر المادة 119 من قانون 10/01، يتضمن قانون المناجم، نفس المرجع.

ثالثا : في مجال المنافسة:

لقد توقفنا أثناء دراستنا لكيفية ممارسة مجلس المنافسة لسلطة الرقابة، رأينا كيف أن المجلس يختص بترخيص التجميع أو رفضه بمقرر معلل، بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة¹. إلا أنه في حالة الرفض يمكن أن تتدخل السلطة التنفيذية لترخيص التجميع محل رفض مجلس المنافسة.

إذ تنص المادة 21 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة على مايلي : "يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، بالتجمع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالمجتمع"

مما يحد من استقلالية المجلس وتقييده بالتبعية إزاء السلطة التنفيذية، كما يمكن تفسير هذا التدخل بعدم فعالية قرارات المجلس.

¹ - انظر المادة 19 من الأمر 03/03 يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

المبحث الثاني

توزيع الاختصاص في مجال السلطة التأديبية

العقوبة بصفة عامة هي الإجابة التي يقدمها المجتمع على الإساءة التي رتبها الفعل بغرض إعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع¹.

أما ضبط القطاعات الاقتصادية والمالية، لا يتلاءم معه نظام القمع الجنائي نظرا لخصوصية هذه القطاعات و طبيعة المخالفات المرتكبة، لذا ظهرت السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة. وتمّ ابتكار ظاهرة إزالة التجريم إثر حركة الدفاع الاجتماعي، و ذلك بعد سيطرة القانون الجنائي كطريق لمواجهة التصرفات المستهجنة. فوجهت لهذا النظام - الجنائي- انتقادات خاصة من حيث العقوبات السالبة للحرية و عقوبات السجن.

بعدما كان القاضي الجزائي صاحب الاختصاص الأصيل بالنطق بالجزاءات المنصوص عليها في القانون الجنائي العام و الاقتصادي، فإنه و أمام سلطة القمع التي منحها القانون للسلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في سبيل ضبط القطاع الاقتصادي، و حمايته من الممارسات و الأنشطة غير القانونية. جعلها هي الأخرى صاحبة اختصاص في فرض جزاءات إدارية ذات طابع تأديبي و اقتصادي على الأعوان الاقتصاديين الذين يخالفون الأحكام الخاصة المنظمة للقطاع الذي تضبطه كل هيئة، كونها أدري بتلك الممارسات و أقدر على تحديد العقوبات المناسبة².

بالنسبة للسلطة العقابية التي تتمتع بها بعض الهيئات المستقلة، فهي تنحصر في عقوبات تأديبية تتراوح بين الإنذار، التوبيخ، سحب الاعتماد وكذا الغرامات المالية، كباقي العقوبات التي تصدرها الهيئات الإدارية، دون أن تتعدى إلى العقوبات السالبة للحرية، هذه الأخيرة التي تنفرد بها الجهات القضائية وحدها دون مشاركتها مع أية جهة مهما تكن طبيعتها القانونية.

¹- مزهود حنان، التوجه نحو إقصاء القاضي الجزائي من المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية، جامعة جيجل، 2008، 133.

²- القبي حفيظة، النظام القانوني للجرائم الاقتصادية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو، ص 137.

المطلب الأول

الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة

مبدئياً كل الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي تتمتع بنوع من السلطة التأديبية، ما عدى مجلس النقد و القرض الذي يكتفي بالاختصاص التنظيمي و سلطة الرقابة و كذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته. أما باقي سلطات الضبط مزودة بصلاحيات تأديبية تتدخل من خلالها لقمع كل المخالفات للأحكام التشريعية أو التنظيمية سواء بادرت أو ساهمت في إعدادها.

إنَّ السلطات الإدارية التي تمارس الاختصاصات السابقة الذكر، من وضع أنظمة والسهر على احترامها من طرف الأعوان، فإنها بذلك تحقق الغاية الوقائية من السلطة القمعية. لاسيما إذا اقترن ذلك بإصدار بعض العقوبات المعنوية، كالإنذار و التوبيخ ... و ذلك شأن كل من اللجنة المصرفية¹، لجنة تنظيم عمليات البورصة²، و لجنة الإشراف على التأمينات³. و في حالة ما إذا لم تجدي هذه التدابير الوقائية نفعا حينها تلجأ اللجنة إلى ممارسة صلاحياتها القمعية، التي تنقسم إلى ثلاثة أنواع من العقوبات (الفرع الأول) لضبط القطاع الذي تشرف عليه. بذلك تحقق الغاية الردعية من الاختصاص التأديبي الممنوح لها قانونا، كما أنه إذا تم الفصل بأن الاختصاص القمعي المسند للسلطات الإدارية المستقلة بعيدا عن العقوبات الجنائية التي تصدرها الجهات القضائية مادام أنها لا بد أن تستجيب لبعض الشروط كعدم كونها سالبة للحرية، إلا أنه لا بد من تكييف قانوني لهذا الاختصاص. (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أنواع العقوبات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

إنَّ الموظف أو العامل، إذا ما ارتكب ذنبا إداريا، أو مخالفة تأديبية، تتخذ الإدارة، أو سلطات التحقيق بصفة عامة، إجراءات التحقيق معه. و قد ينتهي التحقيق بالحفظ أو بتوقيع

¹ - أنظر المواد 111، 112، 113، من الأمر 11/03 يتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.
² - أنظر المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.
³ - أنظر المادة 47 من القانون 04/06، يتعلق بالتأمينات، تعدل المادة 241، من الأمر رقم 07/95 المرجع السابق.

عقوبة تأديبية، بمعرفة الجهة الإدارية، و قد يحال العامل أو الموظف المتهم إلى المحكمة التأديبية أو إلى مجلس تأديب، بحسب الأحوال، لتوقيع الجزاء. و لا تكون العقوبة صحيحة، إلا إذا صدرت من السلطة التأديبية التي ناط بها المشرع الاختصاص التأديبي، في هذا الخصوص يترتب على مخالفة ذلك بطلان العقوبة أو انعدامها أصلاً¹.

لهذا تتولى السلطات الإدارية المستقلة الصلاحيات التأديبية الممنوحة لها قانوناً بتطبيقها على الأعوان المخالفين للأحكام التشريعية و التنظيمية كل هيئة حسب القطاع الذي تتولى ضبطه، ذلك بإصدار مجموعة من العقوبات التأديبية التي تختلف باختلاف المخالفة المرتكبة. من عقوبات مقيدة وسالبة للحقوق، أو تمس الذمة المالية لمرتكب المخالفة، كما قد تأخذ شكل عقوبة تكميلية.

أولاً: العقوبات المقيدة والسالبة للحقوق: عندما يحدث أي عمل مخالف للأحكام التشريعية و التنظيمية من طرف الأعوان الاقتصاديين المستثمرين في قطاع اقتصادي أو مالي معين، تتدخل سلطة الضبط المعنية لتوقيع العقوبة إذا كانت قد رُودت بهذا الاختصاص باعتبار أنه هناك سلطات إدارية مستقلة لا تتمتع بسلطة توقيع العقوبة. فالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته مثلاً لا تملك هذا الاختصاص. كما يجب أن يكون هذا التدخل لتوقيع العقوبة يستجيب للإجراءات القانونية، و كذلك وفقاً لنوع العقوبة المنصوص عليها قانوناً، إذ تختلف العقوبة من مقيدة وسالبة للحقوق و / أو تكون في شكل عقوبة مالية.

1 *العقوبات المقيدة للحقوق: هي تلك العقوبة التي لا تقصي أو تحرم الشخص المخالف للأحكام التشريعية و التنظيمية سواء كان شخص طبيعي أو معنوي من ممارسة نشاطه، إنما يكون هذا الحرمان إما تقييد جزئي لنشاطه أو في شكل تقييد مؤقت للنشاط الذي يمارسه.

¹ - عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ص3.

أ* اللجنة المصرفية:

في المجال البنكي تتولى اللجنة المصرفية مهمة المنع من ممارسة بعض العمليات و غيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط، و كذلك التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه، في مواجهة بنوك خاصة، تم تحويل أموالها تجاه الخارج¹ و لقد كان للجنة المصرفية مجال في إيقاع مثل هذه العقوبات و ذلك ضد بنك الخليفة في 2002/11/24 في قرار يمنعه من تحويل رؤوس الأموال إلى الخارج.

ب* لجنة تنظيم عمليات البورصة:

أما عن لجنة تنظيم عمليات البورصة فإن المشرع قد زودها بالغرفة التأديبية و التحكيمية تعمل على دراسة كل إخلال بالواجبات المهنية و أخلاقيات المهنة من جانب الوسطاء في عمليات البورصة و كل مخالفة للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليهم. و تعتبر عقوبة حظر النشاط كله أو جزءه مؤقتاً²، العقوبة الوحيدة المقيدة للحقوق التي تصدرها اللجنة.

ج* لجنة الإشراف على التأمينات:

دائماً في إطار العقوبات المقيدة للحقوق، كذلك في مجال التأمينات المادة 241 المعدلة بموجب المادة 47 تنص على إمكانية لجوء لجنة الإشراف على التأمينات إلى عقوبة تسمح بإيقاف مؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين مع تعيين أو عدم تعيين متصرف مكانه. بحيث تنص المادة على: « العقوبات المطبقة على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية هي:

- 1- عقوبات تقررها لجنة الإشراف على التأمينات.....إيقاف مؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت.....

¹ - R.ZOUAÏMIA, « les fonction répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue Idara, n° 28, Alger, 2004, p.125

² - انظر المادة 55 من المرسوم التشريعي 10/93، المرجع السابق.

2 *العقوبات السالبة للحقوق: أما بالنسبة للعقوبات السالبة للحقوق، إما تكون مقررة للشخص المخالف أو على نشاطه. فقد تمس أولاً مسيري المؤسسات مثل اللجنة المصرفية كما يمكن أن تصدر هذه العقوبات السالبة للحقوق على الشخص المعنوي مباشرة، و التي تترجم على سبيل المثال في شكل السحب النهائي لرخصة استغلال المنشأة، كما هو الحال في مجال الكهرباء و توزيع الغاز.

أ* اللجنة المصرفية:

قد تقرر هذا النوع من الجزاءات إمّا على ممثلي المؤسسة، كإنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع عدم تعيين قائم بالإدارة أو تقرر جزاءات من هذا النوع للمؤسسة باعتبارها شخص معنوي ، التي تلجأ إليها اللجنة في حالة إخلال بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بنشاطه، تتمثل في المنع من ممارسة بعض العمليات و غيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط، بالإضافة إلى سحب الاعتماد¹ و لقد تم ذلك إزاء أربع بنوك خاصة، و هو شأن الخليفة بنك، البنك التجاري و الصناعي(BCIA)

La compagnie algérienne de banque, la banque générale méditerranéenne.²

تجدر الإشارة إلى أن سلطة سحب الاعتماد هي صلاحية موزعة بين اللجنة المصرفية و مجلس النقد و القرض الذي يتولى السحب النهائي في الحالات التالية :

_ إذا لم تصبح الشروط التي تخضع لها الاعتماد متوفرة

_ بطلب من صاحب الاعتماد

_ إذا لم يتم استغلال الاعتماد لمدة 12 شهر

_ إذا توقف النشاط موضوع الاعتماد لمدة 6 أشهر³.

¹ - أنظر المادة 114 من الأمر 11/03، يتعلق بالنقد و القرض، معدل و متمم، المرجع السابق.

² - R.ZOUAÏMIA, droit de la régulation économique, op cit, p 33.

³ - أنظر المادة 95 من الأمر 11/03 ، يتعلق بالنقد و القرض ، معدل و متمم، نفس المرجع.

ب* لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة:

إذا كان إجراء سحب الاعتماد في المجال البنكي و المصرفي يكون في حق البنوك و المؤسسات المالية كما رأينا سابقا، فإن سحب الاعتماد في مجال بورصة القيم المنقولة يصدر في شأن الوسيط. الذي يزاول هذا النشاط بعد الحصول على الاعتماد من طرف اللجنة، و هو قرار ضروري لإنشاء مؤسسة القرض و لوجودها القانوني، و كذا سحبه يعني وضع حد لحياة البنك أو المؤسسة المالية ، الأمر الذي يستتبعه تصفية المؤسسة، و إنهاء نشاط الوسيط نهائيا في المجال البورصي¹.

ج* لجنة ضبط الكهرباء و الغاز:

يمكن لهذه اللجنة في حالة التقصير الخطير سحب استغلال المنشأة نهائيا، إضافة إلى عقوبات أخرى تتمثل في المنع من ممارسة النشاط المهني أو الاجتماعي موضوع المخالفة² الإغلاق النهائي لإحدى المؤسسات التي يملكها الشخص المعاقب أو بعضها أو جميعها. بما أن القانون منح لسلطة الضبط حق إصدار عقوبات، فان كان لا بد من وضع بعض الضمانات حتى لا تتعسف هذه الأخيرة في استعمال هذه السلطة، ولعل أهمها الضمان المتعلق بحق الطعن في قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة، إلا أن القانون 01/2002، لم يحدد مياد الطعن، وبالرجوع إلى أحكام المادة 28 من قانون الإجراءات المدنية نجد أن المدة هي شهران.

د* الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية:

لقد خول القانون رقم 10/01، المتعلق بالمناجم، للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية سلطة السحب النهائي للسند المنجمي من صاحبه في حالات التالية:³

¹ - تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، المرجع السابق، ص144.

² - أنظر المادة 149، من القانون 01 /02 يتعلق بالكهرباء و نقل الغاز...، المرجع السابق.

³ - أنظر المادة 91، من القانون رقم 10/01، يتعلق بالمناجم، المرجع السابق.
- المرسوم التنفيذي رقم 56/02، مؤرخ في 06 فيفري 2002، يحدد كيفية منح السندات المنجمية و إجراءات ذلك، ج ر عدد 11، صادر في 2002.

- إذا لم يدفع الرسوم و الأتاوى خلال سنتين متتاليتين
 - إذا لم يفي بالالتزامات التي تعهّد بها
 - إذا لم يستجيب للشروط و الالتزامات الناجمة عن هذا القانون و النصوص المتخذة لتطبيقه.
- علاوة على تنفيذ الشرط الخاص و المتعلق بتسوية الخلافات و العقود المبرمة بين الدولة و كل صاحب رخصة أو امتياز، فإن قرار سحب السند المنجمي أو تعليقه يخول صاحبه الحق في الطعن أمام الجهة القضائية الإدارية.

و* مجلس المنافسة:

وفقا للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة تأكد الطابع الإداري لمجلس المنافسة، ويملك هذا المجلس سلطة اتخاذ قرارات وعقوبات إدارية قصد وضع حد للممارسات التي توصف بأنها مقيدة للمنافسة وفق لأحكام قانون المنافسة¹.

والمؤكد من خلال الأمر السالف الذكر، أن مجلس المنافسة يحتفظ بطبيعته الإدارية رغم قيامه بوظيفة شبه قضائية، وبالتالي فإنّ ما يصدر عنه تعتبر بمثابة قرارات إدارية.

إذا أثبتت التحقيقات أن الأفعال المنوه بها تشكل إحدى الممارسات المناهضة للمنافسة المنصوص عليها في المواد 6-7-11- و 12 من الأمر 03/03، فإن مجلس المنافسة يملك سلطة إصدار الأوامر لوقف تلك المؤسسات.

تنص المادة 45 من نفس الأمر على أنه: "يتخذ مجلس المنافسة أوامر معلة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعايينة المقيدة للمنافسة عندما تكون العرائض و الملفات المرفوعة إليه و التي يبادر هو بها، من اختصاصه..."

و عليه فإن الأوامر الصادرة عن المجلس قد تتخذ طابعا سلبيا مثل الأمر بالامتناع عن القيام بممارسة معينة. و في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى قرار مجلس المنافسة الجزائري

¹ ناصري نبيل- المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 الأمر رقم 03-03، المرجع السابق، ص 41.

الذي وجّه أمرا إلى المؤسسة الوطنية للصناعات الالكترونية بالكف فوراً عن الممارسات المحظورة. بموجب المادة 7 من الأمر رقم 106/95.

ثانياً: العقوبات المالية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر العقوبة المالية ذلك الجزاء الذي يلحق الذمة المالية للشخص المخالف. و هي في هذا تشترك مع الغرامة المالية الجزائية، باعتبارها مبلغاً مالياً يدفع إلى الخزينة العامة.² أمّا وجه الاختلاف بينهما يكمن في طريقة تقييم العقوبة. فإذا كانت الغرامة الجزائية محددة مسبقاً في قانون العقوبات بالحد الأقصى، فإن تحديد العقوبة المالية الموقعة من طرف سلطات الضبط، تخضع إلى معايير مختلفة، تختلف من قانون الضبط إلى آخر.³

1* اللجنة المصرفية:

وفقاً للمادة 114 من الأمر 11/03 المتعلق بالنقد و القرض فإن اللجنة المصرفية بالإضافة إلى العقوبات المنصوص عليها في هذه المادة، يمكن أن تقضي اللجنة إمّا بدلاً عنها أو إضافة إليها، بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره.

هذا ما يدل على منح المشرع سلطة تقديرية واسعة⁴، لهذه اللجنة في تقدير قيمة العقوبة المالية معتمدة في ذلك على معيار الرأس مال.

¹ - مجلس المنافسة، قرار رقم 99-ق-01، مؤرخ في 23 جوان 1999، يتعلق بالممارسات المرتكبة من طرف الوطنية للصناعات الالكترونية، (وحدة سيدي بلعباس)، غير منشور. نقلاً عن كتو محمد الشريف، المرجع السابق، ص 348.

² - عيساوي عز الدين، الاختصاص القمعي للسلطات، المرجع السابق، ص 35.

³ - R.ZOUAÏMIA, les autorités administratives indépendantes et la régulations économique en Algérie, op.cit, p97.

⁴ -R.ZOUAÏMIA, « les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes »,op cit , p 125.

2* لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها:

لقد خوّل المشرع الجزائري لغرفة التأديب سلطة فرض غرامات مالية، يحدد مبلغها بعشر ملايين دينار، أو بمبلغ يساوي الربح المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب بمعنى أن المشرع الجزائري راعى ضمانه من بين الضمانات المعترف بها للمتهم و المتمثلة في مبدأ تناسب الجريمة مع العقوبة¹. كما نشير إلى أنّ اللجنة اعتمدت معيار تحديد قيمة الغرامات بالدينار.

و على ضوء هذه الأحكام نلاحظ أن سلطة لجنة البورصة في توقيع العقوبات المالية جد محدودة و مقيدة، بحجة أن المشرع هو الذي يتكفل بتحديد نسبة الغرامات المالية، و عليه فإن سلطة غرفة التأديب و التحكيم تظهر في مجرد إصدار العقوبة و النطق بها فقط، خلافا للوضع في مجال النقد و القرض، حيث اكتفى المشرع بتحديد الحد الأقصى للغرامة المالية و الذي يساوي رأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره، الأمر الذي يجعل اللجنة المصرفية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد نسبة أو مبلغ الغرامة المالية مقارنة بلجنة البورصة².

3* لجنة الكهرباء و الغاز:

هناك تنوع في العقوبات التي تصدر من طرف اللجنة، إذ نجد عقوبات مالية وأخرى مقيدة للحقوق. بالنسبة لهذه الأخيرة تم الإشارة إليها سابقا، أما العقوبات المالية فتتمثل في الغرامة المنصوص عليها في المادة 149، التي تصدر في حق كل متعامل لا يحترم:

- __ القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل الربط واستخدام شبكات النقل والتوزيع.
- القواعد التي تحدد الكيفيات التقنية والتجارية لتمويل الزبائن والتي يحتويها دفتر شروط الامتياز المذكورة في المادة 27.
- قواعد النظافة والأمن وحماية البيئة.
- القواعد الناتجة عن تطبيق واجبات المرفق العام

¹ - أنظر المادة 55 من المرسوم التشريعي 10/93، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

² - R.ZOUAÏMIA, « les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes », op cit, p127.

ويحدد مبلغ الغرامة المنصوص عليها في المادة 141، في حدود 3% من رقم أعمال السنة الفارطة للمتعامل مرتكب المخالفة، دون أن يفوق المبلغ 5 مليون دينار، ويرفع المبلغ إلى 5 % في حالة العود، دون أن يفوق المبلغ 10 مليون دينار.

كما تصدر اللجنة عقوبة الحبس من 3 أشهر إلى سنة، وبغرامة من 5 مليون دينار إلى 10 مليون دينار. كل من قام ببناء أو استغلال منشأة إنتاج كهربائي أو خط مباشر للكهرباء، أو قناة مباشرة للغاز دون رخصة.

هذه الهيئة إذاً تعتمد أسلوب المزج بين معيارين معيار الغرامة المحددة و معيار رقم الأعمال. بحيث تقوم اللجنة بتوقيع غرامة في حدود 3% من رقم أعمال المتعامل مرتكب المخالفة. دون أن يفوق مبلغ خمسة ملايين دينار و يرفع في حالة العود إلى 5% دون أن يفوق عشر ملايين دينار¹

4* لجنة الإشراف على التأمينات:

أما فيما يتعلق بلجنة الإشراف على التأمينات، فقد مزجت هي الأخرى بين معيارين لتحديد العقوبة المالية ، هما معيار تحديد قيمة الغرامة و معيار رقم الأعمال. بحيث يمكن للجنة أن تفرض غرامات محددة القيمة بالنسبة لطائفة معينة من المخالفات وهذا في الحالات التالية:

-إذا لم تنفذ شركات التأمين وإعادة التأمين التزامها برفع التقارير السنوية وفق الأجل المحدد لها كآخر أجل 30 جوان من كل سنة إلى لجنة التأمينات فإنها تفرض عليها غرامة تأخير تقدّر بـ 10.000 د ج.

-إذا منحت لها فرصة الاستفادة من تمديد لهذه المهلة، ورغم ذلك لم تلتزم بإرسال تلك التقارير فإنّ الغرامة تضاعف إلى 100.000 د ج².

-في حالة عدم إبلاغ لجنة الإشراف على التأمينات بمشاريع تعريفات التأمينات الاختيارية قبل تطبيقها، تتعرض شركات التأمين وإعادة التأمين إلى غرامة قدرها 1.000.000 د ج³.

¹ - أنظر المادة 148 من قانون 01/02 يتعلق بالكهرباء و نقل الغاز...، المرجع السابق.

² - المادة 243 مكرر 1 المعدلة بموجب المادة 48 من القانون رقم 04/06، المرجع سابق.

³ - المادة 248 المعدلة بموجب المادة 51 من القانون رقم 04/06، نفس المرجع.

غرامة تقدّر بـ 1.000.000 د ج في حالة عدم حصول شركة التأمين وإعادة التأمين على تأشير لوثائقها التأمينية. وفي هذا الصدد نلاحظ أنّ المادة 227 من الأمر رقم 95-07 لم تُعدّل فيما يتعلق بمن له صلاحية وضع هذه التأشيرة هل يدخل في اختصاص التأمينات أو من طرف الوزير المكلف بالمالية، لكن منطقياً يفترض أن تدخل ضمن اختصاصات اللجنة ما دام أنها هي التي تراقب التزامات، الشركة التأمينية وإعادة التأمين.

كما اعتمد المشرّع في تحديد هذه العقوبات على معيار رقم الأعمال. وفي هذا الصدد يطبق العقوبات التالية:

- عند مخالفة شركة التأمين وإعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية لتسعيرة التأمينات الإجبارية تتعرض لغرامة لا تتعدّى 1 % من رقم الأعمال¹.
- عندما تخالف شركة التأمين أو إعادة التأمين أو فروع شركات التأمين الأجنبية الأحكام القانونية المتعلقة بالمنافسة فإنّه تطبق غرامة تقدّر بـ 10 % من رقم الأعمال².

5* مجلس المنافسة:

اعتمد مجلس المنافسة معيار رقم الأعمال لتحديد قيمة العقوبة المالية، و ذلك بالمعاقبة على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 7% من رقم الأعمال.

كما يعاقب المجلس على عمليات التجميع و التي أنجزت دون ترخيص المجلس، و تلك التي تمت بترخيص منه، وبشروط لم يتم احترامها³.

أما إذا تعلق الأمر بمخالفة صدرت عن شخص طبيعي أو معنوي أو منظمة مهنية لا تملك رقم أعمال محدد، يوقع المجلس غرامة لا تتجاوز 03 ملايين دينار كعقوبة مالية⁴.

¹ - أنظر المادة 245 مكرر من القانون رقم 04/06، المرجع سابق.

² - أنظر المادة 248 مكرر 1 من القانون رقم 04/06 المعدل للأمر رقم 95-07 في المادة 52 منه، نفس المرجع.

³ - أنظر المواد 56-61-62، من الأمر 03/03، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

⁴ - أنظر المادة 56 من، الأمر 03/03، يتعلق بالمنافسة، نفس المرجع.

ثالثا: العقوبات التكميلية

نقصد بالعقوبات التكميلية، تلك العقوبة التي تفرضها سلطة الضبط على المعني بها بالإضافة إلى العقوبة الأصلية "عقوبات مقيدة أو سالبة للحقوق و العقوبات المالية" تتمثل في نشر القرارات الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي أو تعليقها أو توزيعها. و ما يلاحظ على هذا الإجراء، هو أن المشرع في القوانين التي أجازته لم يحدد طريقة النشر (جرائد يومية أو أسبوعية، قنوات تلفزيونية...) و لا الأماكن التي يتم فيها ولا المدة التي يستغرقها النشر. إلا أن إجراء النشر لا تقوم به كل السلطات بل يقتصر فقط على البعض منها.

فمجلس المنافسة¹ يمكن له بالإضافة إلى العقوبات المالية أن يأمر بنشر قرار أو مستخرجا منه أو توزيعه أو تعليقه. و منحت نفس الإمكانية للجنة المصرفية بشأن العقوبات المالية، إذ يمكنها أن تستعملها كعقوبات أصلية أو تكميلية بحسب الظروف وفقا للمادة 114 من القانون 11/03 المتعلق بالنقد و القرض، ونفس الشيء بالنسبة للجنة البورصة، فالنص المادة 55 يقضي بما يلي "... و/أو فرض غرامات ..." مما يعني أنه يمكن أن تكون هذه الغرامات مستقلة، و بالتالي تشكل عقوبة مالية أو تكون في شكل عقوبة تكميلية إضافة إلى العقوبات الأخرى الأصلية. كذلك الأمر بالنسبة للجنة ضبط قطاع الكهرباء و الغاز².

من هنا يتبين أن العقوبات تتصف بالازدواجية، فأحيانا تكون أصلية و أحيانا أخرى تكون تكميلية و هذا ما يحقق مبدأ التناسب. فإذا كان الخطأ المرتكب خطير، فالهيئة توقع عقوبة أصلية و أخرى تكميلية، أما إذا كان أقل خطورة فتختار عقوبة أصلية، حسب ما يتلاءم و الفعل المرتكب.

الفرع الثاني

تكليف الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة

الميدان الذي نحن بصدد دراسته يتضمن أعوان اقتصاديين يستثمرون في شتى المجالات الاقتصادية و المالية، وهيئات إدارية مستقلة تصدر عقوبات في شأنهم، في كل

¹ - أنظر المادة 02/45 من الأمر رقم 03/03، يتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

² - أنظر المادة 153 من القانون رقم 01/02، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

مناسبة خرق الأحكام التشريعية و التنظيمية، سواء لوجود علاقة سابقة تربطهم بها كالاعتماد أو الترخيص، مما يوحي بأن تدخل السلطات بتوقيع العقوبات يكون بناء على هذه العلاقة من خلال السلطة التأديبية. لكن يحدث و تصدر عقوبات حتى في غياب هذه العلاقة. بالتالي لابد من تكييف آخر لهذا الاختصاص. و لعل الأمر يكمن في الطابع الإداري للعقوبات الصادرة عنها، لكونها هيئات ذات طبيعة إدارية.

كما أن الأمر الذي يدفعنا إلى البحث عن تكييف لهذه العقوبات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، هو تردد المشرع بالتصريح عن طبيعة هذه العقوبات. إذ نجده تارة يسميها تأديبية، و تارة أخرى يسميها بالعقوبات الإدارية.

أولاً: الاستناد إلى فكرة العقوبات التأديبية

يتمثل أساس المسؤولية التأديبية في الخطأ الذي يرتكبه الموظف داخل إدارته مثله مثل الجريمة التي تعتبر أساس المسؤولية الجنائية، و الخطأ التقصيري كأساس للمسؤولية المدنية¹. الخطأ التأديبي هو كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط، و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه، مما يعرض مرتكبه إلى عقوبة تأديبية².

و السلطة التأديبية أو سلطة توقيع العقوبات التأديبية هي وسيلة للإدارة المُستخدمة بفرض احترام النظام الداخلي الذي تسير عليه المؤسسة، أو الإدارة العمومية من خلال معاقبة الموظف المخل بالتزاماته المهنية تأديبياً. و خطورة هذه السلطة تبدو من كونها تضع الإدارة المُستخدمة في وضعية الحكم و الخصم في نفس الوقت³.

¹ - طربيت سعيد، سلطة المستخدم في تسريح العمال تأديبياً، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 03.

² - المادة 160 من الأمر رقم 03/06، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادر في 2006/07/16.

³ - طربيت سعيد، نفس المرجع، ص 31.

إذن فالعقوبة التأديبية تنطلق من وجود أشخاص تربطهم بالإدارة علاقات خاصة كعلاقة التوظيف، مما يمنح لها الحق في أن تمارس عليهم سلطة تأديبية عند الإخلال بالالتزامات المهنية، بمعنى آخر فهي بذلك تمارس عليهم سلطتها الرئاسية.

هذه الفكرة لو تم إسقاطها على السلطات الإدارية المستقلة لما وجدت لها محلاً، على أساس أن هذه الأخيرة لا تمارس بأي حال سلطة رئاسية على المعنيين بالعقوبة، ولا يمكن تصور ذلك أصلاً، حتى بالنسبة للأعوان الاقتصاديين الذين تربطهم علاقة ترخيص أو اعتماد بالسلطة القطاعية، ولتوضيح ذلك نذكر مجلس المنافسة على سبيل المثال، فهذا الأخير من صلاحياته إصدار عقوبات في كل مناسبة خرق قواعد المنافسة سواء في القطاعات الاقتصادية أو المالية بالرغم من أنه لا تربطه أي علاقة مع المعني بالعقوبة لا في شكل ترخيص أو اعتماد، حتى وإن كان تحت رقابة سلطة إدارية أخرى.

إلا أنه يمكن الاستناد في فكرة توقيع العقوبات من طرف السلطات الإدارية المستقلة على أعوان ليسوا خاضعين لها في سلم إداري إلى فكرة الإخلال ببنود العقود التي تبرمها، حيث يمكن لها أن تفسخ العقد أو تعدله بإرادتها المنفردة بناء على العلاقة التعاقدية التي تربطها بهم¹.

هذا التبرير هو الذي دفع بالمشروع إلى تكييف الاختصاص القمعي لبعض السلطات الإدارية المستقلة صراحة بأنها عقوبات تأديبية، كما هو الشأن بالنسبة للعقوبات التي توقعها اللجنة المصرفية² ولجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة³، في حين تجاهل الإشارة إلى ذلك بالنسبة لباقي السلطات. مما يستدعي البحث عن تكييف آخر للاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة.

1 - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص441.

2 - أنظر المادة 02/107 من الأمر 11/03، يتعلق بالنقد و القرض، المرجع السابق.

3 - أنظر المواد 51-5، من المرسوم التشريعي 10/93، يتعلق ببورصة القيم المنقولة معدل و متمم، المرجع السابق.

ثانيا: الاستناد إلى فكرة القرارات الإدارية

تمارس الأجهزة الإدارية بصفة عامة صلاحياتها عن طريق وسيلتين تتمثل في القرارات الإدارية و العقود الإدارية، هذه الأخيرة بالرغم من أنها تعطي للإدارة حقا في توقيع عقوبات على المتعاقد معها الذي يخل بالتزاماته التعاقدية، إلا أن ذلك لا يغني عن الطابع التعاقدي لها. حيث أن العقد الإداري ينشأ بداية بإرادة طرفيه (الإدارة و المتعاقد معها) وهذا ما لا يمكن القول به بالنسبة للعقوبات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة مما يجعل إضفاء الطابع الإداري عليها أقرب إلى المنطق.

إن التوصل إلى تكييف العقوبات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة بأنها قرارات إدارية، يكون بالاستناد إلى معيارين أساسيين: **عضوي و مادي** ذلك انطلاقا من التعريف الممنوح للقرار الإداري.

لكن قبل تعريفه، يرى الباحثين في القانون الإداري¹ أن القرار الإداري لا يكون مشروعا و لا منتجا لآثاره، إلا بحضور كافة أركانه المتمثلة في الشكل، السبب، المحل الاختصاص و الغاية. و لم يشبها أي عيب، و إلا كان القرار باطلا.

بالإضافة إلى ما سبق، تعرّف القرارات الإدارية بأنها عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإرادة منفردة لإحدى السلطات الإدارية في الدولة، و يحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم².

بناء على هذا التعريف، واعتمادا على المعيارين العضوي و المادي، يمكن إسقاط عناصر القرار الإداري على العقوبات المؤقتة من طرف السلطات الإدارية المستقلة للتوصل إلى تكييف لها.

1* المعيار العضوي: يعتمد هذا المعيار على الجهة المصدرة للقرار، بحيث يوصف القرار إداريا إذا صدر عن هيئة إدارية.

¹ - أنظر بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر، الواقع و الآفاق، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص 20.

- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984.

² - لباد ناصر، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 333.

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنشئة و المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، يتبين أنّ المشرع كان صريحا في منح الصفة الإدارية لبعض منه، ويتعلق الأمر بمجلس المنافسة الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، و لجنة الإشراف على التأمينات، السلطة الوطنية المكلفة بضبط المياه، و الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري. أمّا باقي السلطات الإدارية المستقلة كسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز. فيمكن استنتاج طبيعتها الإدارية انطلاقا من عدة عناصر، وأهمها الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون الموجهة إلى القرارات و العقوبات الصادرة عنها، و المتمثلة في مجلس الدولة، مما يضيف الطابع الإداري على هذه السلطات.

2* المعيار المادي: يعتمد هذا المعيار على مجموعة عناصر إذا توفرت، كنا أمام قرار إداري بالإضافة طبعا إلى المعيار العضوي.

*** امتيازات السلطة العامة:** لا بد من أن تتمتع الهيئة المصدرة للقرار بامتيازات السلطة العامة، وهذا العنصر متوفر في السلطات الإدارية المستقلة، بالنظر إلى الصلاحيات التي تتمتع بها قانونا مما يجعلها تسمو على غيرها من الأفراد العاديين و مثال ذلك: حق التفتيش و الرقابة، عدم الاحتجاج أمامها بالسر المهني، الإيقاف المؤقت أو النهائي للأعوان الاقتصاديين من ممارسة أنشطتهم... إلى غير ذلك من الصلاحيات¹.

*** الطابع الانفرادي للقرار الإداري:** بمعنى أن الإدارة عند إصدارها لقرار ما، فإن ذلك بمحض إرادتها المنفردة بناءا على سلطتها التقديرية، و دون مشاركة الطرف المعني بالقرار. و هذا ما يميز القرار الإداري عن العقود الإدارية التي تصدر وتتم بإرادتين معا هما إرادة الإدارة و إرادة الفرد المتعاقد معها².

بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة، فإن العقوبات التي تصدرها تكون نابعة عن إرادتها المنفردة، و دون مشاركة من المعني بالعقوبة، حتى وإن كانت غالبا ما توجه

¹ - عيساوي عز دين، المرجع السابق، ص 45.

² - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2005، ص 473.

إعذارات سابقة إلا أن هذه الإعذارات لا تشكل بأي حال إشارة للمخالف حول طبيعة المخالفة أو مقدارها، إنما دعوة لتدارك الأمر من طرف المعني، و رغبة منها في تجنب العقوبة.

* *نسبية أثار القرار الإداري*: هذه الخاصية تتعلق بالقرارات الإدارية الفردية، دون القرارات التنظيمية -التي تصدر بطريقة عامة ومجردة- وهذا العنصر وارد بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة، لأن العقوبات الصادرة عنها لا تمس إلا الشخص المخالف سواء كان طبيعياً أو معنوياً. و هذا لا يعني أن العقوبة يجب أن تصدر في شأن شخص واحد فقط، بل يمكن كذلك أن تكون العقوبة جماعية. و هذا لا يتنافى مع العنصر السابق المتمثل في الطابع الفردي للعقوبة، طالما أن هؤلاء الأشخاص محدّدون، كأن يعاقب مجلس المنافسة عدة مؤسسات محددة في حالة خرق شروط التجميع.

* *الطابع التنفيذي للقرار الإداري*: يقصد به أن الإدارة لها سلطة اتخاذ قرارات تُنفَّذ بصفة آليّة، و دون اللجوء إلى القاضي ليمهره بالصيغة التنفيذية، و هذا الامتياز يسمى " امتياز الأسبقية " " Le privilège du préalable " ¹، و هذه الخاصية تنطبق على السلطات الإدارية المستقلة، و الرجوع بطبيعة الحال إلى النصوص المنشئة و المنظمة لها يؤكد هذا القول ².

إذن وباستقراء خصائص القرارات الإدارية، يتبين أنها تتطابق مع خصائص الجزاءات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، و بالتالي يمكن إعطاء طابع القرار الإداري لهذه الجزاءات.

في الحقيقة يصعب إيجاد مرجعية معينة لتكييف عقوبة بأنها إدارية أو تأديبية فرغم كون هذه الهيئات ذات طابع واحد، إلا أن المشرع لم يتبنى موقفاً واحداً تجاهها، فإذا كان صريحاً

¹ - إبياد ناصر، المرجع السابق، ص349.

² - أنظر المواد 107 من الأمر رقم 11/03، يتعلق بالنقد و القرض، و المادة 48 من القانون رقم 10/01، يتعلق بالمناجم. إذ نجد أن المشرع قد منح للمعني بالعقوبة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، حق الطعن فيها قضائياً. إلا أن هذا الطعن لا يوقف تنفيذ العقوبة، مما يفيد أن هذه العقوبات قابلة للتنفيذ بمجرد صدورها، و دون حاجة إلى اللجوء للقضاء.

بشأن العقوبات التي تنطبق بها بعض السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنه بمناسبة الهيئات الأخرى لم يكن كذلك¹.

إلا أنه بالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، نجد أنه بالرغم من كون بعض سلطات الضبط ترتبط بعلاقة سابقة مع إحدى الأعوان، كسلطة ضبط البريد و المواصلات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية. إلا أنه في حالة إخلال هؤلاء المتعاملين بإحدى النصوص التشريعية و التنظيمية توقع عليهم الهيئات المذكورة سابقا عقوبات إدارية لم يشأ المشرع أن يعاقبها بالتأديبية. في حين بالرجوع إلى القطاع المالي، نجد كل من اللجنة المصرفية و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها²، في حالة إخلال المؤسسات الممارسة لمهنة الصرف و البورصة لإحدى الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها، و كذا الإخلال بالقواعد المتعلقة بأخلاقيات المهنة، توقع على أصحابها عقوبات إدارية يعاقبها المشرع صراحة بالعقوبات الإدارية التأديبية.

إن لتكييف العقوبة الإدارية التي توقعها بعض السلطات الإدارية المستقلة بالتأديبية لابد من وجود علاقة سابقة ، بالإضافة إلى الإخلال بالقواعد المتعلقة بأخلاقيات المهنة.

المطلب الثاني

الاختصاص التأديبي للسلطة التنفيذية

تتولى السلطة التنفيذية صلاحياتها مبدئيا في ضبط المجالين الاقتصادي و المالي لاسيما في قمع كل مخالفة للأحكام التشريعية و التنظيمية بواسطة السلطات الإدارية المستقلة. إلا أنها لا تزال تتدخل في بعض القطاعات لتصدر بنفسها قرارات فردية قمعية، في شأن أي مخالفة صادرة من أحد الأعوان و ذلك سواء في المجال المالي أو الاقتصادي.

قد يبدو هذا الأمر طبيعيا، عندما تصدر السلطة التنفيذية عقوبات في شأن الأشخاص المخالفين للأحكام التشريعية و التنظيمية، و لكن ما هو غريب هو عندما تختص سلطة

¹ - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي المرجع السابق، ص49.

² - أنظر المادة 107 من الأمر 11/03، المرجع السابق، و المادة 55 من المرسوم التشريعي 10/93، المرجع السابق.

إدارية معينة بإصدار قرار إداري يتضمن منح ترخيص أو اعتماد لأحد الأشخاص ليمارس نشاط اقتصادي أو مالي معين في إطار ممارستها لسلطة الرقابة، ثم تتدخل هيئة إدارية أخرى بإصدار قرار إداري آخر يتضمن توقيع العقوبة بسحب هذا الترخيص أو الاعتماد عندما يخالف الأحكام التشريعية و التنظيمية لهذا النشاط.

بعبارة أخرى هل يجسد هذا التصرف قاعدة توازي الأشكال، التي أكد الاجتهاد القضائي في أكثر من قرار قضائي، مبدأ احترام الأشكال الجوهرية. فمن المعروف و كما سبق ذكره القرار الإداري لا يكون مشروعاً و منتجا لآثاره إلا باحترام كل أركانه و هي الشكل، السبب، الاختصاص، المحل و الغاية و لم يشبها أي عيب. ففيما يخص ركن الشكل، ينبغي احترام الأشكال المنصوص عليها قانوناً و إلا اعتبر القرار معيباً في هذا الركن. إذ قد يترتب على عدم الالتزام بالأشكال الجوهرية، بطلان القرارات الإدارية¹. و من بين هذه الأشكال الجوهرية التي لا بد من احترامها، نجد أنه من المفروض السلطة المصدرة للقرار الأول في منح الترخيص لإحداث هذا النشاط، هي ذات الجهة الإدارية التي تختص بإصدار القرار الإداري الذي يتضمن توقيع العقوبة بسحب الترخيص و بالتالي إزالة هذا النشاط. و بما أن السلطة التنفيذية تتدخل في النشاطات الخاضعة لإشراف سلطات إدارية مستقلة نريد أن نتأكد من مدى احترام السلطة التنفيذية لهذه القاعدة.

الفرع الأول

ممارسة السلطة التنفيذية للسلطة التأديبية في المجال المالي

يتعلق الأمر هنا بصلاحيات الوزير المكلف بالمالية بإصدار عقوبات تتجسد في سحب الترخيص أو الاعتماد و ذلك في قطاع القيم المنقولة و قطاع التأمينات. و ما نلاحظه هو أن هذين القطاعين هم ذات المجالات التي تتدخل فيها السلطة التنفيذية لممارسة الرقابة السابقة بحيث تتولى ترخيص ممارسة نشاط شركة الرأسمال الاستثماري في قطاع القيم المنقولة، و في قطاع التأمين أصلاً لجنة الإشراف على التأمينات تمارس رقابة واسعة على هذا النشاط دون سلطة منح الترخيص أو الاعتماد.

¹ - مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، المرجع السابق، ص 234.

أولاً: في قطاع القيم المنقولة

يقرر الوزير المكلف بالمالية سحب رخصة ممارسة النشاط، بناء على طلب شركة الرأسمال الاستثماري، أو بناء على تقرير خاص من محافظ الحسابات بسبب الإخلال الخطير بالتشريع، بناء على تقرير لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و/ أو الوزارة المكلفة بالمالية، إذا أصبحت الشركة لا تستوفي الشروط المحددة في هذا القانون¹.

أما فيما يتعلق بالشروط اللازمة لسحب رخصة الممارسة، فهي منصوص عليها في المرسوم التنفيذي 56/08² بحيث يتم ذلك في غضون (60) ستين يوما من تاريخ تبليغ الإعذار الذي يوجهه الوزير المكلف بالمالية إلى الشركة مع بيان أسباب السحب المزمع القيام به. و للشركة مهلة ستين(60) يوما ابتداء من تاريخ تبليغ الإعذار، أن تقدم أي عنصر يثبت احترامها للشروط التي كانت سببا في اللجوء إلى إجراءات سحب الرخصة. و في حالة عدم تقديم الشركة للأدلة، أو إذا اعتبرت الأدلة المقدمة غير كافية، يعلن الوزير المكلف بالمالية سحب الرخصة.

يجب على شركة الرأسمال الاستثماري ، في حالة سحب الرخصة منها أن تتوقف فورا عن نشاطها، ويتم حلها طبقا للأحكام المنصوص عليها في المادة 715 مكرر من القانون التجاري المعدل و المتمم.

ثانياً: في قطاع التأمينات

من خلال العقوبات التي تفرضها لجنة الإشراف على التأمينات و التي استعرضناها سابقا، نلاحظ أنّ المشرّع الجزائري زودها بحق إصدار عقوبات مالية، و أخرى معنوية (الإنذار و التوبيخ) بالإضافة إلى إيقاف مؤقت لواحد أو أكثر من المسيرين بتعيين أو دون تعيين وكيل متصرف مؤقت.

بمعنى آخر لجنة الإشراف على التأمينات ليس من صلاحياتها أن تسحب الاعتماد من إحدى شركات التأمين وإعادة التأمين أو فروع شركات التأمين الأجنبية أو تتدخل لتحويل

¹ - أنظر المادة 15 من القانون 11/06، يتعلق بشركة الرأسمال الاستثماري، المرجع السابق.

² - انظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي 56/08، يتعلق بشروط ممارسة نشاط شركة الرأسمال الاستثماري، المرجع السابق.

مبالغها المالية، وهذا إذا ما قورنت ببعض هيئات الضبط في القطاعات الأخرى كاللجنة المصرفية ولجنة البورصة، و هذا أمر منطقي فباعتبارها محرومة من سلطة منح التراخيص أو الاعتماد، بل يقتصر دورها في الرقابة اللاحقة للسوق أي مدى احترام النصوص التشريعية و التنظيمية، فلا يمكن تصور إصدار اللجنة عقوبات بسحبه حيث ترك المشرع هذه المسألة لاختصاص الوزير المكلف بالمالية¹. إذ تنص المادة على ما يلي:

- عقوبات يقررها الوزير المكلف بالمالية بناء على اقتراح من لجنة الإشراف على التأمينات، بعد أخذ رأي المجلس الوطني للتأمينات:
- السحب الجزئي أو الكلي للاعتماد.
- التحويل التلقائي لكل أو جزء من محفظة عقود التأمين.

الفرع الثاني

ممارسة السلطة التنفيذية للسلطة التأديبية في المجال الاقتصادي

تتدخل السلطة التنفيذية لضبط المجال الاقتصادي، بفرض عقوبات على المخالفين للأحكام التشريعية و التنظيمية و ذلك في قطاع البريد و المواصلات و كذا قطاع المحروقات نفس الملاحظة ندرجها في هذا المجال بحيث نجد أن سلطة ضبط البريد و المواصلات و كذا الوكالة الوطنية لتأمين مواد المحروقات لها صلاحية منح الرخص التصريح و الاعتماد فهل العقوبات الصادرة عن السلطة التنفيذية من شأنها المساس بهذه القرارات الفردية بالذات أم لا؟.

أولا : في قطاع البريد و المواصلات

في حالة عدم احترام المتعامل المستفيد من رخصة إنشاء واستغلال شبكات عمومية للشروط المقررة بموجب النصوص التشريعية و التنظيمية، تعذره سلطة الضبط بالامتثال للشروط المحددة في الرخصة في أجل 30 ثلاثين يوما.

¹ - أنظر المادة 2/241 المعدلة تنص على: « العقوبات المطبقة على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية..... »

إذا لم يمثل المتعامل للإعذار ولا لشروط الرخصة، يتخذ ضده الوزير المكلف بالمواصلات السلوكية و اللاسلوكية، و على نفقته بموجب قرار مسبب و باقتراح من سلطة الضبط، إحدى العقوبتين الآتيتين:

- التعليق الكلي أو الجزئي بهذه الرخصة لمدة أقصاها ثلاثين 30 يوما.
- التعليق المؤقت لهذه الرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة 3 أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة¹.

فضلا عن ذلك تضيف المادة 36 من القانون المتعلق بالبريد و المواصلات: " إذا لم يمثل المتعامل عند انقضاء هذه الآجال، يمكن أن يتخذ ضده قرار سحب نهائي للرخصة في نفس الأشكال التي أثبتت لمنحها". مما يعني أن السحب النهائي للرخصة يتم بموجب مرسوم. طبقا للمواد 32-33².

غير أن هذه العقوبات المنصوص عليها في مادتين 35-36 ، لا تطبق على المعني إلا بعد إبلاغه بالمآخذ الموجهة إليه و اطلاعه على الملف و تقديم مبرراته كتابة. أما عن سحب الرخصة فلا يتم ذلك إلا في الحالات الآتية:

-عدم الاحترام المستمر و المؤكد لصاحبها للالتزامات الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون

- عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتبة عليها
- أثبات عدم كفاءة صاحبها لاستغلال الرخصة بطريقة فعالة لاسيما في حالة الحل المسبق أو التصفية القضائية أو إفلاس صاحبها.

ثانيا: في قطاع المحروقات

وفقا للمادة 12 من القانون رقم 07/05 الذي يتعلق بالمحروقات تم إنشاء و كالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي تدعيان و كالتان

¹ - أنظر المادة 35 من القانون 03/2000، يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات....، المرجع السابق.

² - القانون 03/2000، يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات....، المرجع السابق.

المحروقات. تتمثل الأولى في الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات و تدعي في صلب النص " سلطة ضبط المحروقات " ، و الثانية تتمثل في الوكالة الوطنية لتنمين موارد المحروقات و تدعي في صلب النص " النفط".

بالرغم من وجود سلطة ضبط المحروقات، التي تتولى مجموعة من الصلاحيات أوردها المادة 13 من نفس القانون من بينها السهر على احترام التنظيم التقني المطبق على النشاطات التي يحمها هذا القانون، احترام دفتر الشروط الخاص بإنجاز منشآت النقل بواسطة الأنابيب، دراسة طلبات منح امتياز النقل بواسطة الأنابيب و تقديم توصيات إلى الوزير المكلف بالمحروقات....احترام النصوص التشريعية و التنظيمية المتعلقة بهذا القطاع على العموم، إلا أنه فيما يتعلق بالمجال القمعي، تقدم السلطة توصية إلى الوزير المكلف بالمحروقات، بسحب امتياز النقل بواسطة الأنابيب في حالة تقصير خطير فيما يخص الأحكام المنصوص عليها في عقد الامتياز حسب الشروط التي تحدد عن طريق التنظيم¹.

أما الوكالة الوطنية لتنمين مواد المحروقات، تكلف بعدة مهام من بينها، ترقية الاستثمارات في مجال البحث واستغلال المحروقات، بالإضافة إلى تسليم رخص التنقيب.

من كل ما سبق يتضح لنا أن السلطة التنفيذية أثناء تدخلها لضبط المجالين الاقتصادي و المالي، تحرص على عدم التعدي على القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة و بالتالي احترام قاعدة توازي الأشكال.

¹ - أنظر المادة 13 من قانون رقم 07-05 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر، عدد 50 صادر في 19 جويلية 2005 ، معدل و متمم بالأمر رقم 10/06، مؤرخ في 2006/07/29، ج ر عدد 48، صادر في 30 جويلية 2006.

لقد تعددت السلطات الإدارية المستقلة، و تنوّعت بتنوع مجالات القطاع الاقتصادي و المالي. و هذا التأسيس المتزايد لهيئات الضبط، كي لا يقتصر على تحقيق الجانب الكمي دون الكيفي، أضحت عملية تزويدها الفعلي بالصلاحيات التنظيمية و الرقابية و القمعية، أمر ضروري لا بد منه. فالهدف من إيجاد هذه الهيئات هو حماية الحريات الفردية للأشخاص من أيّ تعسف، لأنها تمارس صلاحياتها بطريقة محايدة عكس ما كانت عليه الإدارة التقليدية، إذ تتصرف كخصم و حكم في نفس الوقت، ومن أجل ضمان تحقيق أهدافها وخلق التوازن ما بين انسحابها من الحقل الاقتصادي، وبين الاحتفاظ بدورها في الرقابة على النشاط الاقتصادي وبين حقوق والتزامات كل طرف موجود في السوق بالأسلوب الجديد، تبنت الدولة شكلا آخر من أشكال ممارسة السلطة العامة، بموجب سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي على النحو المستعرض، و هو توزيع الصلاحيات بين السلطة التنفيذية و السلطات الإدارية المستقلة.

و عليه ما توصلنا إليه من خلال دراستنا لهذا الموضوع، هو أنه فعلا تم تزويد هذه الأخيرة بأهم الاختصاصات التي تتطلبها فكرة الضبط الاقتصادي، بحيث نشهد التوغل التدريجي لسلطات الضبط القطاعية في السلطة التنظيمية، حتى و إن كان الأمر يقتصر على حق المساهمة، كما أنه لا ننكر أن المشرع قد خطى خطوة معتبرة بشأن مجلس المنافسة في التعديل الأخير بخصوص الاختصاص التنظيمي. بالإضافة إلى تزويد معظم السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات إصدار القرارات الفردية سواء الرقابية أو القمعية. إلا أنه و بالمقابل تبقى السلطة التنفيذية ذو نصيب معتبر في ضبط هذه القطاعات.

العيب لا يكمن أبدا في توزيع الاختصاص بين السلطة التنفيذية و هيئات الضبط المستقلة بل هذه ضرورة لا بد منها، إنما ما يعاب على المشرع هو سوء توزيع هذه الصلاحيات، و يتجلى ذلك في إقصاء بعض السلطات الإدارية المستقلة من صلاحيات جد هامة من شأنها تكريس استقلاليتها من جهة و تحقيق فعاليتها في خدمة المجالين المالي و الاقتصادي من جهة أخرى. كالاختصاص التنظيمي مثلا، إذ نجده حكرا على السلطة التنفيذية في معظم النشاطات التي تخضع لإشراف سلطات إدارية مستقلة. باستثناء مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، بالإضافة إلى مجلس المنافسة و لكن بتحفظ.

الإشكال يكمن في أنه قد تستغرق السلطة التنفيذية مدة طويلة لإصدار قرارات تنظيمية تطبيقية تتعلق بهذه القطاعات. إذ سبق و أن رأينا أن السلطة التنفيذية لا تقتصر مهمتها في ضبط المجال الاقتصادي فحسب، بل لها مجالات أخرى باعتبارها إدارة كلاسيكية. و هذا من شأنه جعل سلطة الضبط تبقى عاجزة عن التصرف لعدم صدور قرارات تنظيمية تُطبَّق وفقها النصوص التشريعية.

أما صلاحية إصدار القرارات الفردية تظهر بوضوح التطورات و التعقيدات التي استحدثتها وقع فيها المشرع أثناء توزيعه للاختصاصات بين السلطة التنفيذية و هيئات الضبط الاقتصادي. بحيث نجد سلطة إدارية مستقلة، تم تزويدها بالسلطة التنظيمية بصورة فعلية، و ذلك شأن مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، بمعنى هي من تختص بوضع أنظمة تخاطب بها الأعوان الاقتصاديين، مع العلم أن هذه الأنظمة لها قوة إلزامية من جانب آخر تتمتع مجموعة من السلطات الإدارية

المستقلة إلى جانب الهيئتان المذكورتان سابقا بصلاحيات مراقبة و الرقابة على السوق بمنح ترخيص و/ أو اعتماد.... للسماح للأعوان الاستثمار في قطاعات معينة، وُضعت تحت إشراف هذه الهيئات الإدارية المستقلة. و هذا في إطار ممارسة الرقابة على السوق. و فعلا نلاحظ حضور واضح لهذه الهيئات في ضبط هذه القطاعات.

إلا أنه في حالة مخالفة إحدى هؤلاء الأعوان الاقتصاديين للنصوص التشريعية و التنظيمية أو في حالة عدم احترام شروط الالتحاق بالمهنة المتعلقة بقطاع معين. قد تتخذ في حقه السلطة الإدارية المستقلة ذاتها، إجراءات قمعية و هذا أمر طبيعي، فالعون الاقتصادي هنا يجد نفسه يتعامل مع جهاز إداري واحد. سواء في المرحلة الأولى، أي أثناء رغبته في الدخول إلى المهنة، أو لاحقا أي أثناء ممارسة الرقابة عليه، و كذلك في حالة خرقه للأحكام القانونية.

و في مجالات أخرى تتدخل السلطة التنفيذية لتوقيع العقوبة على المخالف للأحكام التشريعية و التنظيمية. باعتبارها الجهة التي أصدرت القرار بمنحه الترخيص أو الاعتماد بالتالي هي التي تختص بسحبه في حالة خرقه للأحكام التشريعية و التنظيمية. بوجهة نظر قانونية، هذا يعد تجسيدا لمبدأ توازي الأشكال.

لكن هذا التداخل في الاختصاص من شأنه إحداث عراقيل تحول دون تحقيق الهدف. فما نلاحظه هو أن السلطة التنفيذية تبقى مهيمنة على نشاطات حساسة تتولى ضبطها و بممارسة صلاحيات فعالة، بالرغم من وجود سلطات إدارية مستقلة تضبط هذه النشاطات بالذات. هذا ما يشكك في فعالية هذه الأجهزة الإدارية المستحدثة. و مما ينعكس سلبا على الصعيد الخارجي بحيث هذه الفوضى القانونية من شأنها استبعاد المستثمر الأجنبي و عدم تشجيعه على الرغبة في استثمار أمواله سواء في المجال المالي أو الاقتصادي. و لا تتوقف الفوضى القانونية في هذا الجانب فحسب بل نلتمسها في حالات أخطر من ذلك، تتمثل في خرق مبدأ تدرج القوانين عندما درسنا مسألة نشاط تحويل الفاتورة أين نجد نزاع اختصاص منح الاعتماد الممنوح لمجلس النقد والقرض، وفقا للقانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض بموجب المرسوم التنفيذي 331/65 وهذا يعتبر خرق لمبدأ تدرج القوانين.

و عليه إذا كانت النصوص القانونية تظهر جليا تزويد معظم هيئات الضبط بأهم الاختصاصات، فإننا نلاحظ أيضا عدم تجسيد صفة الاستقلالية الملحقه بهذه السلطات الإدارية المستقلة إذ لا بد من تسليط الأعضاء على عملية تعيين أعضائها التي تحتكرها السلطة التنفيذية، فعدم استقلاليتهما عضويا يشكك في استقلاليتهما وظيفيا

بالرغم من هذا نجد أن الهيئات الإدارية المستقلة من جانب آخر قد أطرت قانونيا بشكل يسمح باحترام أحد المبادئ الدستورية الهامة والمتمثل في ضرورة احترام الحقوق والحريات الفردية للأشخاص، لكن هذا لا يعني أن اختصاصات هذه الهيئات تخلو من النقائص، فالقرارات التي تتخذها هي قرارات فردية تطبق حالة بحالة، ولا يمكن حصرها والإلمام بها لدراستها في حين أن القرارات ذات الطابع القضائي أو الإداري عامة ومنشورة بينما القرارات الفردية التي تتخذها ليست كذلك مما يصعب معرفة أسبابها وأهدافها الحقيقية لذا نجد من الضروري أن تقوم هذه الهيئات بنشر القرارات الفردية التي تصدرها، لكن بشكل لا يمس بالحريات والحياة الخاصة للأشخاص.

بالإضافة إلى الإسراع إلى عملية تقنين الأحكام المنظمة لهيئات الضبط في مدونة تحت عنوان التقنين الاقتصادي. ليسهل الرجوع إليه و تدبر معانيه نظرا لتعرض هذه النصوص لعملية الإلغاء، التعديل و التتميم بسرعة غريبة.

كما نلاحظ أيضا أنه آن الأوان لإجراء تعديل دستوري يمس الإطار القانوني لهذه السلطات الإدارية المستقلة، لاسيما فيما يتعلق بالصلاحيات المسندة إليها مثلها مثل أي جهاز إداري آخر وارد في الدستور، و محاولة تجسيد ذلك واقعيا.

ما نخلص به دراستنا، هو أن منح الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة تترتب عنه الاتجاه نحو إقصاء القاضي الجزائي من المجال الاقتصادي بميلاد فرع قانوني جديد يتمثل في الجزاء الإداري، فهل التساؤل عن مدى انسحاب السلطة التنفيذية من النشاطات التي تخضع لإشراف سلطات إدارية مستقلة، يؤدي إلى البحث عن إمكانية إقصاء السلطة التنفيذية من الحقل الاقتصادي، و تعويضها بكل السلطات الإدارية المستقلة و التي ستستحدث مستقبلا، أم الاستغناء عن هذه أيضا، و توكيل مهمة الضبط الاقتصادي لمجلس المنافسة فحسب. هذا ما يفتح باب آخر للبحث و النقاش.

قائمة المراجع

باللغة العربية:

أولاً: الكتب

- 1- الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1986.
- 2- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري- النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عنابة، 2004.
- 3- - بوشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى، الجزائر، (دون تاريخ النشر).
- 4- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999.
- 5- جعفر محمد سعيد، مدخل للعلوم القانونية، الوجيز في نظرية القانون، الطبعة الأولى، دار هومه، الجزائر، 2000.
- 6- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 7- سليمان محمد الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، بيروت، 1988.
- 8- طربيت سعيد، سلطة المستخدم في تسريح العمال تأديبيا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 9- عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1994.
- 10- عوابدي عمار، القانون الإداري، النشاط الإداري، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 11- لباد ناصر، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، الطبعة 3 ، لباد للنشر، 2005.

12- لعشب محفوظ، القانون المصرفي، سلسلة القانون الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

13- لعشب محفوظ، القانون المصرفي، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر 2001.

14- عبد الوهاب البنداري، الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي.

15- مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، الطبعة الثالثة، دار هوم، الجزائر، 2008.

ثانيا: المذكرات و الرسائل الجامعية

1- كتومحمد شريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراة دولة في القانون، فرع القانون العام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004/2005.

2- القبي حفيظة، النظام القانوني للجرائم الاقتصادية، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، جامعة تيزي وزو،

3- أيت مولود فاتح، النظام القانوني للوسطاء في عمليات البورصة في القانون الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002، ص 29.

4- اقرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد و القرض، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2003، ص 41.

5- بليل مونية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003/2004.

6- بن سباغ نورة، مجال التشريع و التنظيم في دستور 1989، مذكرة لنيل درجة ماجستير، فرع قانون التنمية الوطنية، معهد الحقوق و العلوم القانونية، مولود معمري تيزي وزو، 1997.

- 7- تواتي نصيرة المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005.
- 8- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة احمد بوقرة، بومرداس، 2006.
- 9- عليان مالك، الدور الاستشاري لمجلس المنافسة، دراسة تطبيقية، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002_2003.
- 10 عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 11- مزهود حنان، التوجه نحو إقصاء القاضي الجزائي من المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون السوق، جامعة جيجل، 2007/2008.
- 12- ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 06/95 و الأمر رقم 03/03، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2003/2004.

ثالثا: المقالات

- 1- بن لطرش منى، "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 2، 2002.
- 2- ناصر لباد: السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد 1 سنة 2002.

رابعا: الملتقيات

- 1- بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة و سلطة الضبط للبريد والمواصلات، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية يومي 23، 24 ماي 2007.

- 2- تومي نبيلة، السلطة القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك لإجراءات التصدي لتبويض الأموال، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية يومي 23، 24 ماي 2007.
- 3- عسالي عبد الكريم، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، يومي 23، 24 ماي 2007.
- 4- عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23، 24 ماي 2007.

خامسا: النصوص القانونية

1* الدستور

دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، صادر في 1996/12/08، المتمم بالقانون رقم 03/02، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، صادر في 2002/04/14 المعدل بالقانون رقم 19/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، صادر في 2008/11/16.

2* النصوص التشريعية

- 1- أمر رقم 59/75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون التجاري، ج ر عدد 101، صادر في 1975/12/19، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 08/93، مؤرخ في 25 أبريل 1993، ج ر عدد 27 صادر في 1993/04/27، معدل ومتمم بالقانون رقم 02/05، مؤرخ في 06 فيفري 2005، ج ر عدد 11، صادر في 2005/02/09.
- 2- قانون رقم 07/90، مؤرخ في 3 أبريل 1990، متعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 صادر في 1990/04/04.

- 3- قانون رقم 10/90 مؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16، صادر في 1990/04/18 (ملغى).
- 4- مرسوم تشريعي رقم 10/93 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، صادر في 1993/05/23، معدل ومتمم بالأمر رقم 10/96 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر عدد 03، صادر في 1996/01/14، و بالقانون رقم 04/03 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11، صادر في 2003/02/19 (استدراك في ج ر عدد 32، صادر في 2003/05/7).
- 5- أمر رقم 06/95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 9، صادر في 1995/02/22، (ملغى).
- 6- أمر رقم 07-95 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13، صادر في 1995/03/08، معدل ومتمم بالقانون رقم 04/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر عدد 15 صادر في 03/12 / 2006 (استدراك في ج ر عدد 27، صادر في 2006/04/26).
- 7- أمر رقم 08/96، مؤرخ في 10 جانفي 1996، يتعلق (هـ .ب.ت.ح.ق.م)، ج ر عدد 03، صادر في 1996/01/14 .
- 8- قانون رقم 03/2000 مؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، صادر في 2000/08/06.
- 9- قانون رقم 10/2001 مؤرخ في 3 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35، صادر في 2001/07/04، معدل و متمم بالأمر رقم 02/07، مؤرخ في أول مارس 2007، ج ر عدد 16، صادر في 2007/03/07.
- 10- قانون رقم 01/2002 مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر عدد 8، صادر في 2002/02/06.
- 11- قانون رقم 11-02 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86، صادر في 2002.

- 12- أمر رقم 03/03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، صادر في 20/07/2003، معدل و متمم بالقانون 12/08 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36 الصادر في 19/07/2008، و بالقانون رقم 05/10، مؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر عدد 46، صادر في 18/08/2010.
- 13- أمر رقم 11/03، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 52 صادر في 27/08/2003، معدل و متمم بالأمر رقم 01/09، مؤرخ في 22 جويلية 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44 صادر في 26/07/2009، بالأمر رقم 04/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في 2010.
- 14- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر، عدد 50 صادر في 19/07/2005. معدل و متمم بالأمر رقم 10/06، مؤرخ في 29/07/2006، ج ر عدد 48، صادر في 30 جويلية 2006.
- 15- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 صادر في 04/09/2005، معدل و متمم بالقانون رقم 03/08، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج ر عدد 04، صادر في 27/01/2008، و بالأمر رقم 02/09، مؤرخ في 22 جويلية 2009 ج ر عدد 44، صادر في 26/07/2009.
- 16- قانون رقم 01/06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 صادر في 08/03/2006، متمم بالأمر رقم 05/10، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50، صادر في أول سبتمبر 2010.
- 17- أمر رقم 03/06، مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، صادر في 16/07/2006.
- 18- قانون 11/06، مؤرخ في 24 جوان 2006، يتعلق بشركة الرأسمال الاستثماري، ج ر عدد 42 صادر في 25 جوان 2006.
- 19- قانون رقم 01/07، مؤرخ في 27 فيفري 2007، يتعلق بتعاونيات الادخار والقرض ج ر عدد 15، صادر في 28/02/2007.

3/ النصوص التنظيمية

- 1- مرسوم رقم 191/71، المؤرخ في 30 جوان 1917، يتعلق بتشكيل وتسيير اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية، ج ر عدد 55 صادر في 07/6/1971.
- 2- مرسوم تنفيذي رقم 331/95 مؤرخ في 25 أكتوبر 1995، يتعلق بشروط تأهيل المؤسسات التي تمارس تحويل الفواتير، ج ر عدد 64، صادر في 1995/10/29.
- 3- مرسوم تنفيذي رقم 438/95، مؤرخ في 23 ديسمبر 1995، يتضمن تطبيق أحكام القانون التجاري المتعلقة بشركة المساهمة و التجميعات، ج ر عدد 80، صادر في 1995/12/24.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 102/96، المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 18، صادر في 1996/03/20.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 123/01 مؤرخ في 9 ماي 2001 يتعلق بتحديد نظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها اللاسلكية الكهربائية، وعلى مختلف خدمات الموصلات السلكية واللاسلكية القابلة للاستغلال، ج ر عدد 27، صادر في 05/13/2001.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 56/02، مؤرخ في 06 فيفري 2002، يحد كفايات منح السندات المنجمية وإجراءات ذلك، ج ر عدد 11، صادر في 2002.
- 7- مرسوم رئاسي رقم 195/02، المؤرخ في 01/06/2002، يتضمن القانون الأساسي للشركة الجزائرية للكهرباء والغاز، ج ر عدد 39، الصادر في 2002.
- 8- مرسوم رئاسي رقم 128/04، المؤرخ في 19 أبريل 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر 2003، ج ر عدد 26 صادر في 2003.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 219/05 مؤرخ في 22 جوان 2005، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج ر عدد 43، الصادر في 2005/16/22.

- 10- مرسوم تنفيذي رقم 428/06 مؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد إجراءات منح الرخص استغلال منشآت إنتاج الكهرباء، ج ر عدد 76 صادر في 2006/11/29 .
- 11- مرسوم تنفيذي 56/08، المؤرخ في 11 فيفري 2008، يتعلق بشروط ممارسة نشاط شركة الرأسمال الاستثماري، ج ر عدد 09، صادر في 2008/02/24.
- 1- نظام رقم 01/91 مؤرخ في 20 فيفري 1991، تحديد حق الصرف بعنوان المكافآت المعوضية للمصارف المترتبة عن المهمات المؤقتة في الخارج، ج ر عدد 40، صادر في 1991/08/28، المعدل والمتمم بالنظام رقم 02/95، مؤرخ في 28 فيفري 1995، ج ر عدد 22، صادر في 1995/04/23.
- 2- نظام رقم 02/91 مؤرخ في 20 فيفري 1991، يحدد شروط فتح حسابات بالعملة الصعبة...، ج ر عدد 40، صادر في 1991/08/28.
- 3- نظام رقم 09/91، مؤرخ في 14 أوت 1991، يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف والمؤسسات المالية، المعدل و المتمم بموجب النظام رقم 04/95 المؤرخ في 20 أفريل 1995، ج ر عدد 39 صادر في 1995.
- 4- نظام رقم 05/92 مؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بالشروط التي يجب أن تتوفر في مؤسسي البنوك و المؤسسات المالية و مسيريها و ممثليها، ج ر، عدد 08، صادر في 1993.
- 5- نظام رقم 09/92، مؤرخ في 20 نوفمبر 1992، المتعلق بإعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك و المؤسسات المالية و نشرها، ج ر عدد 15 صادر في 1993.
- 6- نظام رقم 06/95 المؤرخ في 19 نوفمبر 1995، يتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية، ج ر عدد 81، صادر في 1995.
- 7- نظام رقم 02/96، مؤرخ في 22 جوان 1996، يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات والهيئات التي تلجأ علانية إلى الادخار عند إصدار القيم المنقولة، ج ر عدد 36، صادر في 1997/06/01.

- 8- نظام رقم 03/96، مؤرخ في 03 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم و مراقبتهم ، ج ر عدد 36 صادر في 1997/06/01.
- 9- نظام رقم 01/97، مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بمساهمة وسطاء عمليات البورصة في رأسمال شركة إدارة البورصة للقيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادر في 1997/12/29، معدل ومتمم بالنظام رقم 04/03، مؤرخ في 18 مارس 2003، ج ر عدد 73، صادر في 2003/11/30.
- 10- نظام رقم 02/97، مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بشروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، ج ر عدد 87، صادر في 1997/12/29.
- 11- نظام اللجنة، رقم 03/97، المؤرخ في 18 نوفمبر 1997، المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادر في 1997/12/29.
- 12- نظام رقم 04/97، مؤرخ في 25 نوفمبر 1997، يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي في القيم المنقولة، ج ر عدد 87، صادر في 1997/12/29.
- 13- نظام رقم 03/2000، مؤرخ في 28 سبتمبر 2000 يتضمن تنظيم و سير المصلح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، ج ر عدد 08، صادر في 2001/01/31.
- 14- نظام رقم 01/04، المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج ر عدد 27، صادر في 2004. ملغى بموجب النظام 04/08، مؤرخ في 2008، ج ر عدد 72، صادر في 2008/12/24.
- 15- نظام رقم 02/04، مؤرخ في 04 مارس 2004، يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياط الإلزامي ج ر عدد 27، صادر في 2004.
- 16- نظام رقم 02/08 مؤرخ في 2008/07/21، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال تعاونيات الادخار و القرض، ج ر عدد 15 صادر في 08 مارس 2009.
- 17- نظام 03/08، مؤرخ في 21 جويلية 2008، يحدد شروط الترخيص بإقامة تعاونيات الادخار و القرض و اعتمادها، صادر في 08 مارس 2009.

- 18- تعليمية رقم 01/98، للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 30 أفريل 1998، تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.
- 19- تعليمية رقم 01/99، للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 03 مارس 1999 تتعلق بنموذج اتفاقية فتح الحساب.
- 20- تعليمية رقم 03/99، للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 16 جوان 1999 تتعلق بإصدار البطاقات المهنية.

ثانيا: باللغة الفرنسية

A : OUVRAGES:

- 1- **COLLIARD Claude-Albert et TIMSIT Gérard**, (sous la direction), les autorités administratives indépendantes, PUF , Paris, 1988.
- 2- **DECOOPMAN Nicole** ,s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002.
- 3- **HAMON Francise, TROPER Michel**, Droit constitutionnel, 29eme édition, LGDJ, 2005.
- 4- **DESHAMMEL Jean pierre et LEMOINE Laurent**, l'affacturage 4^{eme} édition , édition que sais je .., 1993 .
- 5- **HAROUN.Mehdi**, le régime des investissement en Algérie « le traitement de l'investissement » 2éme partie LITEC paris 2000.

6- ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économiques en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005.

7-----, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Editions Houma, Alger, 2005.

8-----, droit de la régulation économique, éditions berti, 2006.

B- ARTICLES :

1- CHEVALLIER Jacques, « Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes », JCP, semaine juridique, 1986,I.3254.

2-, "Les enjeux de la déréglementation ", RDP , n°01, 1987, pp 281-320.

3- DAURY-FAUVEAU Morgane, « le partage enchevêtré des compétences de la régulation », in N. DECOOPMAN (s/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier, PUF, Paris, 2002, pp 149-163.

4- DIB Said, « de l'Etablissement financier dans la loi de la monnaie et du crédit », Media – Bank, N°47, Avril, Mai, 2000, P 91 .

5- LEFEBVRE.John : « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in N. DECOOPMAN (s/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier, PUF, Paris, 2002, pp 97-147.

- **SAHRI SLAIMI Fadila**: « le factoring–technique de recouvrement des créances d’après le décret législatif n° 93/08 du 25/04/1993 », RASJEP n°02, 1995.

6- FRISON-Roche Mary-Anne, « Le droit de la régulation », dalloz, n°07 2001, pp 610-616.

7- KHELLOUFI Rachid, « Les institutions de régulation », Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques, (RASJEP), volume 41, N° 2, 2003, pp 89-136.

8- TEITGEN-COLLY Catherine, « Les autorités administratives indépendantes : histoire d’une institution » in COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), s/dir, Les AAI, PUF, Paris, 1988, pp 21-73.

9-----, « Les instances de régulation et la constitution », RDP n°01, 1990, pp 153-261.

10- ZOUAÏMIA Rachid, « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue Idara, n° 26, Alger, 2003, pp 5-50.

11-----, « les fonction répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue Idara, n° 28, Alger, 2004, pp123-165.

C-SEMINAIRES:

-REDOUANE Djaffar, Les compétences multiformes de la Commission de régulation de l'électricité et du gaz, Les Actes du Colloque National sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, Université de Bejaïa le 23-24 mai 2007.

الفهرس

5	مقدمة.....
12	الفصل الأول: توزيع الاختصاص التنظيمي.....
14	المبحث الأول: الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.....
15	المطلب الأول: كيفية مباشرة الاختصاص التنظيمي.....
15	الفرع الأول: الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي.....
16	أولاً: مجلس المنافسة.....
19	ثانياً: لجنة ضبط الكهرباء و الغاز.....
21	ثالثاً: سلطة ضبط البريد والمواصلات.....
22	رابعاً: لجنة الإشراف على التأمينات.....
24	خامساً: الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري.....
26	الفرع الثاني: الهيئات الممارسة للاختصاص التنظيمي.....
26	أولاً: مجلس النقد و القرض.....
32	ثانياً: لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.....
37	المطلب الثاني: مدى دستورية الاختصاص التنظيمي.....
37	الفرع الأول: في القانون الفرنسي.....
40	الفرع الثاني: في القانون الجزائري.....
43	المبحث الثاني: الاختصاص التنظيمي للسلطة التنفيذية.....
	المطلب الأول: ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التنظيمي باعتبارها إدارة
44	كلاسيكية (حكومة).....
45	الفرع الأول: الاختصاص التنظيمي لرئيس الجمهورية.....
46	أولاً: تعريف التنظيم المستقل.....
46	ثانياً: مجالات التنظيم لرئيس الجمهورية.....
48	1- اللوائح التنظيمية المستقلة.....

48	2- لوائح الضبط والبوليس
52	الفرع الثاني: الاختصاص التنظيمي للوزير الأول
54	أولاً: تعريف التنظيم التنفيذي
54	ثانياً: مجال التنظيم التنفيذي
	المطلب الثاني: ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التنظيمي لضبط القطاع
56	الاقتصادي
56	الفرع الأول: مجالات احتفاظ السلطة التنفيذية بالاختصاص التنظيمي
	أولاً: تداخل الاختصاص التنظيمي بين السلطة التنفيذية و هيئات الضبط
57	الاقتصادي
60	ثانياً: انفراد السلطة التنفيذية بالاختصاص التنظيمي
60	الفرع الثاني: مجالات تدخل السلطة التنفيذية في الاختصاص التنظيمي
61	أولاً: عن طريق إجراء القراءة الثانية
63	ثانياً: عن طريق إجراء الموافقة
66	الفصل الثاني: توزيع الاختصاص في مجال اتخاذ القرارات الفردية
68	المبحث الأول: توزيع الاختصاص في مجال الرقابة و المراقبة على السوق
69	المطلب الأول: الصلاحيات الرقابية المقررة للسلطات الإدارية المستقلة ...
70	الفرع الأول: مراقبة الدخول إلى السوق (الرقابة السابقة)
70	أولاً: هيئات الضبط الممارسة للرقابة السابقة في المجال المالي
70	1: مجلس النقد و القرض
72	2- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها
76	ثانياً: هيئات الضبط الممارسة للرقابة السابقة في المجال الاقتصادي
76	1- لجنة البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية
78	2- لجنة الكهرباء و الغاز
79	3- اللجنة الوطنية للممتلكات المنجمية
81	4- مجلس المنافسة

74	الفرع الثاني: الرقابة على السوق (الرقابة اللاحقة).....
84	أولاً: هيئات الضبط الممارسة للرقابة اللاحقة في المجال المالي.....
84	1- اللجنة المصرفية.....
85	2- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.....
86	3- لجنة الإشراف على التأمينات.....
87	ثانياً: هيئات الضبط الممارسة للرقابة اللاحقة في المجال الاقتصادي.....
87	1- سلطة ضبط البريد و المواصلات.....
88	2- لجنة الكهرباء و الغاز.....
88	3- مجلس المنافسة.....
89	المطلب الثاني: الصلاحيات الرقابية المقررة للسلطة التنفيذية.....
90	الفرع الأول: ممارسة السلطة التنفيذية للرقابة في المجال المالي.....
90	أولاً: نشاط تحويل الفاتورة.....
92	ثانياً: نشاط الرأسمال الاستثماري.....
92	ثالثاً: في قطاع التأمينات.....
93	الفرع الثاني: ممارسة السلطة التنفيذية للرقابة في المجال الاقتصادي.....
94	أولاً: في قطاع البريد و المواصلات.....
94	ثانياً: في القطاع المنجمي.....
95	ثالثاً: في قطاع المنافسة.....
96	المبحث الثاني: توزيع الاختصاص في مجال السلطة التأديبية.....
97	المطلب الأول: الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة.....
97	الفرع الأول: أنواع العقوبات الصادرة عن هيئات الضبط.....
98	أولاً: العقوبات المقيدة والسالبة للحقوق.....
103	ثانياً: العقوبات المالية.....
107	ثالثاً: العقوبات التكميلية.....
107	الفرع الثاني: تكييف الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة.....

أولاً: الاستناد إلى فكرة العقوبات التأديبية.....	108
ثانياً: الاستناد إلى فكرة القرارات الإدارية.....	110
المطلب الثاني: الاختصاص التأديبي للسلطة التنفيذية.....	113
الفرع الأول: ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص التأديبي في المجال	
المالي.....	114
أولاً: في قطاع القيم المنقولة.....	115
ثانياً: في قطاع التأمينات.....	115
الفرع الثاني: ممارسة السلطة التنفيذية للاختصاص القمعي في المجال	
الاقتصادي.....	116
أولاً: في قطاع البريد و المواصلات.....	116
ثانياً: في قطاع المحروقات.....	117
الخاتمة.....	120
قائمة المراجع.....	124
فهرس المحتويات.....	137

ملخص:

لما انتهجت الدولة الجزائرية نظام اقتصاد السوق، عرفت تسربا للنصوص القانونية الغربية ذات الصبغة الليبرالية، التي تستدعي انسحاب السلطة العمومية من الحقل الاقتصادي. هذا ما فسّر الانتقال من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة.

بالمقابل، صاحب هذا الإجراء خلق وسائل جديدة تتمثل في السلطات الإدارية المستقلة، مكلفة بمهمة الضبط الاقتصادي.

هذه المهمة تتطلب من جهة تزويد هذه الهيئات بكافة الصلاحيات اللازمة لتمكين من تحقيق الضبط و من جهة أخرى عودة الإدارة الكلاسيكية لتنظيم و مراقبة النشاطات الاقتصادية بواسطة السلطة التنفيذية.

لهذا تدخل المشرع لإعادة توزيع الصلاحيات بين هذه و تلك لتحقيق مهمة الضبط الاقتصادي، إلا أن هذا التوزيع جاء بنوع من الغموض و التناقض من شأنه عرقلة الاقتصاد الوطني بدلا من تطويره.

Résumé :

Après l'intégration de l'Etat Algérien dans l'économie de marché, On assiste à la réception de nouveaux textes juridiques, qui font appel au désengagement de la puissance publique de la sphère économique. Ce qui explique le passage d'un Etat interventionniste à un Etat régulateur.

En revanche, Cette démarche s'accompagne avec l'institution de nouveaux mécanismes, s'agissant des autorités administratives indépendantes, chargé de la régulation économique.

Cette notion nécessite d'une part, de mettre à la disposition des autorités de régulation toute les compétences qu'il faut afin qu'elles soient en mesure de remplir sa mission. Et d'autre part le retour des mécanismes classique d'encadrement et de contrôle de l'activité économique par le pouvoir exécutif.

Sauf que, la répartition des compétences menée par le législateur, montre une certaine obscurité et obstacles. ce qui a déclenché un mauvais déroulement de l'économie national.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية:

ج ر: جريدة رسمية
ص: صفحة

ثانياً: باللغة الفرنسية:

AAI : Autorités Administratives Indépendantes

cmc : conseil de la monnaie et du crédit

cosob : la commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourses

Ed : Edition

Ibid : Ibidem- au même endroit

In : Dans

JCP : semaine juridique, édition générale

LGDJ : Librairie Générale de Droit de Jurisprudence

N° : Numéro

Op.cit : Opere Citato- cité précédemment

P : Page

PUF : Presse Universitaires de France

RDP : Revue de Droit Public et de Science Politique

RFDA : Revue Française de Droit Administratif

RASJEP : Revue Algérienne des Sciences Juridiques, économiques et politiques

S/dir : Sous direction

بسم الله الرحمن الرحيم

"... ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي
أنعمت علي و علي والدي و أن أعمل
صالحاً ترضاه و أدخلني برحمتك في
عبادك الصالحين..."

النمل آية 19

كلمة شكر و عرفان

أرفع شكري الممتن إلى الله سبحانه و تعالى على ما يسره لي من
جهد و إرادة و إصرار على انتهاج سبيل البحث و الدراسة
و بعده إلى أستاذي الفاضل : الأستاذ الدكتور: رشيد زويمية الذي
أحاطني بكل نصائحه و توجيهاته العلمية و المنهجية، و أشكره
على صبره على تقصيري، فكان نعم المعلم و نعم الموجه، أدامه
الله نبراسا منيرا للعلم و المعرفة.

و أخص بشكري الجزيل أساتذتي الأفاضل أعضاء اللجنة
الموقرة الذين ساهموا بقراءاتهم الواعية و ملاحظاتهم القيمة، في
إثراء مضمون هذا العمل على حساب راحتهم و وقتهم الثمين.
و أشكر كل من ساهم في إخراج هذا العمل العلمي إلى النور
سواء كان من قريب أو من بعيد، أمني أن أوفق في ذلك و الفضل
و الشكر لله عزّ و جلّ.

الهداء

أهدي ثمرة جهدي
إلى من أضحى... لسلامتها
إلى من لا أتعب في خدمتها
إلى من أدعو لها بالعمر المديد
أمي الحنون

إلى صاحب الهبة و الوقار
إلى من حرص على نجاحي في الحياة
أبي العزيز

إلى رفاقي في السراء و الضراء
إلى من شاركني هدف إرضاء الوالدين
أختاي و إخوتي

إلى من لا يأس بالدعاء له بالشفاء
إلى من لن أتوقف عن خدمته
إلى منبع فرحي و سعادتي
"باديس"

صونيا دحاس