

المسيلة في: 2023/03/15

الرقم: 001/ك.ح.ع.س/2023

إشهاد بإعتماد مطبوعة

يشهد السيد رئيس المجلس العلمي لكلية الحقوق و العلوم السياسية أنه تم إعتماد

مطبوعة بعنوان : محاضرات في السلطات الإدارية المستقلة

للدكتورة : ضريفي نادية

و التي تم تحكيمها من طرف المحكمين (د/ قسمية محمد و د/ بلواضح الطيب) .

رئيس المجلس العلمي .
الأستاذ الدكتور : والي عبد الحفيظ
المجلس العلمي
كلية الحقوق و العلوم السياسية
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

جامعة محمد بوضياف المسيلة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

محاضرات في :

السلطات الإدارية المستقلة



السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري

الأستاذة الدكتورة ضريفي نادية

السنة الجامعية 2023/2022

الدولة هي الشخص المعنوي الأول والذي تتفرع عنه جميع البيئات والهيكل والمؤسسات العمومية في الدولة، ويختلف هذا التوزيع وهذا التفرع حسب طبيعة نظام الدولة السياسي والإداري، وكذا حسب طبيعة نظامها الاقتصادي. وان كانت تقليديا تنقسم الهيئات العمومية إلى هيئات مركزية (وتتضمن هيئات عدم التركيز) وهيئات لا مركزية منها الإقليمية (البلدية والولاية) أو مرفقية (تتضمن كل فئات الهيئات العمومية من هيئة عمومية ذات طابع إداري "Etablissement public à caractère administratif" <<EPA>> أو ذات طابع علمي وتكنولوجي أو مراكز البحث... الخ)

فعلم الإدارة الحديث ومقتضيات ومتطلبات الفعالية والتحديث يقتضي إيجاد نوع جديد ومميز من الهيئات العمومية لها مهام خاصة ومعينة ولها خصوصية في نظامها القانوني وهي التي أحدثت قطيعة مع الهيئات العمومية الموجودة في المنظومة القانونية وهي "الهيئات الإدارية المستقلة" أو سلطات الإدارية المستقلة أو "هيئات الضبط" أو "سلطات الضبط الاقتصادي خاصة".

فالإصلاحات التي قام بها المشرع الجزائري التي أدت إلى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وتعويض القرارات الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي، غير أن الدولة لا تمارس هذه الوظائف الضبطية عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، إنما تقوم بإنشاء هيئات من نوع جديد تتمثل في سلطات الضبط الاقتصادي (السلطات الإدارية المستقلة) والتي تشرف على العديد من المجالات والنشاطات: البنوك والمؤسسات المالية، نشاطات البورصة، التأمينات، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز، النقل، المحروقات، وكذا قطاع المنافسة، الإعلام، والتي ظهرت بعد 1990.

لقد أثارت نشأة فكرة سلطة الضبط المستقلة العديد من التساؤلات تدور أساسا حول استقلاليتها وإدراجها ضمن المنظومة المؤسساتية، وكذا الاختصاصات التي تمارسها، فهذه الهيئات الجديدة مأخوذة من النموذج الغربي وهي السلطات الإدارية المستقلة والمكلفة

بمختلف الوظائف المتعلقة بوظيفة الضبط للاقتصاد و حتى في جانب الإداري وكذا الجانب المتعلق بالحريات مثل الإعلام و حقوق الانسان ، بدلاً من الهيئات الإدارية التقليدية أو الكلاسيكية، وذلك لأداء الوظائف المتعلقة بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية والإدارية والمتعلقة بالحريات .

و قبل الخوض في خصوصية هذه الهيئات ونظمها القانونية وخصوصية كل هيئة يجب أن ندرس الإطار العام والمساعد لإنشاء هذه الهيئات سواء في النظم المقارنة أو المنظومة القانونية الجزائرية ثم التطرق للنظام القانوني لسلطات الضبط في الجزائر ومن ثمة التطرق لمجالات ونماذج سلطات الضبط حسب خصوصية كل مجال وكل فئة من هذه الفئات؛ لنصل في الخاتمة لجملة من النتائج التي يجب أن يدركها ويستنتجها الطالب خاصة في مستوى الماستر (مشروع باحث)، والتي هي خلاصات وعصارة مقياس السلطات الإدارية المستقلة، وفي نفس الوقت هي بداية لإشكاليات يمكن أن تكون مشاريع بحث في المستقبل، ولعل أهم هذه النتائج:

محاولة تكييف وتعريف السلطات الإدارية المستقلة وخصوصيتها في الجزائر، ومدى استقلالية هذه السلطات عن الإدارة الكلاسيكية (عضوية/مالية/وظيفية)، وهل فعلاً يوجد في المنظومة القانونية الجزائرية سلطات إدارية مستقلة؟ واستنتاجات أخرى تكون ثمرة دراسة هذا النوع من الهيئات في الجزائر.

وستكون دراسة هذا المقياس كما يلي:

المحور الأول: الإطار العام للسلطة الإدارية المستقلة

المحور الثاني : صلاحيات السلطات الإداري المستقلة

المحور الثالث: نماذج تطبيقية للسلطات الإدارية المستقلة

المحور الأول: الإطار العام للسلطة الإدارية المستقلة

أولاً: مبررات ظهور السلطات الإدارية المستقلة:

ارتبط ظهور السلطات الإدارية المستقلة بفكرة الضرورة، أي مدى حاجة نظام معين لهذا النموذج، فيقول "شوفالي" Chevallier أن الضرورة هي من خصائص هذا النموذج المتميز، فكل نظام فيه الكثير من المبررات الخاصة به لكن كلها تجتمع وتدور حول فكرة "الضرورة"¹.

ومن هنا فالبحث في مبررات نشأة السلطات الإدارية المستقلة تدور حول عنصرين أساسيين في كل الأنظمة هما "الضبط و التمكين من الحقوق والحريات" بالإضافة لمبررات أخرى تختلف من نظام لآخر.

1- الضبط

الضبط هو المبرر الأساسي لإنشاء هذه السلطات فهو تحول في أدوار الدولة الحديثة، وإن كان مجلس الدولة الفرنسي سنة 2001 قد أكد على أن هذا المبرر هو المشترك بين كل الأنظمة، إلا أن ما يختلف من نظام لآخر هو مضمون هذه الوظيفة الجديدة الضبطية.

إن الضبط هنا نقصد به الوظيفة الحديثة والتي تختلف عن الضبط الإداري المعروف كلاسيكياً، وهنا في فرنسا ظهر اتجاهين في النظر لهذه الوظيفة.

تعريف مجلس الدولة الفرنسي (لجنة التقارير والدراسات): >> هو وظيفة تقوم بها هيئات تسمى السلطات الضابطة <<، وهنا ميز بين زاويتين للضبط:

الزاوية الأولى: هو الوظيفة التي لا تدخل في العمل السياسي أو العمل الإداري (مسير)، أي هي وظيفة تقع بين الإختيار السياسي الذي يتمثل في السلطات المنتخبة وبين سلطات تسيير المصالح (عمل إداري) والموضوع تحت الرقابة التسلسلية أو الوصائية (أي هو العمل الخارج عن عمل البرلمان والحكومة).

¹ J.chevallier, réflexions sur institution des autorités administratives indépendantes, JCP, n °23,1986

الزاوية الثانية: هو مجموع الوسائل التي تسمح بتدخلات الدولة في قطاع اقتصادي معين لضمان المحافظة على التوازنات في هذا القطاع أو غيره والذي يتم من خلال تدابير بسيطة لتصحيح السوق بعيدة عن الأوامر والتوجيهات للمؤسسات والتي تعطي المجال لوجود قانون جديد يسمى "القانون العام للضبط" لكن هذه الزاوية الثانية حصرت الضبط في الضبط الاقتصادي واستبعدت المجال الإداري والحريات، وهو ما يعكس التصور العام الذي قدمه مجلس الدولة للضبط أنه وظيفة مشتركة لكل السلطات الإدارية المستقلة.

وقدمت في هذا الإطار عدة قراءات لفقهاء فرنسيين لكن ما تم الإجماع عليه هو أن الضبط كوظيفة تتسم بالغموض وعدم التحديد، كما أشار إليه تقرير مجلس الدولة سنة 2001 أنه ليس من السهل تعريف الضبط¹، وما نقوله نظن ان الضبط هو وظيفة يختلف مضمونها من مجال لآخر ومن سلطة إلى أخرى.

فالضبط هدفه الحفاظ على التوازن وضمان السير الصحيح ومن هنا فالضبط وظيفة جديدة وحديثة، أو كما يقول Jacques Chevallier "هي لباسا جديدا لوظيفة دائمة لطالما مارسها الدولة من خلال هيئاتها".

وسنرى من خلال أمثلة التي سنتناولها مضمون الوظيفة الضبطية من قطاع لآخر ولكنها تتضمن أساسا (الوظيفة الرقابية الوظيفة الإستشارة، الوظيفة القضائية، الوظيفة التنظيمية...)، فهذه الوظيفة الجديدة هي وظيفة مركبة ومعقدة.

2- التمكين من الحقوق والحريات

هو المبرر الثاني لإستحداث السلطات الإدارية المستقلة وإذا كان الضبط قد اتفق على أنه مبرر مشترك إلا أن هذا المبرر يظهر بصورة أجل في مجال الحريات والمجال الإداري.

¹ لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة، دون دار النشر، الجزائر، 2001، ص 101.

إن ما ميز الفترة التي ظهرت فيها السلطات الإدارية المستقلة هي زيادة الوعي لدى المواطنين في كل العالم والبحث عن الحقوق والحريات، وساعد في إنتشار هذا الوعي التكنولوجي وتطور وسائل الإتصال و الإعلام الآلي وكذا ظهور حقوق جديدة ومحاولة تحسين العمل الإداري، فهذا النموذج ظهر لمواكبة كل هذه التغيرات وكذا لتمكين الفرد من حقوقه وحرياته أمام عجز الإدارة التقليدية الكلاسيكية لتمكينه منها وهذا لفقدانها أهم عناصر التمكين وهي الإستقلالية وباقي الضمانات ولعل أهم ميزة في هذه الفترة غياب الحماية اللازمة للحقوق والحريات في ظل هذه التطورات التكنولوجية الحديثة من خلال:

- ظهور تهديدات جديدة في مواجهة حقوق الفرد؛
- عجز أجهزة الدولة الكلاسيكية عن توفير الحماية اللازمة لهذه الحقوق /عدم التلاؤم / عدم التكيف مع متطلبات الواقع الجديد وتطور الحقوق وتوسعها).¹

فعدم تدخل الدولة ليس فقط سببه العجز بل تطور الوعي والنضج بل فقط من أجل أن لا تظهر الدولة كمتدخل لكن دون أن تترك المجال مفتوحا كليا والذي جعل من تبني هذا النموذج الحل الأمثل، حتى ولو كان هذا شكليا فقط في بعض الأنظمة.

ومنه يبقى الضبط و التمكين من الحقوق والحريات أهم العوامل والمبررات التي تشترك فيها كل الأنظمة والتي حفزت وأدت لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

3- مبررات أخرى

مبررات ظهور السلطات المستقلة في الجزائر: ميز ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ظروفًا عامة واكبت وكانت سببا في بعض الأحيان في الاتجاه لهذا النموذج، فالمبرر لهذا الإنشاء هو قبل كل شيء إعادة تنظيم للدولة والهيئات العمومية وتحول من تحولات الدولة وأدوارها خاصة مع المعطيات الجديدة وإنتشار الوعي وكذا التقليل التدريجي لتدخل الدولة في الإقتصاد والحريات وفي المجالات الحساسة، سنحاول إعطاء أهم المبررات فيمايلي:

¹Ch.debbasch et C.Gueydan, la régulation de la liberté de la communication audiovisuelle, Economica,Paris ,1991,pp13-15.

أ. تحول في الواقع الاقتصادي ومعطياته: وهو ما يعبر عنه بالتحول الاقتصادي وفي الأدوار الاقتصادية من مسير لضابط (الدولة) وهو ما يفرض انسحابا للدولة من اقتصاد الحريات وهذا الانسحاب يفرض واجب أن يرافقه إحلال هيئات جديدة تمارس دورا جديدا للدولة هو ضبط هذه القطاعات التي انسحبت منها الدولة. رافق هذا اللجوء للسلطات الإدارية المستقلة جملة من التحولات:



✓ خصصة المؤسسات؛

✓ تبني حرية الصناعة والتجارة؛

✓ إزالة الإحتكارات العمومية؛

✓ إزالة التنظيم la déréglementation (تحديد الأسعار).

فكل انسحاب للدولة من مجال استراتيجي يرافقه إحداث سلطات إدارية مستقلة لتبقى الدولة راعيا للمصلحة العامة التي تعتبر هدف وجود الدولة .

ب. الضغوطات الخارجية والإتفاقيات المبرمة من أهم مبررات تبني هذا النموذج هو ضغوط صندوق النقد الدولي وكذلك عدة إتفاقيات أبرمتها الجزائر والتي تلتزم من خلالها الجزائر بتحرير الاقتصاد وتقليص دور الدولة في الحريات وكذلك استحداث سلطات مستقلة كضمان في مواجهة الدولة كإدارة. ولعل هذا يعتبر مبررا محوريا ومهما عند دراسة النموذج الجزائري.

ت. البحث عن إعادة الثقة في الدولة والإدارة: بإبعادها عن التسيير المباشر للمجالات الحساسة المتعلقة بالحقوق والحريات والاقتصاد.

ث. ظهور وتطور الحقوق والحريات وتجديدها وزيادة الوعي وزيادة المطالبة بالتمكين منها والبحث عن الحياد في تسييرها.

ج. ضرورة ضمان الموازنة بين المصلحة العامة والتحرير وهو ما جعل هذا النموذج هو الأصلح.

ح. ترقية المنافسة وضمان دخول الأسواق وإزالة الإحتكارات.

خ. البحث عن الفعالية والمردودية في تسيير القطاعات الإقتصادية.

د. البحث عن الإصلاح الإداري من خلال هذا النموذج.

وفي الجزائر و بضغط من القوى الاجتماعية و من تبعات الأزمة الاقتصادية الخانقة التي عرفتها المرحلة، عمد المشرع إلى نقل قواعد القانون الفرنسي بالخصوص في حركة تقليد أعمى لم تستثنى الهياكل و لا حتى النظم الداخلية لهذه الهياكل، حدث هذا بالتوازي مع خصخصة القطاع العام و فتحه على المنافسة، و بهذا الصدد يقول أحد الفقهاء أن تحرير الاقتصاد و اعتماد سلطات الضبط المستقلة إجراءين يسيران بالتوازي، إذ أن تنظيم النشاطات الاقتصادية أمر ضروري و هام يتطلب الموازنة بين السياسات العمومية في بعدها الاقتصادي و الاجتماعي و المصالح الخاصة للأفراد و الجماعات العاملة في الميدان (الأعوان الاقتصاديين)، و هو أمر لا يمكن أن توفق فيه السلطات العمومية لوحدها نظرا لكثرة انشغالاتها و تعدد مهامها و مركزية التسيير فيها و بطء إجراءاتها، و بالمقابل يعرف على عالم الاقتصاد تميزه بالحركية السريعة.

لم يعتن المشرع الجزائري بتعريف لمفهوم هذا الصنف القانوني الجديد رغم تكريسه في مختلف قطاعات النشاط الاقتصادي، و هذا قد يعود إلى التباين الكبير بين مختلف الهيئات الممارسة للضبط، و اختلاف الوسائل القانونية و المادية التي منحها المشرع. و بإستثناء ذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة تبرز نقاط مشتركة كثيرة تسمح بضمها ضمن صنف قانوني جديد ، وهذا برغم التسميات المختلفة التي استعملها المشرع: هيئة مستقلة، سلطة ضبط مستقلة، لجنة مراقبة مستقلة، سلطة تتمتع بالاستقلال الإداري و المالي ... الخ. و أما الفقه فقد أهتم بتعريف مفهوم الضبط الاقتصادي، فيعرفه الفقيه دي ماري بالصيغة التالية : " إنها الوظيفة التي تهدف إلى تحقيق بعض التوازن بين المنافسة من جهة و متطلبات المصلحة العامة من جهة أخرى، و هذا التوازن هو هدف لا يمكن للسوق لوحده تحقيقه"، و هذا التعريف يفترض التواجد في إطار سوق تنافسية و لكن مع مراعاة انشغالات أخرى اجتماعية و بيئية و غيرها مما يعتبر من صميم أهداف العمل السياسي. كما ينطلق هذا التعريف من مقارنة تفترض أن المنافسة تعني الأشخاص الخاصة، أما الضبط فتختص به الأشخاص العامة، و هذا الأمر أصبح من الماضي، إذ أن الاتجاهات الحديثة تجاوزته.

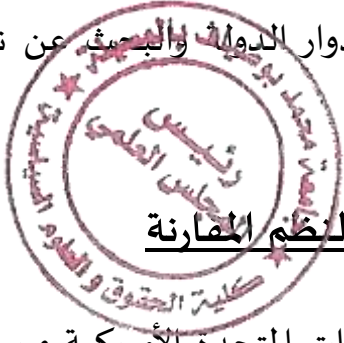
و لما كان قانون المنافسة على سبيل المثال يهدف إلى ضمان احترام قواعد اللعب التنافسية، بحيث يعمل على "إعادة إلى النظام المعتاد لقانون العرض و الطلب التصرفات التي تنحرف عنه"، فكثيرا ما تكتسي نشاطات مجلس المنافسة صبغة علاجية بحيث يسعى

إلى تفادي هيمنة متعامل واحد على السوق، ويعمل على بسط قدرة تنافسية ممكنة بين المتعاملين الاقتصاديين مهما كانت العراقل التي قد تعيق دخول متعامل جديد وقدرته على المنافسة لمتعامل يحتكر فعليا السوق. وعليه ومن حيث الهدف، فإن عملية الضبط بفضل التدابير المسبقة للرقابة تسعى إلى التنبؤ بالانحراف أو التعسف في السوق قبل وقوعه، أما قانون المنافسة فهو من حيث المبدأ يمارس سلطة رقابة بعدية بكرس أهداف السلطات العمومية التي يتعين على الأعوان مراعاتها "لضمان الشفافية، التوازن والمساواة بين الأعوان في مختلف مجالات النشاط الاقتصادي"

و على العموم فإن المشرع الجزائري منح سلطات الضبط المعتمدة صلاحيات اتخاذ القرارات بكل سيادة و فوضها بعض من امتيازات السلطات العمومية بشكل جزئي في نطاق اختصاص نوعي محدود. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التفويض كان في نطاق القانون الفرنسي بموافقة المجلس الدستوري و هو الأمر الذي تفتقد إليه التجربة الجزائرية. و يهدف هذا التفويض إلى تفادي بعض عيوب الإدارة و بيروقراطيتها و التخفيف من أعبائها الكثيرة المتزايدة، إذ تتميز هذه المؤسسات الجديدة بالسرعة و الفعالية نظرا لقربها من الميدان وتخصصها في مجال معين وتركيبها التي تسعى إلى التوفيق بين أهمية التمثيل المهني فيها و ضرورة ضمان استقلاليتها بحيث تكون بمنأى عن ضغوط و تأثيرات المقاولات الخاضعة لرقابتها. و هذا يجعل منها خيار ممكن يتماشى و ديناميكية الاقتصاد و أحسن حل ليبيروقراطية الإدارة. و بهذا الخصوص يقول أحد الفقهاء: " أكثر قربا لكن بدون هيمنة، هذه هي المعادلة التي تتطلب قواعد متينة للتدخل و انتباه دائم من طرف سلطات الضبط."

و في الحقيقة إن الصبغة الإدارية لهذه الهيئات لا غبار عليها فقد اعترف بها المشرع صراحة عبر مختلف النصوص القانونية التي كرس اعتماد هذا الصنف القانوني الجديد. و من ثم فإن القرارات الصادرة عنها هي بدون شك قرارات إدارية تختلف من حيث الشكل عن القرارات القضائية التي تصدر في صبغة خاصة. و أما من حيث الرقابة القضائية التي تخضع لها السلطات الإدارية المستقلة، فهي رقابة مشروعية يختص بها مجلس الدولة (المحكمة الإدارية العليا في الجزائر). إذ أن مقرراتها تخضع للطعن أمام القاضي الإداري، وهو الأمر المكرس بالنسبة لكل السلطات الإدارية المستقلة المعتمدة في الجزائر، يستثنى من هذه القاعدة مجلس المنافسة الذي يخضع لرقابة القاضي العادي في جزء من نشاطه يتعلق بالممارسات المنافية للمنافسة، و الذي كان من باب تقليد المشرع الفرنسي ليس إلا.

هذه أهم المبررات لكنها كلها تجتمع حول فكرة تقليص أدوار الدولة والبحث عن نموذج جديد.



ثانيا : السلطات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة

إن ظهور هذا النموذج في العالم وُلد وتكون في الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا لينتقل فيما بعد لفرنسا ومنها للدول النامية، ومنها الجزائر خاصة بعد تحول إقتصاداتها في نهاية ثمانينيات.

ولكل نموذج من هذه النماذج خصوصية تتعلق بطبيعة النظام أثرت على نظامه القانوني سنعرضها كما يلي:

1- النموذج الأمريكي "الوكالات واللجان المستقلة"

الولايات المتحدة الأمريكية هي أول دولة صنعت هذا النموذج وذلك من خلال استحداث "اللجنة التجارية ماين الولايات سنة 1889" من طرف الكونغرس الأمريكي، ولعل أهم العناصر التي مهدت لظهورها هي:

أ- فشل النظام الليبرالي المطلق و التحول والبحث عن سبل جديدة لتدخل الدولة لإعادة التوازن لكن بصيغ جديدة أي الحد من الحرية المطلقة ووضع حد لتخلي الدولة عن الاقتصاد بعد عجز التوازن الآلي للسوق في النظم الرأسمالية وحتى قبل الأزمة الاقتصادية سنة 1929.

ب- سبب ومبرر سياسي وهو المواجهة بين السلطتين التشريعية (الكونغرس) والتنفيذية (الرئيس) ومحاولة كل سلطة تطوير وتقوية وسائل تدخلها ولهذا نجد أن هذا النموذج وفي أول هيئة "اللجنة التجارية بين الولايات " الكونغرس هو الذي أنشأها والهدف هو ضبط الأسواق بعيدا عن الرئيس الأمريكي، وهذا بحثا عن الحياد.

ت- عدم ثقة القضاء الأمريكي في الإدارة الأمريكية الكلاسيكية وهو ما عبرت عنه المحكمة الفدرالية في حكمها الصادر سنة 1986 وهو معروف بحكم "wabsh" حين رفضت تنظيم قطاع النقل بالسكك الحديدية للهيئات الإدارية الكلاسيكية .

ث- طبيعة النظام القضائي و توحيدة وكذا عدم توحيد التشريعات التي تنظم الإدارة الأمريكية.

كل هذه المبررات مهدت، لكن رغم ذلك لافي هذا النموذج اعتراضا وانتقادات بسبب جدته (حادثته) وخصوصيته وكذا بسبب عدم تجانس الأنظمة القانونية له، وطرح إشكال في الكونغرس حول صلاحياتها وحدود هذه الصلاحيات التي ستتجاوز السلطة التنفيذية والتشريعية.

وبعد ذلك تعددت الأمثلة والهيئات المنشأة في النظام الأمريكي، مثل:

أ- لجنة الأمن والأوراق المالية (S.E.C (Securities and Exchange Commission)

ب- المجلس الوطني لعلاقات العمل N.L.R.B

وما يمكن ملاحظته هو عدم توحيد المصطلحات في النظام الأمريكي "لجنة، مجلس، وكالة،..." أنشأها الكونغرس ومنحها اختصاصات محددة و دقيقة وفي نفس الوقت جديدة خاصة منها الصلاحيات التشريعية و القضائية و التنفيذية لتمكينها من إيجاد الحلول المناسبة والسريعة و معالجة المشاكل.

وإن كانت في النظام الأمريكي استثناء فبعد الأزمة العالمية الاقتصادية لسنة 1929 أصبحت قاعدة و تزايد عددها بشكل كبير لتصل في بداية الثمانينات لـ 46 وكالة.

والهدف دائما هو سد الفراغ و العجز (الإدارة الكلاسيكية) وأكد الأستاذ Frank Modere أنه فعلا يوجد نموذج أمريكي متميز استطاع تأكيد نفسه تارة من خلال عدم دقة

نصوص الدستور وخاصة فيما يتعلق بتبعيته للجهاز الإداري ومن جهة ثانية من وجود منافسة حادة ودائمة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.¹

مما أعطى قوة للسلطات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية، فهي هيئات مقابلة لرئيس الجمهورية ومنحها قوانينها التنظيمية استقلالية متزايدة من خلال عدة ضمانات لأعضائها، ففي سابقة قام الرئيس "روزفلت" بعزل إنهاء مهام رئيس سلطة مستقلة اعتبر الكونغرس هذا مساسا باستقلاليتها ولم ينته هذا الإشكال إلا بإصدار المحكمة العليا قرارا سنة 1953 والذي جاء فيه "إن إنهاء مهام عضو من إحدى الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي قبل انتهاء عضويته القانونية يعد عملا غير مشروع" وجاء في القرار أيضا "فيما يخص اختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك ودون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية وفي هذا السياق فإنه لم يخالف بالضرورة الدستورية" وهذا أعطى قوة للنموذج الأمريكي.



2- النموذج البريطاني

بالرغم من حداثة هذه السلطات لكن نجد لها جذورا في النظام البريطاني يعود لسنة 1870 وسمي في النظام البريطاني "المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة"، وتكون محددة المجال اقتصادي / ثقافي / اجتماعي أو متعددة المجالات، وتضاعف عددها في بريطانيا لتقليص مسؤولية الإدارة خاصة المركزية منها وهو المبرر الخاص في بريطانيا.

و يعرفها وزير الوظيفة العمومية الإنجليزية على أنها: "هي هيئات يتم استحداثها من طرف السلطة عن طريق قرار ملكي أو قانون أو قرار وزاري بسيط من أجل القيام بمهام ووظيفة لا تتحمل الوزارة أو أي جهة حكومية مسؤوليتها".

¹ N.Longobardi, autorités administratives indépendantes et position institutionnelle de l'administration publique, RFDA, janvier- février 1995, p173.

إن هذا التعريف وبالإضافة لتبرير وجودها وربطها بالهيئة المنشئة التي قد تكون وزارة (قرار وزاري) مما يطرح تساؤلا حول استقلاليتها، لكن رغم ذلك فالنظام البريطاني منح هذه الهيئات ضمانات كافية لاستقلاليتها خاصة عدم القابلية للعزل.

فالخصوصية في النموذج البريطاني أنه تعلق بالجانب الإداري ثم انتشر للمجال الاقتصادي و الحريات و أنه كذلك حاول من تقليص القطاع العام، و كذلك التقليص من مسؤولية الوزراء و كوسيلة لإعادة الثقة في السياسة و الدولة البريطانية بعد فقدانها خاصة في التسعينات مما اضطر البرلمان إلى اللجوء لهذا النموذج للإشراف على القطاعات الحساسة، وكذلك لجأت إليها M.titcher للتقليل من أهمية الإدارة المحلية و تشتت صلاحياتها في هذه الهيئات المستقلة.

كل هذه العوامل كونت لنا النموذج البريطاني المتميز عن الأنظمة الأخرى نابع من الخصوصية الاقتصادية والإدارية للنظام البريطاني.



3- النموذج الفرنسي

رغم أنه أحدث نموذج مقارنة بالأنظمة التي درسناها إلا أنه يحمل خصوصية و مميزات تفرد عنها ولعل أهمها:

أ- هو النموذج الوحيد الذي يستعمل مصطلح "السلطة الإدارية المستقلة" Autorité Administrative indépendante

ب- وكذلك المبررات التي تمحورت خاصة في ثلاثة محاور هي: تحديث الإدارة و الدولة لإعادة الثقة فيها من خلال البحث عن نماذج جديدة وهي السلطات الإدارية المستقلة، والبحث عن دور جديد للدولة في مجال الحريات كضابط وغير متدخل وكذلك الدور الجديد للدولة في الاقتصاد، لكن المبرر للنموذج الفرنسي يبقى في بدايتها في الجانب الإداري في إطار مشروع التحسين الإداري الذي أرادته فرنسا منذ السبعينات.

وفي المنظومة الفرنسية نميز بين الظهور الفعلي "دون تكييف" الذي كان من خلال عدة هيئات أهمها:

إنشاء لجنة مراقبة البنوك سنة 1941 و ظهورها كنموذج متميز وكفئة جديدة وهو ما كان من خلال إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات سنة 1978 والتي كیفها فيما بعد مجلس الدولة الفرنسي سنة 1980 على أنها فئة جديدة وتحت هذه التسمية؛ وهي بذلك آخر دولة أوروبية تبنت هذا النموذج وهذا بسبب قداسة الإدارة الفرنسية وتسلسلها ورئاستها والتي أفرزت قوة لا يمكن إيجاد طرف مواز لها وكذلك عدم إمكانية وجود هيئات مستقلة عن رقابة مجلس الدولة الفرنسي ولهذا بعد تبنيها في فرنسا أسبغ عليها المشرع الفرنسي الصبغة الإدارية التي تتناقض نظريا مع الاستقلالية.

و بعد هذا الإنشاء الأول توالى السلطات المستقلة في فرنسا خاصة في فترة الثمانينيات لتؤكد وتفرض وجودها في النظام الفرنسي مثلا المجلس الأعلى السمي البصري سنة 1989 ولجنة عمليات البورصة ولجنة الشفافية وتعددية الصحافة،... الخ.

والنظام الفرنسي وبسبب تطور الفقه فيه لم يتقبل بسهولة هذا النموذج وظهرت جدالات فقهية حول دستوريتها ومكانتها لكنها في الأخير فرضت نفسها عمليا وبراغماتيا.

وبسبب زيادة عددها في فرنسا وتعدد نظمها القانونية قام مجلس الدولة الفرنسي سنة 2001 بدراسة حول السلطات الإدارية المستقلة فحاول إحصاءها و في الأخير وصل لتكييف فقط 34 هيئة أنها "سلطات إدارية مستقلة"، وقسمها كالتالي في ثلاث فئات:

الفئة 01 : 13 هيئة، تم تكييفها بنص قانوني أو حكم قضائي، ومن أمثلتها:



أ- اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات؛

ب- المجلس الأعلى للسمعي البصري؛

ت- سلطة ضبط الاتصالات؛

ث- مرصد الطفل،... الخ.

الفئة 02: 17 هيئة، قرر مجلس الدولة تكييفها على أنها سلطات إدارية مستقلة لتوفرها

على الخصائص اللازمة، ومن أمثلتها:



أ- مجلس المنافسة؛

ب- لجنة ضبط الكهرباء؛

ت- اللجنة البنكية،...الخ.

الفئة 03: 04 هيئات، تردد في تكييفها على أنها سلطات إدارية مستقلة، ومن أمثلتها:

أ- لجنة ضمان الاطلاع على الوثائق الادارية؛

ب- لجنة ضمان امن المستهلكين،...الخ.

النموذج الفرنسي متميز لأنه بني على تهديم القداسة لمبدأي الوحدة و التدرج للإدارة الفرنسية، كما ميز تطور كبير لهذه الهيئات في مجال الحقوق و الحريات " كالمدافع عن الحقوق " المنشأ بالتعديل الدستوري لسنة 2008 و القانون العضوي رقم 2001-333 " المدافع عن الأطفال " مما كون نموذجا متميزا.

4- النموذج الجزائري

و هو ما سندرسه بالتفصيل في هذا المقياس لكن سنتكلم في هذه النقطة على نشأة السلطات الادارية المستقلة في الجزائر مع احصاء بعض السلطات التي سندرسها لاحقا بالتفصيل .

بدخول الجزائر اقتصاد السوق، فرض على الدولة الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي، وكذا زيادة الوعي و تحرير مجال الحريات و محاولة اصلاح المنظومة الادارية في الجزائر إنشاء سلطات إدارية مستقلة تتكفل بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي و الحريات ، فكان من الضروري تعويض هذا الانسحاب، نظرا لحاجة السوق إلى تواجد السلطة العامة فيه.

فسلطات الضبط الاقتصادي والمسماة أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر.⁽¹⁾

لم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري، إلا مع بداية سنوات التسعينيات، بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على التبعية الفرنسية.⁽²⁾

وقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 07-90⁽³⁾، إذ نصت المادة 59 من هذا القانون على أنه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

يعتبر المجلس سلطة إدارية مستقلة ضابطة، وبهذه الصفة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما أنه يضمن استقلال القطاع العمومي للبث الإذاعي والصوتي والتلفزيوني. ورغم الصلاحيات التي منحت لهذا المجلس بموجب المادة 59 من قانون 07-90، إلا أنه لم يصمد طويلا في مواجهة المشاكل التي كان الإعلام يعيشها في الجزائر، مما ترتب عنه حل هذا المجلس في سنة 1993، بموجب المرسوم الرئاسي رقم 252-93⁽⁴⁾، ليعاد إنشاء سلطات الضبط في مجال الاعلام من خلال القانون العضوي 05/12 و القانون 04/14 لتصبح سلطتين (سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعي البصري). وفي نفس السنة أي سنة 1990 صدر القانون المتعلق بالنقد والقرض⁽⁵⁾، الذي بموجبه تم استحداث كل من مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية المكلفان بضبط المجال المصرفي.

ثم في سنة 1993، مهد نشاط البورصة لإنشاء سلطة أخرى، وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽¹⁾.

1 - لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة، دون دار النشر، الجزائر، 2001، ص 101.

2 - لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الأول، 2001، ص 08.

3 - قانون رقم 07-90 مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 1990.

4 - مرسوم رئاسي رقم 252-93 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 69 لسنة 1993.

5 - قانون رقم 10-90، يتعلق بالنقد والقرض، ملغى بموجب الأمر رقم 11-03، المرجع السابق.

وبعدها أنشأ المشرع الجزائري مجلس المنافسة⁽²⁾، الذي يعمل على ترقية المنافسة وحمايتها من مختلف الممارسات المنافية للمنافسة الحرة.

وفي سنة 2000 قام المشرع الجزائري بإعادة النظر في التشريع المتعلق بالاتصالات، فتم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.⁽³⁾

أما في المجال المنجمي، فقد تم إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.⁽⁴⁾

كما أوجد المشرع سلطة ضبط الكهرباء والغاز المتعلقة بالطاقة الكهربائية، وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.⁽⁵⁾

بعد ذلك أنشأ المشرع بموجب قانون المالية لسنة 2003 سلطة ضبط النقل.⁽⁶⁾ وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط المياه.⁽⁷⁾

بعدها استحدث المشرع هيئة إدارية أخرى هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁸⁾، لمواجهة ظاهرة الفساد التي ما فتئت تتفشى في البلاد. وفي السنة نفسها أنشأ المشرع هيئة ضبط في مجال التأمين، وهي لجنة الإشراف على التأمينات⁽⁹⁾.

تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى، حتى وإن كانت مزودة بهيئة ضبط قطاعية.

1 - مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 يناير 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، العدد 34 لسنة 1993.

2 - أمر رقم 95-06 يتعلق بالمنافسة، الملغى بموجب الأمر رقم 03-03 المرجع السابق.

3 - قانون رقم 2000-03 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع سابق.

4 - قانون رقم 01-10، يتضمن قانون المناجم، المرجع السابق.

5 - قانون رقم 03-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 لسنة 2005.

6 - لكن ما يعاب على هذا النص، أنه جعل صلاحيات هذه اللجنة مرتبطة بصور نص قانوني لاحق، حيث تنص المادة 102 منه على ما يلي: " تنشأ سلطة لضبط النقل تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.... تحدد صلاحيات سلطة الضبط عن طريق التنظيم " .أنظر:

قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 86 لسنة 2002

7 - قانون رقم 05-12، يتضمن قانون المياه، المرجع السابق.

8 - قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 2006.

9 - قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995، والمتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 2006

وبقدر تعدد مجالات تدخل السلطات الإدارية المستقلة، وبقدر تعدد أساليب تدخلها فقد تعددت تسمياتها ("اللجنة"، "الوكالة"، "المؤسسة المستقلة"، "الهيئة المستقلة"، "سلطة ضبط") وبالمقابل فإن المشرع لم يكتفها كلها بأنها "سلطات إدارية مستقلة"، فهناك منها من تأخذ هذا التكييف بناء على اجتهاد قضائي، وأخرى قد تأخذه نظرا لتوفرها على خصائص معينة يمكن من خلالها تمييزها عن باقي الهيئات، باعتبار أن هذا التكييف يمكن من وصف وتحديد الهيئات التي تتميز بالطابع الاستقلالي، والطابع السلطوي والخضوع للرقابة القضائية¹.



ثالثا: لماذا اللجوء لهذا النموذج المتميز (ضمانات)

1- مبررات اختيار نموذج السلطات الإدارية المستقلة

" لماذا هو بالذات ؟ وما هي الضمانات التي يقدمها ؟"

السؤال الجوهرى هو أن اختيار نموذج السلطات الإدارية المستقلة كان مقصودا من خلال ما يقدمه من ضمانات نجحت في تمييزها وإعطائها قوة مقارنة بباقي النماذج والتسيير الإداري ولعل أهم ما يضمنه هذا النموذج:

أ- الحياد في التدخل: سواء في الاقتصاد أو الحريات هذا النموذج يضمن معالجة حيادية وتسيير حيادي خاصة عن الدولة والإدارة الكلاسيكية خاصة في القطاعات و

¹ Agathe Florence LELE, **Les agences de régulation au Cameroun**, (Mémoire de Master), Ecole Nationale d'Administration, France, 2005, p. 10. « Cette terminologie nouvelle vise à désigner des organismes caractérisés par :

- leur indépendance : au niveau structurel, ils sont composés d'un collège de membres ; au niveau fonctionnel, ils ne sont soumis ni au principe de subordination ni à celui de hiérarchie et disposent d'une autonomie de gestion financière ;
- leur autorité : ils sont dotés de pouvoirs de décision, de pouvoir de sanction, d'influence et de persuasion. Ils sont investis des missions de défense des citoyens dans la compétence spécialisée qui leur est confiée, et contrôlent le respect de la norme qu'ils édictent ;
- leur soumission au contrôle du juge.»

المجالات الحساسة؛ فهو صورة جديدة لتدخل الدولة منحت الأمان للمتعاملين و المواطنين من خلال هذا النموذج
ب- التخصص " تنوع التشكيلة وتخصيصها ": هذا أولا يمنح قوة للسلطة و يجعلها قادرة على ممارسة صلاحياتها بأكثر فعالية من منطلق تخصصها في المجال عكس الإدارة الكلاسيكية .

ت- ضمان أهداف جديدة " السرعة، الفعالية و المرونة والاستمرارية في التدخل ": تدخلها أكثر فعالية وأسرع لأنها تجردت من الرقابة التسلسلية وهو ما يتلاءم مع طبيعة مجالاتها التي تستدعي السرعة و المرونة خاصة في مجال التمكين من الحقوق والحريات.

رابعاً : مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

كما تناولنا سابقا أن السلطات الإدارية المستقلة ليست وليدة النظام الجزائري بل سبقت الجزائر في تبنيها عدة دول، كالولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا و فرنسا التي يتشابه نظامها إلى حد كبير مع الجزائر.

وسنحاول في هذا المحور التطرق لتعريفها (ضبط المصطلح) و خصائصها ومكانتها القانونية ضمن الترسنة القانونية، صلاحياتها، دستوريته،...

1- تعريف السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط المستقلة هيئات من الجيل الثاني بعد وجود الهيئات الإدارية الكلاسيكية و خصوصيتها أنها لا تخضع لأي نوع من الرقابة من بخلاف الهيئات الإدارية التقليدية التي تخضع للتدرج الكلاسيكي للهرم الإداري. والمتفق عليه من طرف شراح القانون الإداري و الفقهاء هو صعوبة إيجاد تعريف دقيق و محدد للسلطات الإدارية المستقلة انطلاقاً من:

أ- اختلاف أنظمتها القانونية أي ليس للسلطات الإدارية المستقلة نظام موحد، حيث نجد أنّ تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذا الطرق التي تؤمن استقلاليتها تختلف من هيئة لأخرى، أضف إلى ذلك أن من بين هذه المؤسسات ما تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها ما لا تتمتع بذلك؛



- تباين مجالاتها؛

- اختلاف طبيعة نشاطاتها؛

- اختلاف طرق ونتائج عملها.

سنقدم بعض التعريفات لمحاولة وضع تعريف شامل :

✓ Yves gaudemet يعرفها بأنها: " هي هيئات تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات في ممارسة صلاحياتها و مهامها بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وعدم خضوعها لأي رقابة رئاسية أو وصائية".

✓ M.Gentot عرفها بأنها: " هي هيئات عمومية غير قضائية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، هدفها ضبط القطاعات الحساسة و تحسين علاقة الإدارة بمواطنيها مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لمهامها".

✓ الأستاذين Vincent وGuilient عرفاها على أنها: " هي مؤسسات دولة تعمل باسمها ولحسابها مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة و البرلمان، هدفها ضبط قطاعات معينة بطريقة مباشرة".

✓ تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي، لتحقيق التوازن.⁽¹⁾

وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق خولت إليها الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فبعد انسحاب الدولة من

¹ - Frison-Roche (M.A), Le droit de la régulation , Dalloz , N° 07 , 2001, p 614.

تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية، حُولَ هذا الاختصاص للسلطات الضبط المستقلة، التي لها سلطة اتخاذ القرارات (1).

لجنة خبراء الإدارة العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، عرفت السلطات الإدارية المستقلة بأن: " هذا المصطلح استخدم في السنوات العشرين الماضية لدى الإشارة إلى نوع جديد من الهيئات العامة، حيث يعتبر كيان مكلف بمعالجة المشكلات التي تحدثها الدولة من خلال تحولاتها." تعرف السلطة الإدارية المستقلة في القانون الفرنسي بأنها: "هيئة تنشأ بنص قانوني يسيروها مجلس تداولي مشكل من شخصيات مستقلة، عادة تمتع بشخصية قانونية، وتكلف بإدارة قطاع وطني اقتصادي، تقني، اجتماعي، سياسي أو فكري، مع عدم خضوعها لسلطة رئاسية وزارية، وتمارس مهامها عن طريق الآراء، الاقتراحات، التنظيمات، القرارات الفردية وتوقيع العقوبات" (2).

جاء في تقرير لجنة خبراء الإدارة العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، بأن مصطلح "السلطات الإدارية المستقلة" "Les Autorités Administratives Indépendantes" أُستخدم في السنوات العشرين الماضية لدى الإشارة إلى نوع جديد من الهيئات العامة، حيث يعتبر كيانا مكلفا بمعالجة المشكلات التي تحدثها الدولة خلال تحولاتها (3).

فالسلطات الإدارية المستقلة هي: " شكل مستحدث للمرفق العمومي، فوضته السلطة العمومية بعض صلاحياتها الإدارية، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلالية

1- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Revue Idara, N° 02, 2004, p 30.

2 Farida ALLOUI, **l'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la concurrence**, (Mémoire de Magistère) Université Mouloud MAMMARI de Tizi-Ouzou, Faculté de Droit, Alger, 2011, p.p. 87-88. «Dans le droit français, une Autorité Administrative Indépendante est une institution créée par la loi, dirigée par un conseil délibérant composé de personnalités indépendantes, souvent dotée de la personnalité juridique et chargé de gérer un secteur de la vie nationale dans le domaine économique, technique, social, politique intellectuel en n'étant pas soumis à l'hierarchie ministérielle. Elle agit par des avis, propositions, règlements, décisions individuelles, sanctions.».

3 علاء الدين عثي، مدخل القانون الإداري - التنظيم الإداري. ج1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص 82.

المالية"، ومع الشروع في تطبيق الإصلاحات لم تجد السلطة حرجا من استيراد هذا القالب القانوني من القانون الفرنسي "المفتاح في اليد"، وتطبيقه وإسقاطه على سلطات الضبط المستحدثة في القانون الجزائري، فسلطة الضبط هي سلطة ذات طابع إداري مرفقي تتولاه إدارة عمومية تسمى في فهمه القانون الإداري "سلطة الضبط المستقلة" وهي شكل جديد يضاف للتقسيمات التقليدية التي درج عليها الفقه وفق نظرية التنظيم الإداري¹.



حيث يندرج مصطلح "سلطة الضبط" "Autorité de Régulation" في القانون الفرنسي ضمن طائفة السلطات الإدارية المستقلة²,

✓ وعليه فإنه يمكن تعريف السلطات الإدارية المستقلة بأنها: "هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية، لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية، وتتمثل مهمتها في ضبط قطاع معين، وتضمن استقلاليتها الحياد³.

ومن الملاحظ أن السلطات الإدارية المستقلة لا تنهض بمهام الإدارة La gestion، بل بمهام التنظيم، لذلك فإنها لا تأخذ على عاتقها مهمة تأمين الخدمات العامة بالمعنى التقليدي، كما هو الحال بالنسبة إلى المرافق العامة، ولكن تقوم بمهام جوهرية تتمثل

¹ نادية ضريفي، "المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الإمتياز"، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر1- بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، الجزائر، 2012، ص. 314.

² Rachid ZOUAÏMIA, " l'Autorité de Régulation de la Presse Ecrite ", *Revue Académique de la Recherche juridique, RARJ*, Volume 09, N° 01, Université Abderrahmane Mira de Bejaia, Faculté Droit de et des Sciences Politiques, Alger, 2014, p. 16. « Contrairement au droit français où on relève que les autorités de régulation sont des autorités administratives indépendantes, la situation se présente différemment en droit algérien. La notion d'autorité de régulation n'a plus de sens juridique. ».

³ نصيرة تواتي، "مدى تحقيق محاكمة عادلة أمام السلطات الإدارية المستقلة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012، ص 123.

في الحفاظ على توازنات معينة داخل المجتمع، ومن ثم فإن دورها أشبه بالدور التحكيمي الذي يقترب جداً من الدور القضائي، وهذا يعني أن دورها يتمثل في تأطير تطور قطاع معين في الحياة الاجتماعية، لذلك فإنها لا تحتاج إلا إلى وسائل مادية أو بشرية تستخدمها في المجال المحدد الذي تهض به، وهو ما يؤدي من حيث النتيجة إلى هروبها من الثقل البيروقراطي.

وتتميز السلطات الإدارية المستقلة بالنمو المطرد في مختلف الدول ولاسيما الديموقراطيات الليبرالية، وذلك لأن هذه الديموقراطيات تنزع إلى إيجاد طريقة جديدة لممارسة سلطة الدولة خارج نطاق فكري المركزي واللامركزية الإدارية، ولاسيما في مجالات مهمة وحساسة مثل الحريات العامة، أو في إطار تنظيم قطاعات معينة كالأسواق المالية، وهذا يعني أن ظهور هذه السلطات يتسم بحركية على المستويات الإدارية والقانونية والسياسية، إذ إنها تمثل مرحلة تطور في بنية الدولة التقليدية في المجالات ذات الخصوصية والحساسية، وهو ما طرح في الوقت نفسه التساؤلات عن مدى فعالية الدولة التقليدية وحياديتها للتدخل ضمن هذه المجالات والقطاعات ذاتها.

وانطلاقاً مما تقدم يرى فقه القانون الإداري المعاصر أن وجود السلطات الإدارية المستقلة قد أعطى بدوره مكاناً واسعاً للوساطة *La médiation* لحل المنازعات في القطاعات التي تشرف عليها وتنظمها هذه السلطات، وللصلح القائم على التفاوض، وذلك دون شك من شأنه أن ينتج شروطاً جديدة لممارسة السلطة ضمن الدولة.

إن الموجبات السابقة جميعها هي التي أدت إلى انتشار السلطات الإدارية المستقلة، فقد استخدم هذه المصطلح أول مرة في إيطاليا سنة 1984، وفي الوقت الحالي تمارس هذه السلطات دورها في القطاعات المتعلقة بتنظيم المنافسة ضمن السوق، وتنظيم سوق الأوراق المالية، والمعلوماتية والحريات، أما في هولندا، فإن هناك أكثر من مئتي تنظيم تسبغ عليه صفة السلطة الإدارية المستقلة، وكذلك الحال في المملكة المتحدة، حيث تسمى هذه السلطات (المنظمات الشبيهة بالمنظمات غير الحكومية) *governmental. Quasi non*

(organisation). وهي تعمل في مجالات عديدة جداً مثل الاتصالات والمياه، وإن بعضاً من هذه التنظيمات تمهض بمهام مرافق عامة تقدم خدمات للمواطنين مما يقربها إلى حد كبير من مفهوم المؤسسات العامة، إلا أن ما يجعلها مختلفة عن هذه الأخيرة أنها غير خاضعة لوصاية السلطة التنفيذية المركزية، وهناك طائفة أخرى من هذه التنظيمات في المملكة المتحدة يطلق عليها تسمية الأجهزة غير المنتمية إلى القطاع العام Departmental Public.Non Bodies، وهي التي تنضوي تحت لوائها على سبيل المثال الإذاعة البريطانية B.B.C، ولجنة حقوق الإنسان HumanRights Commission. وفي الولايات المتحدة هناك ثماني وكالات على المستوى الفيدرالي تسبغ عليها صفة السلطة الإدارية المستقلة مثل اللجنة الفيدرالية للاتصالات، ووكالة حماية البيئة. أما في ألمانيا فإن هناك أكثر من 189 سلطة إدارية مستقلة في الوقت الحالي عاملة في مجالات عديدة جداً، وتتمتع هذه السلطات بمكانة مهمة أيضاً في النمسا، حيث يطلق عليها تسمية الغرف الإدارية المستقلة Les chambres administratives indépendantes، وتتميز هذه السلطات بامتلاك اختصاصات قضائية للبت في المنازعات بين الأفراد والإدارة، إلا أنها لا تعد مع ذلك محاكم إدارية، وقراراتها تخضع للرقابة من قبل المحكمة الإدارية، والمحكمة الدستورية. وتعد تركيا من دول الشرق الأوسط التي أدخلت السلطات الإدارية المستقلة إلى بنیان إدارتها العامة، وخصوصاً خلال السنوات الواقعة بين 1980 و1990، وهو ما شكل في ذاته ظاهرة استثنائية على الطبيعة المركزية للدولة الكمالية، وذلك على الرغم من أنه لا يوجد حتى الآن تأطير تشريعي أو قضائي كافيان لوجودها، ومن السلطات الإدارية المستقلة في تركيا: سلطة المنافسة ومجلس الرقابة والتنظيم البنكي، وسلطة الأسواق المالية، والمجلس الأعلى للراديو والتلفزيون وسلطة الاتصالات.. إلخ.

أما في العالم العربي فهناك دولتان تبنتا فكرة السلطات الإدارية المستقلة حتى الوقت الحاضر هما الجزائر والمغرب، فقد أحدثت في الجزائر نحو اثنتي عشرة سلطة إدارية مستقلة، مثل لجنة تنظيم الرقابة لعمليات البورصة، ومجلس النقد والاعتماد، واللجنة البنكية، وسلطة تنظيم البريد والاتصالات، والوكالة الوطنية للجيولوجيا ورقابة المناجم.. إلخ، أما في المغرب فمثالها سلطة الاتصالات المرئية والمسموعة.

وعلى الرغم من انتشار السلطات الإدارية المستقلة في العالم على النحو سالف الذكر، تظل التجربة الفرنسية من أكثر التجارب في العالم نضجاً وقدماً، حيث كان أول ظهور لها سنة 1978 عندما صدر قانون المعلوماتية والحريات، حيث رأى المشرع الفرنسي آنذاك أنه من غير المناسب تدخل الدولة بأجهزتها التقليدية في مجال المعلوماتية بعدّه مجالاً حساساً يتعلق بالحريات والحياة الخاصة للأفراد؛ لذلك فقد تشكلت ضمن الدولة سلطة إدارية مستقلة تتولى هذا الأمر. في سبيل أن تظهر الضمير الاجتماعي إزاء استخدام المعلومات . أطلق عليها تسمية اللجنة الوطنية للمعلومات والحريات Commission nationale de l'informatique et des libertés، وليتوالى بعد ذلك إحداث السلطات الإدارية المستقلة لتتولى مهام التنظيم في المجالات المختلفة (الأسواق المالية . المنافسة . الحصول على الوثائق الإدارية . السمعيات والمرئيات... إلخ)، وكانت آخر سلطة إدارية مستقلة تم إحداثها في فرنسا هي وكالة تطوير البحث العلمي والتعليم العالي سنة 2006. وليصبح إنشاء هذه السلطات أحد المعالم الكبرى لتطور الإدارة العامة الفرنسية في السنوات الأخيرة. مع ملاحظة أن الفقه الفرنسي متفق حتى الآن أن السلطات الإدارية المستقلة لا تعد أجهزة دستورية؛ لأن وجودها غير مستمد من الدستور بل من القانون، وإن كان جانباً من الفقه يرى أن مستقبل هذه السلطات أن تتمتع بالوجود الدستوري، وإن الوجود الدستوري لهذه السلطات ضمن أجهزة الدولة من شأنه أن يحولها إلى سلطة رابعة للدولة إضافة إلى السلطات الثلاث المعروفة.

أما في الجمهورية العربية السورية فما زالت فكرة السلطات الإدارية المستقلة غير معروفة في النظام القانوني الإداري وإن ورد تعبير هام في القانون رقم 7/ لسنة 2008 الخاص بالمنافسة ومنع الاحتكار، في الفقرة أ/ من المادة (11) منه التي نصت على ما يلي: «تحدث هيئة عامة مستقلة تسمى (الهيئة العامة للمنافسة ومنع الاحتكار) يكون مقرها دمشق وتتولى المهام والصلاحيات المنوطة بها في هذا القانون، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي»، إلا أن هذه الهيئة لا يمكن أن تدخل في عداد السلطات الإدارية المستقلة؛ لأن المادة (11) المذكورة قد أشارت إلى تبعية هذه الهيئة العامة المستقلة لرئيس

مجلس الوزراء، مما يؤكد أن هذه الهيئة ذاتها هي تجسيد لنمط اللامركزية المرفقية المتمثل بالهيئات العامة كما هو مستقر تقليدياً.

وعليه يمكن القول أن السلطة الإدارية المستقلة هي هيئة تنشأ بنص قانوني يسيرها مجلس إدارة هيئة تداولية تختلف تشكيلته من هيئة لأخرى، يمكن أن تتمتع بالشخصية المعنوية، وتهدف لإعادة رسم العلاقة بين الدولة و المواطن وتعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها، تتمتع بسلطة ضبط المجال وتتمتع بصلاحيات واسعة، ولا تخضع للرقابة الإدارية ولا البرلمانية بل للرقابة القضائية فقط، ولها صلاحيات فعلية واسعة تميزها عن باقي الهيئات فهي بذلك شكل مستحدث للمرفق العمومي فوضته السلطة العمومية بعض صلاحياتها الإدارية.

2- خصائص السلطات الإدارية المستقلة

من خلال التعاريف، يمكننا استنتاج الخصائص التالية:

- ✓ عدم تكييف كل السلطات الإدارية المستقلة من خلال النصوص المنشئة لها؛
- ✓ أنها هيئات لا تخضع للهرم الكلاسيكي الإداري، فهي فئة جديدة؛
- ✓ ظهورها بسبب ضرورة وجود سلطة بعد انسحاب السلطة التقليدية سواء تعلق الأمر بالحريات أو الاقتصاد؛
- ✓ يمكن أن تتمتع بالشخصية المعنوية أو لا تتمتع بها؛
- ✓ وظيفتها "ضبطية" ليست تسييرية (التسيير مهمة كلاسيكية للإدارة)؛
- ✓ لا تخضع للرقابة الرئاسية والوصائية حيث تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية، بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية، ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها، كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجانا استشارية ولا مرافق عامة؛
- ✓ ظهرت بعد التحولات التي أثرت على دور الدولة على كافة المستويات؛

✓ عدم توحيد النظم القانونية و التسمية " سلطات ضبط " بالنظر لوظيفتها أو " سلطات إدارية مستقلة" تأكيدا على عنصر الاستقلالية، و في بعض الأحيان لا تستعمل " سلطة " أو يلغى إداريا و في كثير من الأحيان كذلك لا يستعمل مستقلة، وعدم توحيد اسمها فتارة يسميها سلطة ضبط، وكالة، لجنة، ديوان و هذا راجع لحدثة هذا النوع حتى في النظم المقارنة.

3- خصوصية السلطات الإدارية المستقلة كهيئات جديدة

ومن خلال تحليل العناصر و المصطلحات المكونة لتسميتها يمكن الاقتراب إلى تعريفها وخصوصيتها مقارنة بالهيئات التقليدية "سلطة- إدارية- مستقلة":

أ. سلطة "Autorité" : هناك اختلاف في تحديد مدلول السلطة في القضاء الفرنسي، حيث نجده عند Chevallier و SABOURIN أن "مفهوم السلطة يحيل إلى سلطة اتخاذ القرار هذا القرار قابل للطعن بسبب تجاوز السلطة".

كما يرى Gazier و Cannac أنها " سلطة تقرير مستقلة "؛

فانقسم الفقه الفرنسي بخصوص مفهوم السلطة " Autorité " إلى اتجاهين، الاتجاه الأول الذي يتزعمه الفقيهان " Chevallier " و " Sabourin " يرون بأن السلطة تعني الاستئثار بالسلطة العامة القانونية (المعنى القانوني)، أما الثاني يتزعمه " Maisl " و يرون بأن السلطة تعني السلطة المعنوية التي يشترط في قراراتها أن تكون مبررة و قوية التأثير في المخاطبين بها (المعنى الاجتماعي)، و رغم ذلك فقد اتفق الفقهاء على أن مصطلح " السلطة " لا يعني مجرد سلطة لتقديم الآراء أو لجنة حكماء تؤدي دورا استشاريا محضا¹، فمصطلح " سلطة " يعني ممارسة سلطة القيادة واتخاذ القرار²، خصوصا وأن السلطة المخولة للسلطات الإدارية المستقلة ليست بالمعنى التقليدي

¹ سامية كسال، " شرعية السلطات الإدارية المستقلة" من أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945 بقالة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012، ص 05.

² Rachid KHELLOUFI, Op.cit., p.p. 93-96. « le terme d'autorité signifie dans le vocabulaire juridique, l'exercice d'un pouvoir de commandement, de décision.».

للسلطة الممنوح للسلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية، بل هي صفة تميزها عنها وتعطيها القدرة على اتخاذ قرارات تمكنها من مباشرة اختصاصاتها¹.

والمتفق عليه هو أن مصطلح السلطة "يعني ممارسة سلطة القيادة و اتخاذ القرار"، و بدأت تتضح الصورة في فرنسا ليتفق الفقهاء أن استعمال مصطلح السلطة ليس خلق سلطة رابعة وإنما هدفه تبيان الطبيعة الخاصة لها و بالتالي نميزها عن الهيئات الإدارية الكلاسيكية، فهي ليست أداة تنفيذية لكنها سلطة مستقلة بحرية التقرير والتدبير والإنشاء،

ب. الطابع الإداري " الصفة الإدارية Administrative " وهو تمييز لها عن الهيئات القضائية لأنها لا تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه، و بتراوح التصريح بالصفة الإدارية للسلطات المستقلة من هيئة لأخرى وربما في بعض النصوص القانونية ينفي عنها هذه الصفة، مثلا المادة 23 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 /07/ 2003 ، المتعلق بالمنافسة، مجلس المنافسة سلطة إدارية ".

ولهذا نستشف هذه الصفة من خلال تحليل النصوص المنشئة و من خلال:

- إصدارها القرارات الإدارية؛
- خضوع موظفيها لقانون الوظيفة العمومية أو قواعد خاصة بهم؛
- بالنظر إلى الوظائف الموكلة لهذه الهيئات التي أنشئت لضبط مجالات معقدة وذات خصوصيات مميزة عجزت عنها المرافق الإدارية التقليدية، فهي تقوم بوظيفة التنظيم التي تقع في الأصل على عاتق الدولة، وتسهر على تطبيق القانون في المجال المخصص لها من طرف المشرع، وتمارس هذه الوظيفة عن طريق القرارات الإدارية والتي تعد صورة من صور ممارسة امتيازات السلطة العامة.

¹ سامية كسال، المرجع السابق، ص 05.

وقد ذكر مجلس الدولة الفرنسي الصفة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة في عدة مناسبات 1986 ، 2001 و كذلك مجلس الدولة الجزائري سنة 2003 بقرار متعلق باللجنة المصرفية.

فالهيئات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية.

هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما.

هذه الهيئات تم تخويلها سلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، كسلطة توجيه الأوامر ومراقبة الدخول إلى السوق القطاعية، وسلطة التحقيق والسلطة التنظيمية، لكن تظهر السلطة القمعية من اخطر السلطات الممنوحة لهذه الهيئات بما تمثله من خطر على الحقوق الأساسية للأعوان الاقتصاديين.

ت. صفة الاستقلالية: في البداية نود أن ننوه أن الصفة الإدارية هي متناقضة مع الاستقلالية، فالإدارة تعني إدارة تابعة للسلطة التنفيذية.

إن استقلالية هذه السلطات إنما تعد الخاصية الأساسية لها، وهي التي تميزها من باقي الأجهزة على مستوى التنظيم الإداري للدولة، وقد عد هذا الاستقلال شرطاً ضرورياً للتوازن ضمن القطاعات التي تشرف عليها هذه السلطات، وهو ضروري لها ليكون عملها خارج نطاق ضغوط جماعات المصالح من جهة، ومؤثرات السلطة السياسية من جهة أخرى.

✓ الأستاذة مزياني فريدة " المقصود بالاستقلالية هنا هو عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة إدارية كانت سواء رئاسية أو وصائية مع عدم تلقها أية تعليمة من أي جهة كانت".

- ✓ Chevallier قال "سلطات الضبط تحظى بتشريع ذاتي بحيث تفلت من التبعية الإدارية و التدرج الرئاسي و هي سلطات معزولة ولها منطقتها الخاص في العمل."
- ✓ الأستاذ زوايمية " المقصود بالاستقلالية هو عدم خضوعها لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية بغض النظر عن تمتعها بالشخصية المعنوية على أساس أن هذه الأخيرة لا تعد أساسا لتحديد الاستقلالية فالعبرة بسلطة التقرير."
- ✓ أما المشرع الجزائري فتارة يصرح بصفة الإستقلالية كلجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها وتارة يسكت فنعتمد على معايير لتقييم مدى وجود هذه الصفة.
- ✓ أمام تردد المشرع الجزائري في وصفها، فإن مسألة تكييفها ومدى استقلاليتها تثير جدلا كبيرا، نظرا للدور الجوهري الذي أنشئت من أجله، والمجالات حساسة التي ترتبط بها¹.
- ✓ فالاستقلالية من الناحية القانونية يقصد بها عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، أي أنها لا تتلقى أية تعليمات أو توجيهات أو أوامر من أية جهة، وهي على خلاف الإدارة التقليدية تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء تجاه السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، مع خضوعها للرقابة القضائية، فبفضل هذه الاستقلالية تضمن حياة المنظمة
- ✓ وعليه فإنه يمكن القول بأن هذه السلطات هي جزء مكمل للإدارة والتنظيم الإداري.

¹ صليحة نزيوي، سلطات الضبط الاقتصادية آلية للإنتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007، ص 23.

² سامية كسال، المرجع السابق، ص 07.

وسماها القانون مستقلة لإبعادها عن أي تبعية، لأنها لا تدخل في البنية التسلسلية للإدارة كما يهدف إلى إبقائها بعيدة عن التأثيرات السياسية أو المهنية¹.

خامسا : معايير تقييم إستقلالية سلطة إدارية

(هي جوهر هذه الهيئات و مرر وجودها.)

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

لذلك سنحاول طرح مجموعة من المعايير التي تسمح لنا بتقييم استقلالية هذه

السلطات:



1- في الجانب العضوي

نجد أن الاستقلالية تظهر من خلال:

✓ كيفية التشكيل (تنوع التشكيلة) و تخصص الأعضاء : هي معيار محدد في النظم المقارنة فكلما كان هناك تنوع و تخصص التشكيلة كلما ضمنت استقلالية أكثر أي تضمن عدم التبعية لهيئة واحدة معينة و كذلك التخصص يضمن الفعالية و عدم التبعية ؛

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

¹نادية ضريفي، " المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الإمتياز "، المرجع السابق، ص. 315.

الاستهلاك، البنوك... الخ). ونذكر على سبيل المثال في المجال المصرفي، مجلس النقد والقرض، إذ نجد من حيث تشكيلته أنّ صفة ومراكز الأعضاء تختلف، إلا أنها لا تتعدى أهل الخبرة في المجال المحاسبي والمالي. ومن خلال نص المادة 58 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، والتي تطرقت إلى تشكيلة مجلس النقد والقرض، نلاحظ أنّها المادة جاءت عامة غير واضحة، مما يترك سلطة تقديرية واسعة للجهاز المختص، وهذا يترك المجال مفتوحاً عند اختيار الأعضاء على أساس معايير غير شفافة أو على أساس اعتبارات سياسية أو بالمساومات.

وما يعاب على هذه التشكيلة، هو غياب رجال القانون والأخصائيين في ذلك المجال، وأكثر من ذلك أنّ مجلس النقد والقرض يصدر أنظمة في المجال المصرفي تُعدّ بمثابة سلطة تنظيمية خوّلت للمجلس. والعمل على أساس هذه المعايير غير الموضوعية من حيث تعيين الأعضاء، لا يضمن استقلالية السلطة النقدية.

كما تجدر الإشارة أيضاً، إلى أنّ المشرع الجزائري لا يشارك المهنيين والحرفيين أو المتعاملين ضمن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، أو يشاركهم بنسبة ضئيلة كما هو الأمر بالنسبة لتشكيلة مجلس المنافسة) وبالتالي في حالة ما إذا كانت تتشكل من أعضاء تابعين لمختلف أجهزة الدولة، هذا لا يضمن الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية.

إلا أنّ هناك سلطات إدارية مستقلة، لم يتطرق المشرع بتاتا إلى صفة الأعضاء فيها ومراكزهم القانونية، وهو الأمر نفسه بالنسبة للوكالتين المنجميتين، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز.

وفي الأخير يمكن القول إنّ اختلاف هؤلاء الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم، مظهر يدعّم ويضمن الاستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإذا فرضنا أنّ كلّ أعضاء السلطات الإدارية

المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يمس بحيادهم، وبالتالي باستقلالية هذه السلطات.

إنّ تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية يختلف من سلطة إلى أخرى. يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المجالات القانونية والاقتصادية والمالية من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كلّ من رئيس الجمهورية، والسلطة التنفيذية، ومحافظ بنك الجزائر. وأعضاء ممثلين لأجهزة مهنية. علمًا أنّ اختلاف جهات الاقتراح مظهر يؤثر على درجة الاستقلالية، لأنه لو كانت مهمة اقتراح الأعضاء مخوّلة لجهة واحدة فقط، فلن نكون أمام نفس درجة الاستقلالية. ونذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، والتي نلاحظ من خلال تشكيلتها اختلاف الجهات المقترحة للأعضاء، بحيث يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي، بعد اقتراحهم من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كلّ من وزير العدل، الوزير المكلف بالمالية، والوزير المكلف بالتّعليم العالي، ومحافظ بنك الجزائر، والمصرف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين، رغم اقتراح الأعضاء من طرف جهات مختلفة، إلا أنّ سلطة التعيين تعود لسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على درجة الاستقلالية أيضًا، والملاحظ أنّه بالنسبة لطريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، لا تلعب لصالح استقلالية الأجهزة، وذلك بما أنه تمّ إقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في اقتراح أعضاء السلطات الإدارية المستقلة. ومن هنا نستخلص أنه من الضروري أن يتقاسم البرلمان بغرفتيه والسلطة التنفيذية سلطة التعيين، وفي الأخير، يمكن القول إنّ من الضروري عدم حصر الاقتراح في جهة واحدة فقط، فلذا يجب التنوع في جهات الاقتراح في السلطات الإدارية المستقلة، كلّ سلطة في مجال الاختصاص المخوّل لها، وأكثر من ذلك يجب مشاركة الأجهزة المهنية ضمن تشكيلة السلطات المستقلة.

✓ تحديد العهدة لحماية الأعضاء (من العزل) : فكلما كانت العهدة محددة

كلما ضمنت الاستقلالية أكثر، عكس في حال عدم تحديدها أين يكون العضو مرتبط بالسلطة المعينة التي يمكن لها انهاء مهامه في أي وقت.

يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة إدارية مستقلة ما وأعضائها من بين إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها، قصد إبراز طابع الاستقلالية، فاعتبار مدة الانتداب محددة قانونا، يعتبر بمثابة مؤشر يجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية، حيث لو تمّ النص على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانونا، فلا يمكننا الإشارة إلى أية استقلالية عضوية، نتيجة جعل الأعضاء والرئيس عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم، الأمر الذي ينفي الاستقلالية العضوية، مثلما هو الشأن على مستوى مجلس النقد والقرض.

وفي هذا السياق دائما، يمكن أن يؤدي تجديد الانتداب هذا إلى تعاملات تتنافى مع مركز الاستقلالية

ويمكن أن نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فيعين رئيس اللجنة في سبيل القيام بالمهام المخولة لها قانونا لمدة تدوم 4 سنوات، كما يعين الأعضاء الآخرين لنفس المدة، وهذا الأمر كذلك بالنسبة لمجلس المنافسة، فيعين رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس والأعضاء الآخرون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد، فبالنسبة للمجلس أحسن المشرّع بتحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، إلا أنّ قابلية تجديد الانتداب لمرة ثانية بالنسبة للرئيس والأعضاء، سيؤثر سلباً على استقلالية المجلس كسلطة إدارية مستقلة، كما تجدر الإشارة كذلك بالنسبة للجنة المصرفية، إلى أنّ رئيس الجمهورية يعين أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات، أما بالنسبة لرئيس اللجنة وهو محافظ بنك الجزائر، فإنّ المشرّع في التعديل الجديد لم يحدد مدة انتداب المحافظ. وبالتالي فهو

محل العزل في أي وقت كان، وهذا يحدّ من استقلالية اللجنة كسلطة إدارية مستقلة في المجال المصرفي.

✓ وجود ضمانات كافية للأعضاء : وهذا الجانب ندرسه من خلال النظام القانوني للأعضاء و نقيمه لنرى هل قدم ضمانات كافية للأعضاء للسماح لهم بممارسة نشاطهم بكل إستقلالية (التنافي، الحياد، الامتناع.....إلخ).

قصد ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، استوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافى وإجراء الامتناع. نظام التنافى: Le régime des incompatibilités: يكون هذا النظام مطلقاً أو نسبياً، فنظام التنافى المطلق أو الكلي يظهر عندما تكون وظيفة أخرى سواء أكانت عمومية أو خاصّة. وكذا مع أي نشاط مهني وأية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة، نجد مثل هذا النظام، أي نظام التنافى المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، نفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، إلا أنّ هذا الأخير لم يُشر إلى العهدة الانتخابية، حيث تنص المادة 18 منه على أنه «: تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، وكذا مع كلّ امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية والسّمعي البصري والمعلوماتية ، يكتفي المشرّع، في حالات أخرى، بمنع أعضاء الهيئات المعنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر، مثلما هو الوضع على مستوى مجلس المنافسة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 على أنّه: « تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر و بالتّالي تمّ استثناء عهدة الانتخاب وامتلاك مصالح في أي مؤسسة، من نظام التنافى، الأمر الذي يدفعنا إلى طرح التساؤل حول نظام التنافى عند امتلاك أعضاء مجلس المنافسة مصالح لدى مؤسسة تكون محل متابعة أمامه.

2- في الجانب الوظيفي

نجد أن الاستقلالية تظهر من خلال:

أ- إصدار قرارات " الضبطية ". (هل لها سلطة تقريرية أي تصدر قرارات)؛

ب- الوظيفة الضبطية (طبيعة المهام التي تمارسها والتي يجب ان تتضمن :

- الرقابة ، الاشراف على الأسواق، ضبط الدخول للمجال، التنظيم،

الاستشارة، ممارسة الصلاحيات القمعية أو الشبه قضائية أي هل تمارس

الضبط بالمفهوم الجديد أم ان وظيفتها تقليدية (التسيير)؛

- عدم الخضوع للرقابة الرئاسية أو الوصائية؛

- إعداد النظام الداخلي (هل تعده بنفسها أم لا) فالاستقلالية الوظيفية

حسب هذا المظهر تتجلى في حرية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في

المجال الاقتصادي والمالي في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر

كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة

التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي

للهيئات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر؛

- فالاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية السلطات الإدارية

المستقلة الضابطة في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية

تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة

التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي

للهيئات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته

للنشر، ونذكر في هذا الصدد، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،

فبالرجوع إلى أحكام القانون المنشئ لها، نجد أنّ المشرع الجزائري خوّل اللجنة

الحق في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه خلال اجتماعها الأوّل، إلى

جانب لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، نجد سلطات إدارية مستقلة

أخرى تتمتع بهذه السلطة، كسلطة الضبط للبريد والمواصلات، وكذا مجلس

المنافسة في ظل الأمر رقم 95-06، حيث تنص المادة 2/34 منه على أنه «يحدد

النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه، إلا أنّ الوضع لم يبق على حاله، إذ بصدر الأمر رقم 03-03، قلّصت استقلالية المجلس من هذه الزاوية، حيث تنص المادة 31 منه: « يحدّد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم ». فبعدما كانت قواعد سير المجلس يحددها هو بالذات ويصادق عليها، أصبحت في ظل الأمر رقم 03-03 من اختصاص السلطة التنفيذية، وفي الأخير، إن كانت السلطات الإدارية المستقلة هي التي تحدد تسييرها وتنظيم مصالحها بواسطة النظام الداخلي الذي تصدره، فإنّ حريتها تبقى محدودة إزاء النظام الداخلي.

- الرقابة على أعمالها في أي شكل حتى التقارير السنوية.
- من بين أهم القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة نجد التقرير السنوي الذي تعدّه الهيئة المعنية، وتقوم بإرساله إلى السلطة التنفيذية. إلى جانب التقرير السنوي هناك موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات المستقلة. وأخيرا هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة، السلطة التنفيذية التي تقوم بوضع نظامها الداخلي. وبالتالي سنتطرق إلى دراسة وتبيان الحدود التي تحدّد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجانب الوظيفي.
- يعتبر هذا المظهر تقييدا لحرية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية للسلطات المستقلة.
- ونجد مثل هذه الرقابة على مستوى العديد من السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس المنافسة مثلا، الذي تنص بشأنه المادة 1/27 من الأمر رقم 03-03 على أنه « يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة ». مع اشتراط المشرع لضرورة نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أو في أية وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى، كما نجد أيضا مثل هذه الرقابة على مستوى سلطة ضبط البريد

والمواصلات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وأخيرا الوكالتين المنجميتين.

1- في الجانب المالي:

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، والاستقلال المالي مكرّس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية بما أنهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية، بالتالي تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية من حيث التمويل. وقد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وذلك بصفة صريحة، وتعتبر لجنة البورصة السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة الأكثر استقلالية في جانبها المالي، مقارنة بالسلطات الإدارية المستقلة الأخرى الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، كاللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة... الخ، التي تعتمد على موارد الدولة قصد تسييرها والقيام بوظائفها، بالتالي تبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب، لكن رغم الاعتراف للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالاستقلال المالي، إلا أنه ليس استقلالا مطلقا، نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبين: -لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات.

-تولي السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها، بالتالي التقليص من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها، والتأثير على استقلالها المالي. وكذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالاستقلال المالي، ومن خلال دراسة الأحكام القانونية المنظمة للجنة، نلاحظ أنّ المشرّع من جهة يمنح الاستقلال المالي للجنة، ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة ومن هنا نستخلص تناقص المشرع الجزائري في وضع النصوص القانونية، وكذلك

تردده في منح استقلالية تامة لهيئات إدارية مستقلة وانسحاب الدولة في ضبط المجال الاقتصادي والمالي.



نجد الاستقلالية تظهر من خلال:

- أ- وجود ميزانية مستقلة؛
- ب- الأمر بالصرف؛
- ت- وكفاية الموارد؛
- ث- الخضوع للرقابة المالية؛
- ج- طبيعة المحاسبة؛
- ح- طبيعة الموارد.

كل هذه النقاط تجعلنا نقيم مدي استقلالية أي سلطة من خلال النظام القانوني لها، ونركز على عنصر الاستقلالية لأنه مبرر انشاء هذه الفئة الجديدة من الهيئات العمومية.

المحور الثاني : صلاحيات السلطات الإداري المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة و المسماة كذلك بسلطات الضبط مؤسسات جديدة من مؤسسات الجهاز الاداري للدولة في الجزائر، ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الإداري الجزائري إلا في بداية التسعينيات.

تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية، بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية، ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة والهيكل المكونة لها، كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجانا استشارية ولا مرافق عامة. وتجدر الإشارة إلى أنه ليس للسلطات الإدارية المستقلة نظام موحد، حيث نجد أنّ تكوين هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها، وكذا الطرق التي تؤمن استقلاليتها تختلف من هيئة لأخرى، أضف إلى ذلك أن من بين هذه المؤسسات ما تتمتع بالشخصية المعنوية ومنها ما لا تتمتع بذلك).

كما يعتبر كل من الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وطابع الاستقلالية، من بين المسائل التي أثارت وما زالت تثير نقاشات فقهية وقانونية في نفس الوقت، خاصة في الأنظمة المقارنة.

أما مسألة الاستقلالية، والتي تميّز هذا النوع من السلطات عن السلطات الإدارية العادية أو التقليدية، فقد أثارت بدورها العديد من التساؤلات سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة، وذلك على مستوى مختلف الجوانب العضوية والوظيفية. الهيئات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية.

هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما.

تم إنشاء هذه الهيئات في الجزائر في سنة 1990 وكانت الهيئة الأولى في مجال الإعلام والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام والذي كيف بصراحة من طرف المشرع بأنه هيئة إدارية مستقلة⁽¹⁾.

هذه الهيئات تم تخويلها سلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، كسلطة توجيه الأوامر ومراقبة الدخول إلى السوق القطاعية، وسلطة التحقيق والسلطة التنظيمية، لكن تظهر السلطة القمعية من أخطر السلطات الممنوحة لهذه الهيئات بما تمثله من خطر على الحقوق الأساسية للأعوان الاقتصاديين.

لم يطرح الإشكال حول مشروعية السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في البداية ولكن السؤال طرح حول مدى تقبل البنية المؤسساتية لفكرة الهيئات الإدارية المستقلة فهل يمكن للدستور أن يتقبل هذه الفكرة؟ أمام سكوت المؤسس الدستوري والقاضي الدستوري الجزائري حول هذه النقطة يجب علينا البحث في القانون المقارن من

¹ - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام. ج ر عدد 14، صادر في 1990.

خلال الدساتير وأحكام القضاء الدستوري اللذان يكرسان فكرة السلطة القمعية لهذه الهيئات الإدارية المستقلة، وأخيرا إذا تم قبول هذه السلطة القمعية فما هو أساسها القانوني وكذا شروط ممارستها.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي، لتحقيق التوازن.⁽¹⁾

وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق تحولت إليها الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فبعد انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية، حُوِّلَ هذا الاختصاص للسلطات الضبط المستقلة، التي لها سلطة اتخاذ القرارات⁽²⁾. فمثلا الصلاحيات التي كانت تؤول لوزير التجارة سابقاً، استحوذ عليها مجلس المنافسة، باعتباره هيئة ضبط مستقلة⁽³⁾، كما فقد وزير المالية الصلاحيات المخولة له في المجال المصرفي، والتي تعود حالياً من اختصاص مجلس النقد والقرض⁽⁴⁾.

بهذا فإن الهيئات الإدارية المستقلة استخلفت السلطة التنفيذية في جملة من المجالات، إذ حدث نقل لمراكز ممارسة السلطة التنظيمية وتوزيع السلطة. فمثلا ما جاء به قانون المنافسة الجزائري، الذي تضمن إنشاء هيئة إدارية مستقلة تتمتع بسلطة قمعية، تسمح لها بأداء مهامها في ضبط السوق على أحسن وجه وهي مجلس المنافسة. بعدما كان الاختصاص القمعي يؤول للقاضي الجزائري فقط.

هكذا تحولت للهيئات الإدارية المستقلة مهمة ضبط القطاعات الحساسة (كالبنوك) بعدما أثبتت الإدارة التقليدية عجزها عن ضبطها، وحولت لهذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات واتخاذ القرارات، مما يطرح بعض الإشكالات المتعلقة بمحدودية اختصاص الهيئات القضائية والتنفيذية في بعض المجالات. ويجعل هذه الهيئات الجديدة محل شكوك

¹ - Frison-Roche (M.A), Le droit de la régulation , Dalloz , N° 07 , 2001, p 614.

² - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Revue Idara, N° 02, 2004, p 30.

³ - Ibid., p 13.

⁴ - Ibid., p 31.

ونقاشات لتحديد مدى دستورية اختصاصها، مادام أنها لا تمثل سلطة رابعة إلى جانب السلطات الأخرى (التشريعية، التنفيذية، القضائية).

وبهذا تم تبني الهيئات الإدارية المستقلة في النظام السياسي الإداري الجزائري، رغم الإشكالات التي طرحتها عند وجودها، ولا تزال مناقشتها محلا للبحوث والدراسات.

أولاً : إحصاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر

بلغ عدد سلطات الضبط المستقلة في الجزائر، أكثر من اثنا عشرة (12) سلطة تتمثل في:

1- مجلس النقد والقرض

تبنت الجزائر الإصلاحات الاقتصادية ابتداء من 1988، لتشمل حتى القطاع المصرفي، بحيث أدخلت تعديلات مهمة على هيكل النظام المصرفي، سواء المتعلقة بهيكل البنك المركزي (سابقاً) أو بالخلية المكلفة بالسلطة النقدية، هذه الأخيرة أنشأها قانون النقد والقرض 10-90، وتتمثل في مجلس النقد والقرض⁽¹⁾، الذي كان يحتكر وظيفة إدارة البنك المركزي (سابقاً) والسلطة النقدية، لكن حالياً أصبح ينفرد بالسلطة النقدية دون الوظيفة الإدارية التي خولت لمجلس إدارة البنك المركزي (سابقاً)، استناداً إلى أحكام الأمر رقم 01-01⁽²⁾.

إهتمت الدولة الجزائرية بالمجال المصرفي، نظراً لأهميته في الاقتصاد الوطني هذا من جهة، ومن جهة أخرى كان لزاماً عليها أن تواكب الظروف الاقتصادية في الدولة، لذا أصدر أمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، وبذا ألغى كل الأحكام السابقة المخالفة له .

2- اللجنة المصرفية

أنشئت اللجنة المصرفية بموجب قانون 10-90، تختص بمراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية، وقواعد حسن سير المهنة .

¹ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006، ص 14 .

² - المادة 19 من قانون رقم 10-90 بعد تعديلها بموجب الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 14، سنة 2001 .

كما تتولى اللجنة المصرفية عند الاقتضاء، البحث عن المخالفات، بالإضافة إلى توقيع عقوبات تأديبية على مخالفي القواعد القانونية وأخلاقيات المهنة.⁽¹⁾

3- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

لم يحدد النص القانوني المنشئ للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، طبيعتها القانونية، بل اكتفى بوصفها " سلطة سوق القيم المنقولة". أما المادة 420 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 تنص: " تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".



4- مجلس المنافسة

يعتبر مجلس المنافسة أداة لحماية السوق من الممارسات المخلة بالمنافسة الحرة، فهو يضبط وينظم الحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة، ويباشر هذا المجلس رقابته على مختلف القطاعات الاقتصادية، فكلما وجدت ممارسة مخلة بالمنافسة الحرة، إلا وتدخل لوضع حد لها.

5- سلطة ضبط البريد والمواصلات

تنص المادة 10 من القانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على أنه: " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

6- هيئتا الضبط في المجال المنجمي

عمدت الدولة قصد تسيير المنشآت الجيولوجيا والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم⁽²⁾ إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك⁽³⁾، وهما:

أ- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية:

¹ - بلطرش مني، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد 02، 2002، ص 67.

² - قانون رقم 01-01، يتعلق بالمناجم، المرجع السابق .

³ - حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة...، المرجع السابق، ص 19 .

تنص المادة 44 من القانون رقم 01-01 المتعلق بالمناجم على أنه: تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة".



ب- الوكالة الوطنية للجيولوجية:

تنص المادة 45 من القانون رقم 01-01 المتعلق بالمناجم على أنه: تنشأ وكالة وطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة...".

7- لجنة ضبط الكهرباء والغاز

لفرض السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والغاز، تم إنشاء لجنة ضبط بموجب القانون رقم 01-02، مكيفا إياها بهيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تنص المادة 112 من القانون المذكور أعلاه: "لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي"⁽¹⁾.

8- سلطة ضبط النقل

يعتبر النقل نشاطاً للمرفق العام، هذا الأخير يسمح للأشخاص بالتنقل من مكان إلى آخر عبر التراب الوطني، ويعد وسيلة فعالة لتفعيل الاقتصاد الوطني، للوصول إلأحسن شروط الجودة والسعر واحترام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون النقل، وكذلك تحقيق جوتنافسي وشفاف في سوق النقل، لفائدة المستهلكين والمتعاملين.

تم إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003⁽²⁾، ويرى الأستاذ "خلوفي" أن سبب إنشاء هذه اللجنة يرجع إلى الصعوبات التي عانت منها الدولة في تشييد المطار الدولي للجزائر العاصمة⁽³⁾.

¹ - قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 لسنة 2002.

² - قانون رقم 02-11، يتضمن قانون المالية، المرجع السابق.

³ - KHELLOUFI (R), Les institutions de la régulation, RASJEP, N° 02, 2003, p 104.

9- لجنة الإشراف على التأمينات

يتميز قطاع التأمين بالأهمية كونه يعتبر كوسيلة لدرء المخاطر. أنشئت لجنة الإشراف على التأمينات التي لم تحظ بتكليف صريح من طرف المشرع، بحيث إكتفى باعتبارها "لجنة"، فالمادة 26 من قانون 04-06 المعدلة للمادة 209 من الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات⁽¹⁾ تنص: "تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات...".

10- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

تعد ظاهرة الفساد، آفة تعاني منها معظم الدول إن لم نقل كلها. تم إنشاء هذه الهيئة لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال الفساد. حيث أن المادة 18 تنص: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".⁽²⁾، بعدما صادقت الجزائر وبتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.⁽³⁾

لكن تجدر الإشارة إلى أن أنه المشرع الجزائري أنشاء سلطات من نوع آخر، بمعنى ليست إدارية وإنما هي سلطات تجارية، مثل الوكالة الوطنية لثمين موارد المحروقات (النفط)، والوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات.⁽⁴⁾

11- سلطة ضبط المياه

عمد المشرع الجزائري إلى إنشاء سلطة أكلت لها مهمة ضبط المياه، أوردها المشرع في قانون المياه لسنة 2005.⁽⁵⁾ والملاحظ أن المشرع لم يحدد طبيعتها القانونية على عكس بعض السلطات الأخرى.

¹ - قانون رقم 04-06، يعدل ويتم الأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

² - أنظر قانون رقم 04-06، يتعلق بالوقاية من الفساد، المرجع السابق.

³ - كان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-128 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2004، يتضمن التصديق بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 26 لسنة 2003.

⁴ - قانون رقم 07-05 مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، العدد 50 لسنة 2005 .

⁵ - قانون رقم 05-12، يتعلق بالمياه، المرجع السابق.

12- سلطة الضبط في مجال الإعلام سنة 2012¹

(سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، سلطة ضبط السمعي البصري)؛

13- خلية معالجة الاستعلام المالي سنة 2012².

ويبدو أن المشرع الجزائري قد أعاد النظر في ضرورة وجود سلطات ضبط في مجال الحريات العامة، إلا أنه بقي مترددا بشأن وصفها بأنها " سلطات إدارية مستقلة ".

ولّد انسحاب الدولة من تنظيم الحقل الاقتصادي تغير في طبيعتها، فبعدما كانت دولة متدخلة محتكرة لجل النشاطات الاقتصادية، عدلت عن هذه الفكرة، بتبني اصطلاحات اقتصادية تنصب على انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لصالح السوق. فبعد عجز الدولة من خلال الوسائل التقليدية المتبعة سابقا عن تنظيم المجال الاقتصادي الذي يمتاز بالسرعة والحيوية، لجأت الدولة إلى إنشاء هيئات إدارية مستقلة لضبط المجال الاقتصادي والمالي.

وقد طرحت فكرة إحداث الهيئات الضبط المستقلة في المنظومة القانونية الجزائرية، عدة إشكالات حول مدى تقبل البنية المؤسساتية لهذه الهيئات الحديثة، وكذا اختصاصاتها، بعدما زودت هذه الهيئات بمجموعة من الاختصاصات منها السلطة التنظيمية والقمعية التي تعد من بين أساليب الضبط الاقتصادي، والتي كانت تؤول سابقا للإدارة التقليدية. وهو ما سيحاول هذا الملتقى إبرازه من خلال المحاور المتفرعة. فوصف هذه

¹ قانون عضوي رقم 05-12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر، عدد 02، لسنة 2012. المادة 40 منه تنص على: " تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة...". كما تنص المادة 64 على: " تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري...". (الذي ألغى قانون الإعلام 07-90 السالف الذكر). متم بقانون رقم 04-14 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر، عدد 16، لسنة 2014. المادة الأولى منه تنص على: "... يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد المتعلقة بممارسة النشاط السمعي البصري وتنظيمه".

² قانون رقم 01-05 مؤرخ في 06 فيفري 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافئتهما، ج ر، عدد 11، لسنة 2005. معدل و متم بالأمر رقم 02-12 مؤرخ في 13 فيفري 2012، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافئتهما، ج ر، عدد 08، لسنة 2012. المادة 04 مكرر منه تنص على: " الهيئة المتخصصة هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية".

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 للرقابة وتتمتع بسلطة تنظيمية و قمعية دون أن يكون هناك خرقا للدستور؟ وهذا ما يمكن تحليله والإجابة عنه في هذا الملتقى. خاصة أمام تردد المشرع الجزائري ذاته في وصف سلطات الضبط الموجودة في الجزائر، إذ تثير مسألة تكييفها ومدى استقلاليتها جدلا كبيرا، نظرا للدور الذي أنشأت هذه الهيئات من أجل تحقيقه، في مجال حساس، يتمثل في تنظيم النشاط الاقتصادي والمالي للدولة.

ثانيا : وسائل السلطات الإدارية المستقلة في تحقيق مهامها

هذه الهيئات تم تخويلها سلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، كسلطة توجيه الأوامر ومراقبة الدخول إلى السوق القطاعية، وسلطة التحقيق والسلطة التنظيمية، لكن تظهر السلطة القمعية من اخطر السلطات الممنوحة لهذه الهيئات بما تمثله من خطر على الحقوق الأساسية للأعوان الاقتصاديين.

ينتظر من سلطات الضبط المستقلة أن تؤدي بعض الوظائف الأصلية للدولة تبعا لانسحاب الأخيرة من ميدان الاقتصاد، فقد زودها المشرع بأدوات قانونية معتبرة تمكنها من أداء وظائفها بنجاح، تتمثل خاصة في جمعها لمهام مختلفة بعضها يعود للإدارة العامة فيما بعضها الآخر يعود للقضاء. وهذا الصدد يقول أحد الفقهاء : " إن تجميع عدة وظائف من قبل سلطات الضبط المستقلة يعطيها الوسائل الشاملة والواقعية التي تمكنها من المراقبة، وهذا التجميع للاختصاصات يعتبر ميزة خاصة به، لذلك فإن قراراتها تنوع بحسب مجال النشاط و بحسب موضوعه.

1- صلاحيات تنظيمية

تملك السلطات الإدارية المستقلة سلطة وضع قواعد عامة مجردة وملزمة ذات طبيعة تنظيمية حقيقية، كما أن لها الحق باقتراح اللوائح على السلطات المختصة بسنّها، وقد طرح هذا الاختصاص المهم المتعلق بوضع اللوائح المستقلة على المجلس الدستوري الفرنسي، بحكم أنه ممنوح للوزير الأول وفقاً للمادة (21) من الدستور الفرنسي، حيث قرر المجلس المذكور أن قيام المشرع بإسناد الاختصاص بإصدار لوائح مستقلة للسلطات الإدارية المستقلة لا يعارض نص المادة (21) سالفه الذكر، شريطة أن يكون هذا النشاط اللائحي محدداً من حيث مضمونه ومجال تطبيقه بالقطاع الذي تشرف عليه السلطة الإدارية المستقلة (قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 96.368 تاريخ 1996/7/23).

وتتمتع هذه السلطات بالاختصاص بوضع قواعد لائحية مستقلة، وبإصدار قرارات فردية، وتقصد من وراء إصدارها إجبار العناصر الفاعلة في القطاع الذي تشرف عليه على احترام قواعد قانونية أو تنظيمية معينة، أو فرض توازنات معينة ضمن مجال إشرافها، وذلك مثلاً للقرارات التي تحمل معنى الترخيص لممارسة نشاط معين ضمن القطاع الذي تشرف عليه هذه السلطات، أو قد ترمي القرارات الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة إلى تدليل صعوبات أو فض تنازعات بين القوى العاملة ضمن القطاع نفسه.

وإضافة إلى ما تقدم فإن هذه السلطات تملك الاختصاص بإصدار التوصيات المتعلقة بالمجال الذي تشرف عليه، وقد عد مجلس الدولة الفرنسي هذه التوصيات ذات قوة تنفيذية Force exécutoire مثلها مثل القرارات الإدارية الفردية تماماً (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1985/5/20 في قضية Labbé et Gaudin والمنشور في A.J.D.A، لسنة 1958، ص412).

وإلى جانب هذه التوصيات فإن السلطات الإدارية المستقلة هي المختصة بإعطاء الرأي والمشورة في إطار القطاع الذي تشرف عليه.

وإذا كانت فكرة التنظيم ضمن مجال محدد هي أساس وجود السلطات الإدارية المستقلة فإنه من البديهي أن تعطى هذه السلطات الاختصاص بالرقابة، حيث يحق لها جمع شتى المعلومات، وسلوك كل سبل التقصي والبحث الضرورية لأجل التأكد من صحتها، وإن الاعتراف التشريعي لهذه السلطات بصلاحيات الرقابة اقتضى الاعتراف لها بصلاحيات توجيه الأوامر Les injonctions؛ لأن هذه السلطة هي التي تضمن استرجاع الحقوق وتوازنها في إطار القطاع الذي تشرف عليه السلطة المستقلة.

2- الصلاحيات الشبه قضائية

ولعل أخطر الوسائل التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة في سبيل القيام بعملها هي تلك المتعلقة بفرض الجزاءات، وفي الحقيقة أن إعطاء الاختصاص بفرض الجزاء لهذه السلطات قد خالف مبدأ الفصل بين السلطات المستقر عليه دستورياً كما يرى جانب من الفقه الفرنسي؛ لأن سلطة الجزاء محصورة تقليدياً بالقضاء. أما أنواع هذه الجزاءات فقد تكون ذات طبيعة مهنية مثل التنبيه واللوم ومنع ممارسة النشاط ضمن القطاع الذي تشرف عليه السلطة الإدارية المستقلة، أو وقف ممارسة النشاط وقفاً مؤقتاً، وذلك كما هو الحال بالنسبة للجنة السوق المالية في فرنسا التي تستطيع أن تفرض هذه الجزاءات على عضو السوق الذي لا يحترم التزاماته المالية [المادة (69) من قانون 1996/7/2]، أو كتلك الجزاءات التي تستطيع أن تفرضها اللجنة البنكية في مواجهة مؤسسة الاعتماد أو مؤسسة الاستثمار التي ترتكب مخالفات مهنية [المادة (45) من قانون 1984/1/24]، كما قد تكون هذه الجزاءات ذات طبيعة مالية Sanctions pécuniaires كتلك التي يمكن أن يفرضها مجلس

المنافسة في فرنسا أيضاً على القوى الاقتصادية التي ترتكب أفعالاً مضادة للمنافسة الحرة والشفافية ضمن السوق [المادة (11) من أمر 1986/2/1].

ويمكن أيضاً للسلطات الإدارية المستقلة أن تفرض جزاءات ذات طبيعة عقابية وزجرية شبيهة بتلك التي يفرضها القضاء الجزائي، مثل الغرامات وإغلاق المؤسسات وسحب البطاقات المهنية، ومن الملاحظ أن المعول عليه لفرض هذه الجزاءات من قبل السلطات الإدارية المستقلة هو تحقق الركن المادي للمخالفة الذي يكون له وزن أكبر بكثير من الركن المعنوي.

ويجوز الطعن بالقرارات التي تتضمن هذه الجزاءات أمام القضاء، ومما تجدر الإشارة إليه أن هذا الطعن موزع بين جهتي القضاء العادي والإداري في فرنسا، ومن ثم فإن القرارات الصادرة بالجزاء عن مجلس المنافسة مثلاً تقبل الطعن أمام محكمة استئناف باريس حصراً، في حين أن القرارات الصادرة عن اللجنة البنكية تقبل الطعن بالنقض أمام مجلس الدولة لأنها تملك طبيعة قضائية إدارية.

وإذا ما تم الطعن بهذه القرارات فإن الدعوى القضائية لا تؤدي تلقائياً إلى وقف تنفيذ القرارات الصادرة بفرض الجزاء تلقائياً، أي تطبق في هذه الحالة القاعدة العامة القاضية بالأثر غير الواقف للدعوى، ولكن ذلك لا يمنع القضاء من الأمر بوقف تنفيذ القرار الصادر بالجزاء إذا كان من شأن تنفيذه أن يسبب نتائج جسيمة، كما يمكن الأمر بوقف التنفيذ إذا تدخلت وقائع جديدة أدت إلى جسامه استثنائية بعد تبليغ القرار، ومن الممكن أن يأمر القضاء المختص بوقف التنفيذ إذا كان القرار الصادر بالجزاء غير منشور في الجريدة الرسمية، علماً أنه توجد بعض النصوص الخاصة في فرنسا تمنع من وقف تنفيذ القرارات الصادرة بفرض الجزاء، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة بهذا المعنى عن اللجنة البنكية.

وقد قرر المجلس الدستوري الفرنسي أنه يجب على السلطات الإدارية المستقلة التي تملك حق فرض الجزاءات على النحو سالف الذكر أن تراعي حقوق الدفاع المقررة

بالقانون، وفي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وذلك قبل فرض هذه الجزاءات (قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ 1989/7/28، والمنشور في الجريدة الرسمية 1989/8/1، وفي المجلة الفرنسية للقانون الإداري، العدد الرابع، ص 671 وما بعدها).

فبالنسبة مثلا لمجلس المنافسة فهو يملك صلاحيات التحقيق وتوقيع العقوبات كما

يلي :

خ- لمجلس المنافسة إختصاص عام للقيام بتحقيقات تخص شروط تطبيق النصوص التشريعية أو التنظيمية ذات العلاقة بالمنافسة، وإذا أثبتت هذه التحقيقات أن تطبيق هذه النصوص ترتبت عليه قيود على المنافسة فإنه يباشر كل العمليات لوضع حد لهذه القيود حسب تدابير المادة 37 من الأمر 03.03. ومن جهته فإن آخر تعديل لقانون المنافسة، وسع من نطاق إختصاص المجلس إلى النشاطات الفلاحية الصيد و تربية المواشي الصناعات التقليدية و الخدمات و البيع بالجملة ... و هذا مهما كانت الجهات الصادرة عنها. و لا يفوتنا أن نشير إلى مهمة أخرى يتكفل بها المجلس ألا و هي توطيد علاقات التعاون و التشاور على الصعيد الوطني مع سلطات الضبط الأخرى، وكذلك على الصعيد الدولي مع الهيئات الأجنبية المختصة في المنافسة وفق ما تنص عليه المادة 39 و ما يليها و التي تحدد شروط التعاون الدولي. و على العموم فإن هذه هي أهم الوظائف العادية لمجلس المنافسة و هي في مجملها مهام إدارية تدخل في إطار سلطات الضبط الإداري المعروفة في أبجديات النشاط الإداري.

د- كما نص الأمر 06.95 في الفصل الثالث المعنون المخالفات و العقوبات على مختلف المخالفات التي تشكل أساسا للوظيفة الجزائية لمجلس المنافسة و هذا إبتداء من المادة 61 إلى المادة 94، وهي في عمومها نفس المخالفات بإختلاف بسيط في العقوبات المنصوص عليها في الأمر 03.03

ضمن تدابير المواد 56 إلى 62 في الفصل الرابع المعنون العقوبات المطبقة على الممارسات المقيدة للمنافسة و التجميعات. هذا و تعتبر الوظيفة الجزائية ثورة على النظم الكلاسيكية و بمثابة إختراع قانون جزائي للأعمال، فهي أخطر وظيفة يمارسها مجلس المنافسة و هي وظيفة القاضي الجزائي في الأصل. فما الذي أعطى هذا الحق لمجلس المنافسة؟

ذ- إنتهى الإجتهد القضائي المتوج بمجلس الدولة في فرنسا إلى أهمية خلق قواعد إختصاص لبعض سلطات الضبط الإقتصادي المستقلة، و هذا تكريسا لمبدأ الإقتصاد الرأسمالي وضرورة نزع الدولة ليدها عن النشاط الإقتصادي، فلجأ المشرع الفرنسي إلى توزيع مختلف النشاطات الإقتصادية المهمة و كذا مجال حقوق الإنسان على هيئات إدارية مستقلة مع منحها تفويضا لصلاحيات هامة و مختلفة ورثتها من إمتيازات السلطات العمومية، يتم بمقتضاها تجميع هيكل قانوني متناسق يسمح لها بالتحري عن المخالفات من تلقاء نفسها أو بإخطار من جهات ذات علاقة بقطاع النشاط المعني و التحقيق في الجرائم و المعاقبة عليها بإتباع إجراءات معينة مع تقديم الضمانات اللازمة بدون اللجوء إلى جهات أجنبية سواء إدارية أو قضائية، و بناءا عليه منح المشرع الفرنسي صلاحيات مماثلة لمجلس المنافسة.

ر- و لم يزد المشرع الجزائي شيئا على تبني النصوص الفرنسية ضمن المنظومة القانونية الوطنية، و من هذا المنطلق تقرر لصالح مجلس المنافسة تسليط عقوبات غير سالبة للحرية على كل شخص طبيعي أو معنوي يقع تحت طائلة الممارسات المنافية للمنافسة وفق أحكام المواد 13 و 14 من أمر 06.95 الملغى و المادتين 82 و 83 منه و بالنسبة للأمر 03.03 فالمواد 58 إلى 62. و قبل النص على العقوبات فغني عن القول أن كلا من الأمرين المذكورين ينصان على الممارسات و الأفعال المنافية للمنافسة وهي بمثابة الجرائم المعاقب عليها بموجب قانون العقوبات. و لما

كان أمر ضبط الجريمة الاقتصادية يشترك فيه عدة أطراف، فإن تكييفها و العقوبة المنجزة عنها هي أمور تختص بها سلطة الضبط المعنية بنوع النشاط و بمجلس المنافسة الذي يمكن أن يمتد إختصاصه و يتداخل مع بقية السلطات الأخرى بحسب طبيعة موضوعه، إذ أن مبدأ المنافسة مكرس في كل القطاعات، و من هنا يمكننا أن نقارن بين هذا الدور للمجلس و دور القاضي. و لكن السؤال المهم هو: ألا يعتبر منح صلاحيات عقابية لمجلس المنافسة تعديا على دور القاضي الجزائي؟

ز- تصعب الإجابة على هذا السؤال في ظل التشريع الجزائري، و هذا نظرا لإتباع المشرع الجزائري أسلوب حرق المراحل و القفز على الخطوات المنطقية التي يفترض أن يسلكها القانون في تطوره، لأن القانون كغيره من العلوم الإجتماعية يتأثر بعوامل عديدة إجتماعية و سياسية و ثقافية، تلعب هذه العوامل دورا حاسما في توجيه تطوره و في صياغة قواعده و تكوين مؤسساته و أدواته التنفيذية. و هذا خلافا لما يحدث في البيئة الفرنسية مثلا أين تلعب المؤسسات أدوارها المقررة لها كل في مجال إختصاصه، فيتدخل النواب عند اللزوم و المجلس الدستوري و كذا مجلس الدولة، و كل هذا موازاة مع الجدل الفقهي المستمر و الذي يؤدي في نهاية الأمر إلى الوصول إلى إجتهادات فقهية و قضائية تجد طريقها إلى التجسيد عبر قواعد تشريعية.

س- و بهذا الصدد تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في أكثر من مناسبة ليؤسس لصالح هيئات الضبط نظاما عقابيا لا يتعارض مع دور القاضي الجزائي و لا يتعدى على صلاحياته بقدر ما يكمله و يتعاون معه، فأكد في قرار له أن المبادئ الدستورية التي تأسس للإجراءات الجزائية يجب أن تمتد إلى أي إجراءات أو تدابير ذات طبيعة جزائية حتى مع إجازة المشرع لسلطة غير قضائية النطق بها، لكن مع شروط حصرية هي: ألا تكون العقوبات المقررة سالبة للحرية، و لا تمنح لها صلاحيات جزائية إلا

في نطاق ضيق بما يسمح لها بأداء دورها المقرر قانونا. و يجب أن يكون النطق بالعقوبات عبر إجراءات قانونية تضمن حماية الحقوق الأساسية و الحريات المكفولة دستوريا.

ش- وإذا أردنا مقارنة مجلس المنافسة باللجنة البنكية المستحدثة بموجب قانون سنة 1990، فإن الأخيرة تمتع بإزدواج وظيفي بحيث أنها أثناء قيامها بمهام مراقبة البنوك و المؤسسات المالية فإنها تقوم بعمل إداري مثل توجيه الإنذار و إتخاذ تدابير احترازية، أما أثناء تطبيقها للقواعد و الإجراءات التأديبية فهي تمارس عملا قضائيا، و قد تبنى المشرع الفرنسي هذا الأمر فاعتبر اللجنة البنكية هيئة قضاء إداري و هذا بمناسبة تطبيقها لتدابير المادة (613.21). L. و عليه فإن مجلس الدولة الفرنسي أخضع الإجراءات أمامها إلى المبادئ الأساسية التي تحكم الهيئات القضائية أي : إحترام حقوق الدفاع ، وحدة و عدم تجزئة القرار.

ص- ومن جهتها فإن سلطة ضبط البريد و الإتصالات تتجلى فيها بوضوح صفة الإزدواجية الوظيفة من خلال تدابير القانون المتعلق بها، خاصة منه المادة 13، لكن الصفة الإدارية جالية أكثر خاصة في جانبها الوظيفي، مثل النص على منح ترخيصات الإستغلال و السهر على وجود منافسة فعلية، تخطيط و تسيير و تخصيص و مراقبة إستعمال الدبذبات، المصادقة على عروض التوصيل البيني و إعداد مخطط وطني للترقيم و غيرها من المهام الإدارية المكلفة بها، فإذا استثنينا الفقرتين 8 و 9 من المادة المذكورة أعلاه و اللتان تخصان الفصل في المنازعات و التحكيم، فإن بقية المهام تعتبر إدارية. و تخضع سلطة ضبط البريد و الإتصالات لرقابة مجلس الدولة للطعن في قراراتها، و ليس للطعن أثر موقف بحسب نص المادة 17 من هذا القانون.

و مما تقدم فإن السلطات الإدارية المستقلة تتميز بإزدواج وظيفي، فهي تمارس عملاً إدارياً أثناء أدائها لمهام ضبط السوق و النظر في مشاريع التركيز، وتؤدي كذلك عملاً قضائياً أثناء ممارستها لسلطاتها التأديبية و نطقها بالعقوبات المقررة قانوناً. و بهذا الصدد يضرب لنا مجموعة من الفقهاء مثلاً يشبه حالة مجلس المنافسة، ألا و هو إنعقاد مجلس ذو صبغة مهنية حسب ما هو مقرر في برنامجه لدراسة السير العادي للمهنة فمقرراته تكون إدارية، أما تناول هذا المجلس لقضية تأديبية لأحد منتسبيه فقراره يعتبر ذو طبيعة قضائية، و قريباً من ذلك إعتبر مجلس الدولة في قراراتين له أن المجلس الأعلى للقضاء هو سلطة إدارية مركزية، لكن هذا الرأي لا يصمد في حالة إنعقاد المجلس في جلسة تأديبية، ففي هذه الحالة تتوفر فيه كل الشروط التي تعطيه الصفة القضائية بحيث أن قراراته تقبل الإستئناف لا الطعن بالنقض، وهذا ما نص عليه القانون الأساسي للقضاة رقم 11.04 الصادر في 06 سبتمبر 2004، خلافاً لما كان عليه الوضع في ظل القانون الأساسي القديم الذي ينص في المادة 99 أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى في القضايا التأديبية لا تقبل أي طريقة من طرق الطعن فيه.

من الناحية القانونية، السلطات الإدارية المستقلة تفلت عن الرقابة الوصائية وكذلك عن الرقابة الإدارية، ولكن بعد تحليل دقيق للنصوص القانونية المنشئة لها، استخلصنا أنها تتبع للسلطة التنفيذية، من عدّة جهات، سواء كان ذلك في الجانب العضوي أو في الجانب الوظيفي، والتي تطرقنا إليها في السابق، وبالتالي توصلنا إلى استخلاص خيالية هذه الاستقلالية، وأن تكريسها في النصوص القانونية، فما هي إلا ذات طابع تزييني موجهة للاستهلاك الأجنبي: كالدول الغربية والهيئات الدولية كالبنك العالمي وصندوق النقد الدولي، أما في الجانب العملي فهناك عدّة دلائل تثبت هذه الاستقلالية الخيالية ومن بينها، قانون 10-90، المتعلق بالنقد والقرض، الذي يكرس استقلالية بنك الجزائر، والذي ينص على أن محافظ هذه الهيئة هو رئيس مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ويعين لمدة سنة (6) سنوات. ولا يمكن عزله من وظائفه إلا في حالة "العجز الدائم أو الخطأ الجسيم". إلا أن المحافظ الذي تمّ تعيينه مباشرة بعد دخول القانون حيز النفاذ أي بتاريخ 15 أفريل

1990، تمّ توقيفه عن وظائفه بمرسوم رئاسي في يوم 21 جويلية 1992، أي بعد سنتين بعد دخوله الوظيفة، علما أنّ الانتداب يدوم إلى غاية أفريل 1996، وهذا ما يبين الطابع الخيالي للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي. وعلى ضوء هذه الدراسة يبرز لنا الطابع النسبي أو الخيالي لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية عضويا ووظيفيا، نتيجة التدخل والتأثير المتواصل للحكومة عن أعمال السلطات الإدارية المستقلة.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية العمود الفقري للضبط الاقتصادي، بل أكثر من ذلك فهي محرّك السوق الاقتصادية والمالية، نظرا لاتساع مجال عملها ونطاق تدخلها وكلّ واحدة في اختصاصها المخوّل لها.

إلا أنّ كثرة الهيئات الإدارية المستقلة في مجالات النشاط الاقتصادي والمالي وتزويدها بسلطات كثيرة يؤدي إلى خلق قواعد جديدة ومتخصصة، وتختلف هذه القواعد من هيئة لأخرى، وأحيانا نجد أنّ المعايير الأساسية لتكييفها كهيئات إدارية مستقلة والضمانات الأساسية ليست مهمة أمام كلّ الهيئات، قد يكون هذا النقص في تكريس المعايير والضمانات القانونية متعمداً، ويمارس تحت غطاء المرونة والسرعة لضمان فعالية الضبط الاقتصادي، وكما يمكن تكييف ذلك بمثابة تقليد انتقائي (Un mimétisme sélectif) أي المشرع في هذه الحالة عندما يأخذ ذلك من المشرع الغربي ينتفي كلّ ما يتعلّق بالضمانات الأساسية لحقوق الدفاع، كما يقلّص من استقلالية هذه الهيئات، وذلك بتردد انسحاب السلطة التنفيذية من سلطة اتخاذ القرارات في المجال الاقتصادي والمالي، لكن هذه الظاهرة تمسّ بحقوق المتابعين أمام هذه الهيئات. وتؤسس حالة اللااستقرار القانوني « Insécurité juridique »، إنّها فوضى الهيئات الإدارية المستقلة فدور رجل القانون أمام فوضى الهيئات الإدارية المستقلة هو إعادة النظام لهذه الهيئات، بفضل مجهود يتمثّل في هيكلة المعطيات التي ولّدها تطور النظام القانوني، ويكون ذلك بخلق قانون جديد ومستقل، وهو قانون الضبط الاقتصادي. في هذه الوحدة الجديدة من القانون يمكن إيجاد تقنين للهيئات الإدارية المستقلة، ونظام التقنين يجعل القانون أكثر سهولة. وتوجد عدّة حلول لعملية التقنين، فالنصوص الحالية خاصيتها

أنها متفرقة بحسب الهيئة المعنية، فعملية مزج بسيطة للقواعد الموجودة تكون كافية للتقنين، لكن بشرط أن يكون هناك تناسق لإيجاد قواعد مشتركة بين هذه القوانين المؤطرة لهذه الهيئات، من جهة أخرى فإنّ هذا التقنين يمكن أن يكون تقنيا حقيقيا للضبط الاقتصادي إذا كانت من بين أحكامه مجموعة أولى من المواد تعرف مهمة الضبط وتحدد المبادئ الأساسية التي يجب على كلّ هيئة إدارية مستقلة تؤسس مستقبلا أن تسير عليها وبعدها تأتي الأحكام المتعلقة بتوزيع الاختصاصات، ثمّ الأحكام المتعلقة بالإجراءات.



3- الصلاحيات الإستشارية

منحت القوانين الخاصة بسلطات الضبط الصلاحيات الإستشارية لهذه السلطات ، بل جعلتها مستشار الحكومة في القطاع خاصة أنها المشرفة عليه ، فنجد مثلا المادة 19 من الأمر 06.95 المتعلق بالمنافسة (الملغى) على صلاحية مجلس المنافسة كمستشار في مجال المنافسة فتستشير السلطة التشريعية فيما يخص إقترح القوانين ومشاريع القوانين حول كل مسألة ترتبط بالمنافسة وهي ليست إجبارية إذ عبر عنها المشرع بعبارة "يمكن". واقترح القوانين لا يعني أن لمجلس المنافسة دور تشريعي بل هو من قبل قدرة السلطة التنفيذية على إقترح مشاريع القوانين، ولا يفوتنا أن نلاحظ أن أغلب القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية مصدرها مشاريع قوانين تقترحها الحكومة، و عليه فلا نرى أي دور تشريعي لمجلس المنافسة وإنما تكون إستشارته من قبل الهيئة التشريعية بصدد طلب الخبرة، بإعتباره مختصا وله من الدراية في مجال اختصاصه ما لا تملكه الهيئة التشريعية. كما حددت المادة 19 سالفه الذكر الأطراف المعنية باستشارة المجلس وهي الحكومة، الجماعات المحلية، المؤسسات الاقتصادية والمالية، وقد وردت نفس التدابير في نص المادة 35 من الأمر 03.03 الحالي مع ملاحظة إسقاط النص الذي يجيز للهيئة التشريعية طلب رأي المجلس.

و من جهتها تنص المادة 20 من الأمر 06.95 على الحالات التي تكون فيها إستشارة مجلس المنافسة وجوبا وهي حول كل مشروع تنظيمي له إرتباط بالمنافسة أو يهدف على

الخصوص إلى : إخضاع ممارسة مهنة أو دخول السوق إلى قيود من ناحية الكم، وضع رسوم خاصة في بعض المناطق أو النشاطات، فرض شروط خاصة لمباشرة نشاطات الإنتاج التوزيع و الخدمات، تحديد ممارسات موحدة في ميدان البيع. وقد حافظ المشرع على كل هذه التدابير في نص المادة 36 من التشريع الجديد، مع ملاحظة إسقاط كلمة (وجوبا) التي تضمنتها المادة 20 من التشريع السابق، فهل نفهم من هذا أن الحكومة تستطيع ألا تستشير المجلس حول مشاريع النصوص التنظيمية ذات العلاقة بالمنافسة؟ والإجابة تكون بنعم لأنه إذا لم تكن الإستشارة وجوبا فسوف تكون إختياريا. وهذا معناه أن المشرع قد ترك مكانا للغموض بشكل مقصود لصالح السلطة التنفيذية، خاصة وأن هذا الأمر مصدره مشروع قانون للحكومة صدر في شكل أمر رئاسي صادق عليه البرلمان بغرفتيه بدون تعديل أو إثراء بما يعتبر استقالة وظيفية للهيئة التشريعية ؟

ثالثاً : الطبيعة القانونية لقرارات الهيئات الادارية المستقلة

إن الميزة الأساسية للضبط تتمثل في تجميع عدة وظائف مختلفة بين يدي سلطة الضبط للسماح لها بالقيام بمهامها المختلفة، فهي لا تتحرك نحو المستوى الأدنى فقط للفصل في النزاعات بين الأعوان الاقتصاديين، لكنها تتحرك أيضا نحو مستوى أعلى نظري للمساهمة في إيجاد قواعد اللعب بين الأعوان و البحث عن التوازنات الضرورية بينهم من أجل تحقيق أهداف عليا للسياسات العمومية في جانبها الإقتصادي. وأمام تعدد المهام فإن القرارات الصادرة عن هذه الهيئات تختلف بحسب مجالها و الجهة المخاطبة بها، لذلك فهي تتراوح بين الرأي والتوجيهات بداية، ثم الإنذار وإصدار الأوامر وأخيرا القرارات العقابية. وإذا كان إبداء الرأي وتوجيه الإنذار، الموافقة أو رفض إعطاء الترخيص تعتبر قرارات ذات صبغة إدارية فإن إصدار الأوامر و النطق بالعقوبات هي بدون شك قرارات ذات صبغة قضائية، ويترتب عن ممارسة المهام الجزائية لهذه السلطات أي النطق بالعقوبة المالية أو إصدار الأوامر واجبة النفاذ كهيئات قضائية للفصل في المنازعات المعروضة عليها، إصدارها لقرارات ذات طبيعة قضائية في فحواها حتى و لو لم تصدر في الصيغة المعروفة « باسم الشعب الجزائري »

1- إصدار الأوامر

بمقتضى تدابير المادة 45 من الأمر 03.03 المتعلق بالمنافسة والتي تنص على أن مجلس المنافسة يتخذ أوامر معللة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعايينة المقيدة للمنافسة عندما تكون العرائض و الملفات المرفوعة إليه أو التي يبادر بها من إختصاصه، و تضيف المادة أنه يمكن للمجلس أن يقرر عقوبات مالية إما نافذة و إما في الأجل التي يحددها عند عدم تطبيق الأوامر، و يمكنه أيضا أن يأمر بنشر قراره أو مستخرج منه أو تعليقه أو توزيعه. فنلاحظ أن مثل هذا القرار يأتي في صيغة أمر فهو إلزامي و واجب النفاذ، و يترتب عن عدم تنفيذه عقوبات مالية ينطق بها المجلس، فمثل هذا القرار و لا شك ذو طبيعة قضائية و إن لم يصدر في الصيغة المعروفة، و يجوز للمجلس علاوة على ذلك نشره أو تعليقه، و هذا الأمر هو بمثابة عقوبة معنوية إضافية (تكميلية). و لما كانت هذه الأوامر ليست عقوبات في حد ذاتها فإن نشرها ضمن النشرة الرسمية للمنافسة التي نص عليها القانون 12.08 يمكن أن يرتب ضررا ماديا أو معنويا على المؤسسات المعنية بها. و على هذا الأساس فإن مجلس الدولة الفرنسي إعتبرها قرارات ذات قيمة قضائية و أخضعها إلى اختصاصه فيما يخص فحص مدى مشروعيتها، أما في الجزائر فإن الأوامر الصادرة عن مجلس المنافسة تخضع لرقابة القاضي العادي مثلها مثل العقوبات المالية.

و بإعتبار مجلس المنافسة مكلف بمهمة المحافظة على النظام العام الاقتصادي في بعده التنافسي،، فيمكنه التأثير في قرارات المؤسسات بواسطة سلطته في إصدار الأوامر، و يستطيع أن يتدخل في عمق العقود و يفرض تعديل البنود المخلة بمبدأ المنافسة الحرة. و مثال ذلك القرار رقم 01/99 الصادر في 23 جوان 1999 المتضمن أمر إلى مؤسسة ((ENIE لإنهاء ممارساتها المخالفة لأحكام المادة 7 من الأمر 06.95 المتعلقة بإستغلال وضعية الهيمنة. ترتب عن هذا الأمر لجوء المؤسسة إلى معاودة المفاوضات مع شركائها لإبرام عقود جديدة لا تتنافى مع تدابير تشريع المنافسة، و عليه فمجلس المنافسة يمكنه الدخول في صلب قرارات المؤسسات و لعب دور ضابط حقيقي، خلافا لدور القاضي الذي لا يملك إلا إلغاء العقد كليا أو جزئيا.

2- إصدار القرار بالعقوبة المالية

يصدر مجلس المنافسة عقوبات مالية تطبق مباشرة أو عند عدم تطبيق الأوامر التي يكون قد أصدرها في الأجل المحددة، و هذا في حق المؤسسات التي تنتهك القوانين التي تضبط المنافسة و بالخصوص الإتفاقات غير المشروعة، إستغلال وضعية الهيمنة، الإستغلال المفرط لحالة التبعية و التجميعات الممنوعة. و قد إعتمد المشرع في تحديد قيمة العقوبة على أساس نسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في آخر سنة و هي 7 % بمقتضى المادة 61 من الأمر 03.03 قبل أن تصبح 12% كحد أقصى تبعا للتعديل الوارد في المادة 56 من قانون 12.08. و في حالة عدم إمكانية تحديد رقم أعمال للمعني بالغرامة المالية فإن المشرع حدد الغرامة المالية ب6 ملايين دج كحد أقصى. كما ترك المشرع سلطة تقديرية واسعة لمجلس المنافسة لتقدير الغرامة، فنص على بعض ظروف تشديد العقوبة مثل مدى خطورة الممارسة و الضرر الذي يلحق بالاقتصاد الوطني و قيمة الربح المحقق من طرف المخالف، و كذلك ظروف تخفيف العقوبة أو عدم الحكم بها على المؤسسات التي تعترف بالمخالفات المنسوبة إليها أثناء التحقيق في القضية و تتعاون و تتعهد بعدم إرتكاب المخالفات المتعلقة بتطبيق أحكام هذا الأمر (المادة 62 من الأمر 03.03). كما قرر المشرع لصالح المجلس النطق بالغرامة التهديدية المقدرة ب 150 ألف دج عن كل يوم تأخير، إذا لم تنفذ الأوامر والإجراءات المؤقتة الواردة في المادتين 45 و46 ، وفقا لأحكام المادة 58 من الأمر 03.03.

3- العقوبة التكميلية

و هي كما أشرنا قيام المجلس بنشر القرارات الصادرة عنه و عن مجلس قضاء الجزائر و عن المحكمة العليا و عن مجلس الدولة المتعلقة بالمنافسة في النشرة الرسمية للمنافسة. كما يمكن نشر مستخرجات من قراراته و كل المعلومات الأخرى بواسطة أي وسيلة إعلامية، وفقا لنص المادة 23 من قانون 12.08 المعدلة لنص المادة 49 من الأمر 03.03. و هذا الأمر يمس بالسمة التجارية للمؤسسات و يصيبها بأضرار مادية، و هو ما يعتبر رادعا لها و داعيا لإحترام أحكام تشريع المنافسة.

كل هذه الصلاحيات المهمة التي أوكلت لسلطات الضبط مكنتها من حجز مكانتها في التنظيم القانوني الجزائري بإعتبارها منظم و مستشار و قاضي و تبقى إستقلالية هذه السلطات خاصة عن السلطة التنفيذية هي معيار التحول لتنظيم جديد و دور جديد للدولة بصيغ أكثر مرونة و فعالية.



المحور الثالث: نماذج تطبيقية للسلطات الإدارية المستقلة

سنحاول في المحاضرات القادمة المرور للعمل التطبيقي أي محاولة تقييم النماذج الموجودة في المنظومة القانونية الجزائرية و هل هي فعلا تجسد نموذج " السلطات الإدارية المستقلة" ، وفق المعايير التي تناولناها أعلاه .

* سأقدم النموذج الأول للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الإعلام المنظم من خلال القانون العضوي 05/12 و القانون المتعلق بالسمعي البصري 04/14. أما باقي النماذج سأقدم لكم المجالات و انتم من يقوم بتقييم طبيعتها القانونية و دراسة مدى إستقلاليتها و سنحاول التنوع في هذه النماذج .

أولاً: سلطات الضبط في مجال الإعلام.

سلطات الضبط كفئة قانونية جديدة في المنظومة القانونية الجزائرية فرضت نفسها كبديل عن التسيير المباشر و التدخل المباشر للدولة خاصة في مجال الحريات و الاقتصاد، و هي بمثابة إعلان عن إنسحاب الدولة من التدخل المباشر و الاحتكار في هذه المجالات بسبب تصورات و نظم جديدة فرضت و تفرض على الدولة سواء في إطار إلزاماتها الداخلية أو الخارجية، و حرية التعبير و حرية الإعلام تدخل ضمن هذه الحريات ليفرض هذا المسار إبعاد الرقابة و التسيير المباشر عن الدولة فيما يتعلق بالصحافة المكتوبة و القطاع السمعي البصري و ذلك من خلال استحداث سلطات الضبط (القانون العضوي 05-12 و القانون 04-14) و الذي سبقه في سنة 1990 استحداث المجلس الأعلى للإعلام الذي تم إلغاؤه سنة 1993.

إن تحرير الحريات و على رأسها حرية التعبير سواء فيما يتعلق بالتسيير و الاحتكار أو ما يتعلق بالضبط و الرقابة من قيود و رقابة الدولة فرض استحداث سلطات الضبط (الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعى البصري) لي طرح مع هذه الفئة القانونية إشكاليات منها القديمة و منها الجديدة، خاصة إذا تعلق الأمر بالإعلام و ما يحمله من تجاذبات بين طالب حرية الإعلام و الحدود القانونية و المؤسساتية التي يمكن أن ترد على هذه الحرية و يكمن أيضا في أهمية حرية الإعلام و ما أصبحت تحتله من مكانة على المستويين الوطني و الدولي. إن الحديث عن قوة الإعلام تتعلق أساسا بمدى استقلاليتها و حياده¹، فإذا أردت البحث عن إعلام قوي فعال فانظر إلى مدى استقلاليتها وحياده و عدم التدخل في شؤونه لا من بعيد ولا من قريب من أي جهة كانت خاصة من قبل الدولة و بصفة أدق من طرف السلطة التنفيذية.

لقد كرس القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام فكرة الاستقلالية العضوية و الوظيفية لقطاع الإعلام من خلال إقراره لسلطات ضبط نشاط الإعلام، الأمر الذي يعد ضمانا للإعلام و الإعلاميين بصفة عامة ، وهذا عن طريق النص على إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعى البصري ، و سنعالج هذه الهيئات و نبرز مدى استقلاليتها الفعلية عن الدولة ؟ و كذا هل هي صورة جديدة لتدخل الدولة خاصة من خلال تقييم صلاحياتها؟

و من هنا سنحاول التركيز على التساؤلات التالية :

ما مدى وجود إرادة حقيقية لتحرير الإعلام المكتوب و السمعى البصري ؟ و إلى أي مدى تخلت الدولة على قطاع الإعلام باستحداثها لسلطات الضبط الصحافة المكتوبة و السمعى البصري؟ و ما مدى استقلالية هيئات الضبط عن الدولة و بالأخص عن

¹ المادة 50 من الدستور تنص على أن : " حرية الصحافة المكتوبة و السمعية البصرية و على الشبكات الاعلامية مضمونة و لا تقيد بأي شكل من اشكال الرقابة القبيلية ... "

السلطة التنفيذية ؟ و بصورة أدق هل هي فعلا مستقلة أم أنها صورة جديدة لتدخل الدولة و بذلك هي وسيلة رقابة و تقييد لحرية التعبير فقط في حلة جديدة؟

1- استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

تعدُّ ضمانة لازمة لعمل إعلامي مستقل وقد أقرها القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ونظمها ضمن أحكامه في الباب الثالث تحت عنوان سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من المادة 40 إلى المادة 57 متناولا بذلك طبيعتها القانونية تشكيلتها ومهامها وكذا التزاماتها¹.

أ- مدى استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة :

ما يهمنا نحن في هذه النقطة هو البحث في مدى تحقيق سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لفكرة استقلالية الإعلام وهذا الأمر بطبيعة الحال مرهون باستقلاليتها أولا .

✓ من حيث التعريف : قدمت تعريف سلطة ضبط الصحافة المكتوبة المادة 40 من القانون العضوي 05-12 " تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي "

بالنظر للتعريف المقدم يمكن تقديم الملاحظات التالية :

_ عرفها على أنها سلطة وليست هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية ليدخلها بذلك في فئة السلطات الإدارية المستقلة هذا الفرع الجديد في الهرم الإداري الجزائري، وليثبت ويؤكد إبعادها عن السلطات الموجودة وكفئة موازية للسلطات الموجودة فعلا.

- مستقلة : وهذا حتى ينفي عنها كل تبعية للسلطة خاصة التنفيذية على الأقل

من حيث التعريف.

¹ كان إنشاء أول مجلس للإعلام في الجزائر سنة 1984 بموجب المرسوم رقم 84-337 وهذا بعد ما أغفل ذكر قانون الإعلام لسنة 1982 وهذا بموجب توصية خاصة صادقت عليها اللجنة المركزية لحزب جبهة التحرير الوطني في دورتها السابعة ، وما يعاب على هذا المجلس أنه لم يكن يمت بأي صلة للإعلام وهذا بالنظر إلى تشكيلته (أنظر المادة 03 من المرسوم رقم 84-337 المؤرخ في 10 نوفمبر 1984 المتضمن إحداث مجلس أعلى للإعلام وكيفيات تنظيمه وعمله - جريدة رسمية عدد 57 بتاريخ 14 نوفمبر 1984) ، وقد تم إلغائه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-111 تمهيدا لفتح قطاع الإعلام على التعددية الذي تجسد على إثر القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام ويتم بعدها إنشاء مجلس إعلام جديد الذي بدوره تم إلغائه أيضا بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-18 وأسندت كافة صلاحياته لوزير الاتصال وبقي الحال على ما هو عليه إلى غاية صدور القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام الذي نص على إنشاء سلطة مستقلة تتولى شؤون الإعلام .

- سلطة ضبط : و المادة تبين المهمة الرئيسية للسلطة و المتمثلة في ضبط المجال كوظيفة مركبة تشمل الضبط، الرقابة و التنظيم و حتى بعض الاختصاصات القضائية إذا جاز تسميتها كذلك، معنى ذلك أن المهمة الرئيسية ليست التسيير بل الضبط.

- أغفلت المادة صفة الإدارية (لم يعرفها القانون على أنها سلطة إدارية) عكس ما كان موجود في قانون الإعلام لسنة 1990 ، لكن بالنظر للمحاسبة التي تخضع لها و بالنظر لتأثيرات القانون (القانون المتعلق بمجلس الدولة)، و بالنظر لأن قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة فهي ذات طبيعة إدارية.

من حيث التعريف صنف المشرع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ضمن فئة قانونية مستقلة هادفا إلى إبعادها عن الهرم الإداري الكلاسيكي و عن الضغوطات السياسية و تدخلات السلطة التنفيذية خاصة أن الأمر يتعلق بحرية الإعلام و محاولة تحرير الإعلام و إبعاده عن السلطة و التدخلات المباشرة للدولة لتكوين إعلام مستقل و حيادي.

هذا من الناحية النظرية لكن إلى أي مدى هذه السلطة مستقلة فعليا من خلال نظامها القانوني و هل فعلا تملك عناصر الاستقلالية العضوية و المالية و الوظيفية.

➤ الإستقلالية العضوية :

نصت المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام على أنه : " تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي " ، المادة واضحة في موضوع الاستقلالية لكن هل هناك استقلالية فعلية بالنظر إلى تشكيلتها :

أ- تشكيله سلطة ضبط الصحافة المكتوبة : بالرجوع إلى أحكام المادة 50 من

نفس القانون نجدها تتكلم على تشكيله سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والتي

نصت على أنه : " تتشكل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من أربعة عشر (14)

عضوا يعينون بمرسوم رئاسي على النحو الآتي:

- ثلاثة (03) أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية ومن بينهم رئيس سلطة الضبط ؛
- عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني ؛
- عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة ؛
- سبعة (07) أعضاء ينتخبون بالأغلبية المطلقة من بين الصحفيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشرة (15) سنة على الأقل من الخبرة في المهنة .

ما يمكن ملاحظته بداية على هذه التشكيلة (جماعية التعيين مع تفوق للسلطة التنفيذية من خلال رئيس الجمهورية و خاصة أن كل التشكيلة تعين بمرسوم رئاسي حسب ما جاءت به المادة 50 من القانون العضوي 12-05) هو اعتماد نظام الموازنة والمناصفة بين الأعضاء من الصحفيين وباقي الأعضاء في هذه السلطة ، وكان من الأحسن لو كانت الأغلبية في التمثيل للصحفيين بما أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة هي هيئة تعنى أولاً بشؤون الصحافة المكتوبة ، كما أن معظم التشريعات الليبرالية تجعل من تمثيل الصحفيين في مجالس الصحافة الأكبر وهذا على غرار مجلس الصحافة البريطاني ومجلس الصحافة الألماني ، مجلس الصحافة الايطالي ومجلس الصحافة المصري¹ ، وقد أثارت هذه التشكيلة نقاشا واسعاً من طرف نواب المجلس الشعبي الوطني أثناء قيامهم بمناقشة القانون العضوي المتعلق بالإعلام الذين بدورهم طالبوا بضرورة توسيع التمثيل لصالح الصحفيين ضمانا لأكبر قدر من الاستقلالية على السلطة التنفيذية² .

كما يلاحظ أيضا على التشكيلة أنها تتكون من 03 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية من بينهم الرئيس (مع الملاحظة أنه هو الأمر بالصرف، وفي حالة تساوي الأصوات له صوت مرجح : بمعنى هو أهم شخص في سلطة الضبط) الأمر الذي يظهر فيه نفوذ السلطة التنفيذية كما أن العضوين غير البرلمانيين من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة هم مقترحين فقط بمعنى أنه يمكن رفضهم وطلب أعضاء آخرين وبالتالي يمكن احتساب هؤلاء الأعضاء إلى جانب السلطة التنفيذية ، أضف إلى ذلك أن فكرة تعيين

¹ أشرف رمضان عيد الحميد ، حرية الصحافة، دراسة تحليلية في التشريع المصري و القانون المقارن، دار أبو المجد للطباعة ، مصر ، 2007 ، ص 160-187 .

² للإطلاع على التعديلات أنظر لجنة الثقافة والاتصال والسياحة بالمجلس الشعبي الوطني بتاريخ : 2011/11/29 .

رئيس سلطة الضبط من بين 03 أعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية فيه نوعاً ما مساس بمبدأ الاستقلالية والتمثيل كان من الأفضل لو تم تعيين رئيس سلطة الضبط عن طريق الانتخاب بين الأعضاء مع إعطاء الأفضلية لتمثيل الصحفيين حتى نضمن أكثر استقلالية لسلطة الضبط عن السلطة التنفيذية .

ب- العهد: تم تحديد مدة عضوية أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة قد حددت بستة (06) سنوات غير قابلة للتجديد¹ الأمر الذي يزيد في استقلالية هذه السلطة وهذا من خلال تحديد مدة لعضويتها وعدم تركها لأهواء السلطة تستعملها كوسيلة للضغط على الأعضاء للقيام بما يخدم مصالحها ، و في قانون 1990 كان هناك تحديد أدق و تأكيد بحيث أن هذه العهد كانت غير قابلة للتجديد و الإلغاء.

ت- ضمانات و التزامات أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة : بالنظر للقانون 05-12 نجده قدم جملة من الضمانات للأعضاء لإعطائهم حصانة و إستقلالية عند ممارسة وظيفتهم و أهمها:

- من التزامات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فهي أيضا عديدة و متنوعة ذكرت في المواد من 46 -47- 48 و المادتين 56 – 57 ، و تبعا لذلك فهم ملزمون بالحفاظ على السرية و السر المهني² ، كما يلتزم أيضا أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بحالات المنع و التنافي المنصوص عليها في أحكام المادة 56 و بالتالي لا يجوز لهم ممارسة عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني ، هذا و يمنع عليهم أيضا وعلى أفراد أسرهم و أصولهم و فروعهم من الدرجة الأولى أن يمارسوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة مسؤوليات أو يحوزوا مساهمات في مؤسسات مرتبطة بقطاع الإعلام³

- أما عن استقالة أحد الأعضاء أو التصريح بالاستقالة التلقائية وأيضا شغور منصب فإن كل هذه الأحكام تضمنتها المادتين 52-53 ، و بالتالي فإخلال عضو بالتزاماته يؤدي به

¹ أنظر المادة 51 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

² أنظر المواد 46-47-48 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

³ أنظر المادتين 56-57 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

إلى الاستقالة التلقائية بعد مداولة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا للمادة 54 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ، كما أنه في حالات الحكم على العضو بحكم نهائي في قضية مشينة أو مخلة بالشرف أيضا يتم التصريح التلقائي بالاستقالة ويتم استخلاف عضو لاستكمال الفترة المتبقية ويمكن تعيينه في عضوية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة إن لم تتجاوز الفترة المتبقية السنتين وبحسب الشروط المنصوص عليها في المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام¹.

ويمكن ملاحظة بعض المساسات التي تمس باستقلالية الأعضاء أهمها :

- تحدد تعويضات أعضاء سلطة الضبط عن طريق مرسوم رئاسي أي بتدخل السلطة التنفيذية أي هذه الأخيرة هي من تحدد أجور أعضاء السلطة و هو ما يعد مساس باستقلاليتها (المادة 56).

- عدم إعطاء إعطاء سلطة الضبط الضمانات و الحماية الكافية لممارسة مهامهم باستقلالية :عدم القابلية للعزل أو عدم القابلية للمساءلة القضائية أثناء تأدية الوظيفة.....إلخ.

➤ الاستقلالية المالية :

نصت المادة 40 و المادة 49 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام على الجانب المالي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، فنصت الأولى على أن سلطة الضبط تتمتع بالاستقلال المالي و نصت المادة 49 على أن الاعتمادات المالية الخاصة بهذه الأخيرة تقيّد في الميزانية العامة للدولة ، الأمر الذي يطرح إشكال حول حجم الاستقلالية التي تتمتع بها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتطرح أيضا انشغال دائم حول التبعية المستمرة للسلطة التنفيذية المرتبطة بالتبعية المالية ، أضف إلى ذلك أن الأمر بالصرف في هذه السلطة هو رئسها بحسب المادة 49 الفقرة 02 ومعلوم أن الرئيس يعين من بين الأعضاء الثلاثة الذين يعينهم رئيس الجمهورية مما يزيد التبعية

¹ أنظر المادتين 52- 53 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

للسلطة التنفيذية خاصة وأن سلطات الأمر بالصرف في صرف النفقة واضحة ولها الأثر البالغ على المعنيين بها إن تعسف في ذلك ، كان من الأفضل لو تم البحث عن مصادر أخرى إضافية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة كاشتراكات تدفعها الأسرة الإعلامية مثلا فتغنيها عن التبعية الكاملة للسلطة التنفيذية وتضمن هامشا أوسع من الاستقلالية ، أما عن الأمر بالصرف فيكفي أن يكون رئيسها منتخبا.

➤ الإستقلالية الوظيفية :

و معنى الإستقلالية الوظيفية هو عدم الخضوع لأي سلطة عليا بطريقة مباشرة، لا عن طريق الرقابة الرئاسية ولا الرقابة الوصائية مع إمكانية القيام بتنظيمها الداخلي و جميع صلاحياتها بدون الرجوع لسلطة أخرى ، و ما يمكن ملاحظته حول الاستقلالية الوظيفية :

- أعمال سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لا تخضع للمصادقة و الرقابة الإدارية، و هو شيء يكرس الإستقلالية.

- تعد نظامها الداخلي حسب نص المادة 45 من القانون 05-12 و التي كان هناك تحفظ عليها من طرف المجلس الدستوري عند رقابته للقانون العضوي¹، و هي تعد ضمانا لإستقلاليتها.

- للسلطة وظائف و صلاحيات حددها القانون يعني وظائف أصلية.

- ما يمس بالإستقلالية هو أنها ترفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية عن نشاطها و هنا تظهر التبعية لرئيس الجمهورية، و الشيء الإيجابي هو نشر التقرير حسب ما جاء في نص المادة 43 بالرغم من عدم ذكر كيف ينشرو في أي وسيلة نشر.

- انظر رأي المجلس الدستوري رقم 02-ر.م.د-12 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور، ج. ر. رقم 02 سنة 2012، ص : 19¹

2- صلاحيات فعلية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

لقد تضمنت المواد من 40 إلى 43 بالإضافة لمواد أخرى كالمادة 11 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام المهام المنوطة بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، وأهمها على الإطلاق تشجيع التعددية الإعلامية ، السهر على نشر وتوزيع الإعلام المكتوب عبر كامل التراب الوطني ، السهر على جودة الرسائل الإعلامية ...¹ ، كما تمتد أيضا مهامها وصلاحياتها إلى نشاط الإعلام المكتوب عن طريق الاتصال الإلكتروني² ، وتراقب كل التجاوزات والاختلالات وتوجه ملاحظاتها وتوصياتها إلى جهاز الإعلام المعني وهي مطالبة برفع تقرير سنوي إلى رئيس الجمهورية والبرلمان تبين فيه نشاطها³ . يمكن تقسيم صلاحيات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة:

أ- صلاحيات الضبط : ولعل أهمها ما نصت عليه المادة 40 و المواد من 11 إلى المادة 19 من القانون 05-12 و المتعلقة أساسا في :

- منح الاعتماد لإصدار النشريات الدورية و سحبه :

والجدير بالذكر أن حرية إصدار الصحف في الجزائر تراوحت بين التشديد والتخفيف ثم التشديد، فعقب الاستقلال اختارت الإدارة السياسية فرض احتكار الحزب والدولة على الصحافة المكتوبة لكن بعد دستور 1989 خُفف نوعا ما من القيود المفروضة على حرية إصدار الصحف ليشترط مجرد الإخطار وهذا من خلال نص المادة 14 من القانون رقم 07-90 المتعلق بالإعلام الملغى ثم يعاود التشديد من خلال القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ليشترط الاعتماد وقبله التصريح لممارسة نشاط إصدار النشريات ، وقد اوجب القانون على طالب الاعتماد مجموعة من الشروط والإجراءات التي يجب اتباعها من أجل الحصول على اعتماد قصد إصدار النشريات الدورية. و الاعتماد غير قابل للتنازل بأي شكل من الأشكال كالكراء مثلا وقد شدد المشرع

¹ أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

² أنظر المادة 41 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

³ أنظر المادتين 42 – 43 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

في الجزاء المتعلق بالتنازل عن الاعتماد لشخص آخر والذي ينتج عنه سحب الاعتماد مباشرة دون المساس بالمتابعات القضائية¹.

كما يسحب الاعتماد أيضا في حال عدم صدور النشرة الدورية مدة سنة ابتداء من تاريخ تسليمه ، كما أن توقف النشرة الدورية عن الصدور لمدة 90 يوما ينتج عنها تجديد الإجراءات المنصوص عليها في المادتين 11 و12 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ، هذا بالإضافة إلى أن بيع النشرة الدورية أو التنازل عنها يجعل من الاعتماد الممنوح لها لاغيا مما يستوجب على المالك الجديد طلب الاعتماد من جديد ووفقا للإجراءات والكيفيات المنصوص عليها في المواد 11-12-13 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام هذا ويجب على مسؤول الطبع أن يطلب من الناشر نسخة من الاعتماد مصادقا عليه قبل طبع العدد الأول من أية نشرة دورية ودون استظهار الاعتماد يمنع الطبع تحت مسؤولية الطابع².

- الترخيص لطبع أو إصدار أو استيراد النشرات الدورية الأجنبية بين وزارة الإتصال وسلطة الضبط:

باستقراء المواد 22-37-38 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام المتعلقة بطبع وإصدار واستيراد النشرات الدورية الأجنبية نلاحظ :

تنوع في الجهات المخول لها منح الترخيص : لقد منح المشرع من خلال القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام صلاحية منح الترخيص لجهات ثلاث مختلفة و حسب كل حالة ، فالترخيص لطبع العناوين الأجنبية المملوكة لشركات أجنبية هي من صلاحية الوزارة المكلفة بالاتصال ، أما استيراد النشرات الدورية الأجنبية فتخضع هي الأخرى إلى الترخيص المسبق من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، في حين إصدار و/أو استيراد النشرات الدورية من قبل الهيئات الأجنبية والبعثات الدبلوماسية فالترخيص هو من اختصاص الوزارة المكلفة بالشؤون الخارجية .

¹ أنظر المادتين 14-15 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

² أنظر المواد 16-17-18-و المادة 21 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

ب- صلاحيات رقابية: تتجسد أساساً في السهر على جودة الرسائل الإعلامية، السهر على شفافية القواعد الإقتصادية في سير المؤسسات الناشرة، السهر على إحترام المقاييس في مجال الإشهار ومراقبة هدفه ومضمونه.

ت- صلاحيات شبه قضائية: يمكن تصنيف مهمة أمانية توقيف صدور النشريات ضمن الصلاحيات الشبه قضائية التي تملكها سلطة الضبط :

فوقف صدور النشريات : وهو إجراء احترازي تلجأ إليه سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من أجل إجبار النشريات الدورية على القيام بالتزاماتها القانونية ، وإجراء وقف صدور النشريات الدورية يعني احتجاجها على جمهورها مدة زمنية معينة مرتبطة بمدة استجابتها لأحكام القانون ، وقد استعمل المشرع من خلال القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام عقوبة وقف صدور النشريات الدورية في موضعين ، يتعلق الأول بمخالفة النشريات الدورية لأحكام المادة 26 التي تشترط وجوب ذكر بيانات إجبارية في النشريات الدورية، أما الموضوع الثاني فيتعلق بمخالفة أحكام المادة 30 التي تنص على ضرورة نشر النشريات الدورية حصيلة حساباتها مصدقا عليها من السنة الفارطة وهذا عبر صفحاتها .

ث- صلاحيات تنظيمية: تتجسد أساساً في وضع قواعد تنظيمه الداخلي ، وتحديد قواعد وشروط الإعانات والمساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام.

بالإضافة للصلاحيات الإستشارية التي نصت عليها المادة 44 ، كل هذه الصلاحيات المهمة ، و صلاحيات أخرى نص عليها القانون، و الفعلية تجعلنا ندرك أهمية سلطة الضبط للوصول لحرية الإعلام وبعث أعلام مستقل وحيادي لهذا نبحث عن إستقلالية هذه السلطة للوصول لتكريس حقيقي لحرية الإعلام و ليس فقط إستقلالية صورية فقط.

3- سلطة ضبط السمعى البصري.

نصت المادة 64 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام على سلطة ضبط السمعى البصري وقد أقرت بأنها سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية

والاستقلال المالي ، أما عن مهامها وصلاحياتها وكذا تشكيلتها وسيورها فقد أحالت المادة 65 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام كل ذلك على القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

لقد صدر القانون رقم 04-14 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري طبقاً لأحكام المادة 56 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ليكتمل بذلك البنيان القانوني للبيت الإعلامي .

و ما يهمنا نحن في القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري هو سلطة المخول لها قانوناً ضبط هذا النوع من النشاط ، وقد تناول هذا القانون سلطة ضبط السمعي البصري في الباب الثالث ونظمها تنظيمًا محكمًا من خلال تفصيل المسائل المتعلقة بهذه السلطة تفصيلاً محكمًا عبر فصلين من المادة 52 إلى المادة 88 ، تناول في الفصل الأول مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري وتناول في الفصل الثاني تشكيل وتنظيم وسير سلطة ضبط السمعي البصري .

لقد استمر احتكار الدولة للنشاط السمعي البصري عقوداً من الزمن سيطر فيها الرأي الواحد مما أضر كثيراً بفكرة الانفتاح السياسي والإعلامي الذي تبنته الجزائر عقب دستور 1989 ، فقانون الإعلام لعام 1982 وأيضاً قانون الإعلام لعام 1990 لم يأتيًا بالجديد فيما يخص حرية نشاط السمعي البصري وبقي حكراً على الدولة ، إلى أن جاء خطاب رئيس الجمهورية العام 2011 الذي أعلن فيه عن البدء في تنفيذ حزمة من الإصلاحات السياسية وعلى رأسها فتح قطاع السمعي البصري أمام القطاع الخاص ، واليوم وبعد صدور القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام والقانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري نطرح سؤال حول استقلالية نشاط السمعي البصري وهل تم فتحه فعلاً أمام القطاع الخاص.

أ- مدى استقلالية سلطة ضبط السمعي البصري :

ما يهمنا نحن في هذه النقطة هو البحث في مدى تحقيق سلطة ضبط الصحافة المكتوبة لفكرة استقلالية الإعلام وهذا الأمر بطبيعة الحال مرهون باستقلاليتها أولاً .

✓ من حيث التعريف : وقد قدمت تعريف سلطة ضبط السمعي البصري المادة 64 من القانون العضوي 05-12 " تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري ، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي "

بالنظر للتعريف المقدم يمكن تقديم الملاحظات التالية :

_ عرفها على أنها سلطة وليست هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية ليدخلها بذلك في فئة السلطات الادارية المستقلة هذا الفرع الجديد في الهرم الإداري الجزائري، وليثبت ويؤكد إبعادها عن السلطات الموجودة وكفئة موازية للسلطات الموجودة فعلاً.

- مستقلة : وهذا حتى ينفي عنها كل تبعية للسلطة خاصة التنفيذية على الأقل من حيث التعريف.

- سلطة ضبط : و المادة تبين المهمة الرئيسية للسلطة و المتمثلة في ضبط المجال كوظيفة مركبة تشمل الضبط، الرقابة و التنظيم و حتى بعض الاختصاصات القضائية إذا جاز تسميتها كذلك، معنى ذلك أن المهمة الرئيسية ليست التسيير بل الضبط.

- أغفلت المادة صفة الإدارية (لم يعرفها القانون على أنها سلطة إدارية) عكس ما كان موجود في قانون الإعلام لسنة 1990 ، لكن بالنظر للمحاسبة التي تخضع لها و بالنظر لتأثيرات القانون (القانون المتعلق بمجلس الدولة)، و بالنظر لأن قراراتها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة فهي ذات طبيعة إدارية.

من حيث التعريف صنف المشرع سلطة ضبط السمعي البصري ضمن فئة قانونية مستقلة هادفا إلى إبعادها عن الهرم الإداري الكلاسيكي و عن الضغوطات السياسية و تدخلات السلطة التنفيذية خاصة أن الأمر يتعلق بحرية الإعلام و محاولة

تحرير الإعلام و إبعاده عن السلطة و التدخلات المباشرة للدولة لتكون إعلام مستقل وحيادي.



هذا من الناحية النظرية لكن إلى أي مدى هذه السلطة مستقلة فعلياً من خلال نظامها القانوني وهل فعلاً تملك عناصر الاستقلالية العضوية والمالية والوظيفية.

➤ الاستقلالية العضوية : نتناولها من خلال :

- تشكيل سلطة ضبط السمعى البصري : تضمنت المادة 57 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصري تشكيل سلطة ضبط السمعى البصري ، وهي تتشكل من تسعة (09) أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي ، خمسة (05) أعضاء من بينهم الرئيس يختارهم رئيس الجمهورية ، عضوان (02) غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة ، عضوان (02) يقترحهما رئيس المجلس الشعبى الوطنى ، ويتم اختيار الأعضاء بناءً على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بالنشاط السمعى البصري¹.

ما يلاحظ على التشكيلة هو الغياب التام لممثلي قطاع الإعلام وانفراد السلطة التنفيذية بحصة الأسد في عدد الأعضاء بمجموع خمسة (05) أعضاء من بينهم الرئيس بالإضافة إلى أن الأربعة (04) أعضاء المقترحين من غير البرلمانيين مناصفة بين رئيس المجلس الشعبى الوطنى ورئيس مجلس الأمة هو مجرد اقتراح وليس تعيين مما يمكننا من القول أن السلطة التنفيذية لها سلطة اختيار كل أعضاء سلطة ضبط السمعى البصري ، وهو أمرٌ يعد من ناحية الاستقلالية قد مسَّ بهذا الجانب كثيراً وأخضع هذه السلطة لتبعية شديدة ، فلا يمكن من الناحية المنطقية أن يغيب رجال الإعلام كليةً عن تشكيل هذه السلطة خاصة لما تتمتع به من صلاحيات ومهام في جانب ضبط نشاط السمعى البصري وهذا بالرغم من كون نص المادة 58 واضح في مسألة الاستقلالية إلا انه كان

¹ أنظر المادتين 57-59 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصري .

ينبغي تأكيد ذلك أيضا من خلال التشكيلة المتنوعة والتي تضم الإعلاميين كشرط أساسي
وكمظهر للاستقلالية¹ ،

- العهد : وقد حُددت مدة عهدة الأعضاء في سلطة ضبط السمعي البصري بستة
(06) سنوات غير قابلة للتجديد الأمر الذي يزيد في استقلالية الأعضاء .

- ضمانات و التزامات أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري :

-التأكيد على إستقلالية سلطة الضبط السمعي البصري من خلال المادة 58 التي
تنص على " تمارس سلطة ضبط السمعي البصري مهامها بإستقلالية تامة.

و قد أوردت المواد من 61 إلى 66 و المادة 71 من القانون رقم 04-14 المتعلق
بالنشاط السمعي البصري التزامات أعضاء سلطة ضبط السمعي البصري بالإضافة إلى
الالتزامات الأخرى في هذا القانون ، فهم تبعاً لذلك ملزمون بالتقيد بحالات التنافي
المنصوص عليها في المادة 61 وبالإلزامية التصريح بالممتلكات والمداخيل ، كما يمنع عليهم
تلقي أتعاباً خارج مهنتهم والالتزام بالسرية والسر المهني² ، وهذا بحثاً عن استقلالية
للأعضاء.



➤ الإستقلالية المالية لسلطة ضبط السمعي والبصري :

تكلمت المادتين 72-73 على الجانب المالي لسلطة ضبط السمعي البصري ، فنصت
المادة 72 على أنه يتحصل رئيس وأعضاء سلطة ضبط السمعي البصري على تعويضات
طيلة مدة عهدهم و يكون ذلك بمرسوم رئاسي و هو مساس بإستقلالية الأعضاء، كما
تقترح الاعتمادات المالية الضرورية لتأدية مهامها وتقيد هذه الاعتمادات في الميزانية
العامة للدولة وتسير وفقاً لقواعد المحاسبة العمومية ، ورئيسها هو الأمر بالصرف طبقاً
لأحكام المادة 73³.

¹ نصت المادة 58 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري على أنه : " تمارس سلطة ضبط السمعي البصري مهامها باستقلالية تامة "

² أنظر المواد من 61-66 و المادة 71 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

³ أنظر المادتين 72-73 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

الأمر الذي يطرح إشكال حول حجم الاستقلالية التي تتمتع بها سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وتطرح أيضا انشغال دائم حول التبعية المستمرة للسلطة التنفيذية المرتبطة بالتبعية المالية ، أضف إلى ذلك أن الأمر بالصرف في هذه السلطة هو رئيسها بحسب المادة 73 من القانون 04-14 ومعلوم أن الرئيس يعين من بين الأعضاء الخمسة الذين يعينهم رئيس الجمهورية مما يزيد التبعية للسلطة التنفيذية خاصة وأن سلطات الأمر بالصرف في صرف النفقة واضحة ولها الأثر البالغ على المحيين بذلك أن تعسف في ذلك ، كان من الأفضل لو تم البحث عن مصادر أخرى إضافية.



➤ الإستقلالية الوظيفية :

و كما قلنا سابقا معنى الإستقلالية الوظيفية هو عدم الخضوع لأي سلطة عليا بطريقة مباشرة، لا عن طريق الرقابة الرئاسية ولا الرقابة الوصائية مع إمكانية القيام بتنظيمها الداخلي و جميع صلاحياتها بدون الرجوع لسلطة أخرى ، و ما يمكن ملاحظته حول الإستقلالية الوظيفية :

- نصت المواد من 79 إلى 83 على مداوات سلطة ضبط السمعي البصري والتي لا تصح إلا بحضور خمسة (05) أعضاء على الأقل وتتخذ قراراتها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الأصوات يعدُّ صوت الرئيس صوتاً مرجحاً وقراراتها قابلة للطعن طبقاً للتشريع الساري المفعول ، وهي لا تحتاج لمصادقة ولا تخضع لأي نوع من الرقابة مما يعكس إستقلالية سلطة الضبط.

- أعمال سلطة ضبط السمعي البصري لا تخضع للمصادقة و الرقابة الإدارية، وهو شيء يكرس الإستقلالية.

- للسلطة وظائف و صلاحيات حددها القانون يعني وظائف أصلية.

- ما يمس بالإستقلالية هو أنها ترفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية عن نشاطها وهنا تظهر التبعية لرئيس الجمهورية، و الشيء الإيجابي هو نشر التقرير حسب ما جاء في نص المادة 86 بالرغم من عدم ذكر كيف ينشر و في أي وسيلة نشر، كما يمس بالإستقلالية

إرسال تقارير الثلاثية للسلطة المكلفة بالتعيين و هنا يظهر و كأن الأعضاء في تبعية للسلطة المعنية وهو ما يخلف مفهوم الإستقلالية¹.



ب- صلاحيات فعلية لسلطة ضبط السمعى البصري.

تضمنت المادة 54 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري

المهام التي تقوم بها أساساً سلطة ضبط السمعى البصري وتمثل في :

- السهر على حرية ممارسة النشاط السمعي البصري ؛

- السهر على عدم تحيز الأشخاص المعنية التي تستغل خدمات الاتصال السمعي البصري التابعة للقطاع العام ؛

- السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الفكر والرأي بكل الوسائل الملائمة في برامج خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني لاسيما خلال حصص الإعلام السياسي والعام".

تعد هذه مجمل المهام المنصوص عليها في المادة 54 وهي مهام بالغة الأثر ، فهي تسهم في ترقية النشاط السمعي البصري وفتحه على العالم الخارجي بالنظر إلى حالة الركود وعدم التنظيم التي يعيشها ، وينتظر من سلطة ضبط السمعى البصري أن تقوم بالدور المنوط بها والمهام الموكلة لها لإنتشال قطاع الإعلام بشقيه المكتوب والسمعي البصري من حالة الفوضى التي يعيشها ليؤدي دوره على أحسن وجه وليُسهم في تطوير الدولة في الجانب الإعلامي.

إلى جانب هذه المهام التي تقوم بها سلطة ضبط السمعى البصري فإنها تتمتع أيضا بصلاحيات حددتها ونظمتها المادة 55 من القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري وهذا في مجالات متعددة وهي :

✓ مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعى البصري في مجال الضبط : خول القانون رقم 04-14 المتعلق بنشاط السمعى البصري سلطة ضبط السمعى

المادة 87 من القانون 04-14¹.

البصري صلاحيات في مجال الضبط متعلقة بضبط نشاط السمعى البصري بصفة عامة ، وهي في هذا الصدد لها أن تدرس طلبات إنشاء خدمات الاتصال السمعى البصري وتبت فيها وهي صلاحية مهمة بالنظر إلى الموضوع الذي تفصل فيه والمتعلق أساساً بحق الأفراد في إعلام متعدد والذي هو من بين مهامها (منح الرخص، وسحب الرخص.....) ، كما أنها تطبق كليات بث البرامج المخصصة للتشكيلات السياسية والمنظمات الوطنية النقابية والمهنية المتعددة وهي مطالبة في هذا الإطار بالالتزام بالحيادية ، كما أن لها مهام أخرى في مجال الضبط ¹.

✓ مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعى البصري في مجال المراقبة : وهي من بين الصلاحيات المهمة والواسعة التي تقوم بها ومن بين أهمها في مجال المراقبة تمارس سلطة ضبط السمعى البصري المراقبة على الفاعلين في مجال السمعى البصري وهذا من خلال إخضاع نشاطهم السمعى البصري للقانون والتنظيمات السارية المفعول لا سيما القانون المتعلق بالنشاط السمعى البصري، كما أنها تمارس الرقابة بكل الوسائل المناسبة على موضوع ومضمون وكليات برمجة الحصص الشهرية ، وللقيام بمهامها وإعداد آرائها وقراراتها خول القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعى البصري سلطة ضبط السمعى البصري صلاحية جمع المعلومات من الإدارات والهيئات والمؤسسات دون الخضوع لأي حدود غير تلك المنصوص عليها في القانون ، وهي صلاحية واسعة ومهمة تتمتع بها سلطة ضبط السمعى البصري تتماشى وأهمية القطاع الذي تقوم بضبطه ورقابته ، كما توجد مهام أخرى حددها القانون للسلطة ضبط السمعى البصري ².

✓ مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعى البصري في المجال الاستشاري : لا يتوقف عمل سلطة ضبط السمعى البصري عند مجرد الضبط والمراقبة بل

1 أنظر المادة 55 صلاحيات سلطة ضبط السمعى البصري المتعلقة بمجال الضبط .

2 أنظر المادة 55 صلاحيات سلطة ضبط السمعى البصري المتعلقة بمجال المراقبة .

يتمد أيضا إلى إبداء الرأي والمشورة وفي جميع المجالات ، فلها أن تبدي رأيها في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالنشاط السمعي البصري وهو أمر ضروري على اعتبار أن سلطة ضبط السمعي البصري هي الجهة التقنية والفنية القادرة على فهم خبايا وأسرار قطاع السمعي البصري فتأتي من هنا الحاجة إلى استشارتها ، كما تقدم توصيات من اجل ترقية المنافسة في مجال الأنشطة السمعية البصرية ، كما تشارك في الاستشارات الوطنية في تحديد موقف الجزائر من المفاوضات الدولية حول خدمات البث الإذاعي والتلفزيوني المتعلقة خاصة بالقواعد العامة لمنح الترددات، كما لها أن تبدي رأيها بطلب الجهات القضائية في النزاعات التي تنشأ بمناسبة ممارسة نشاط السمعي البصري ، هذا بالإضافة إلى صلاحيات أخرى¹ .

✓ مهام وصلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري في مجال تسوية النزاعات :
أقر القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري لسلطة ضبط اسمعي البصري صلاحية تحكيمية من خلال تسوية النزاعات التي قد تحدث بين الأشخاص الذين يستغلون خدمة اتصال سمعي بصري سواء فيما بينهم أو مع المستعملين، كما لها أن تحقق في الشكاوى الصادرة عن الأحزاب السياسية والتنظيمات النقابية و/أو الجمعيات وكل شخص طبيعي أو معنوي آخر يخطرها بانتهاك القانون من طرف شخص معنوي يستغل خدمة للاتصال السمعي البصري وبهذا تكون سلطة ضبط السمعي البصري جهة تسهر على احترام تطبيق القانون وبفعالية أكبر بالنظر إلى عدد الذين لهم صلاحية إخطارها عن التجاوزات التي قد تحدث من قبل الأشخاص المعنوية المستغلين لخدمة نشاط السمعي البصري² .

1 أنظر المادة 55 صلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري في المجال الاستشاري .

2 أنظر المادة 55 صلاحيات سلطة ضبط السمعي البصري في مجال تسوية النزاعات .

✓ صلاحيات شبه قضائية : وتتجسد أساسا في العقوبات التي يمكن لسلطة

الضبط توقيعها والتي نصت عليها و حددت حالاته و إجراءاتها المواد من 98

إلى 106 من القانون 04-14 :

(الإعذار، العقوبات المالية، التعليق الكلي أو الجزئي للبرنامج الذي تم بثه، تعليق الرخصة، سحب الرخصة، التعليق الفوري و بدون إعذار مسبق (و هو إجراء خطير جدا).

كما نصت المادة 104 على أن سحب الرخصة يكون بمرسوم رئاسي و هذا مساس واضح بالإعلام و إستقلاليتها.

كل هذه الصلاحيات إنما تبين دور سلطة ضبط السمعي البصري و مدى تأثيرها على حرية الإعلام التي من الناحية القانونية تملك سلطات فعلية و خطيرة كما وضحنا من شأنها المساس بحرية الإعلام خاصة في ظل تبعيتها للسلطة التنفيذية كما وضحنا سابقاً.

وعليه نستنتج أن سلطات الضبط في مجال الإعلام رغم تسميتها بالسلطات المستقلة بحثا لها عن إستقلالية و لو صورية من خلال تعريفها لا ينعكس على نظامها القانوني، و الذي و إن كان يعكس بعض من عناصر الإستقلالية (كتحديد العهدة و الإستقلالية المالية ، و بعض الضمانات الممنوحة لأعضائها ، و عدم خضوعها لأي نوع من الرقابة المباشرة من قبل الدولة سواء رقابة رئاسية أو رقابة وصائية)، إلا أنه يلاحظ ما يمس بجوهر الإستقلالية سواء تعلق الأمر بالتعيين أو عدم إمتلاك الأعضاء للضمانات الكافية لممارسة صلاحياتهم بكل استقلالية، و تبعية من خلال النظام القانوني للسلطة التنفيذية سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

و بالنظر لفعلية و أهمية صلاحيات سلطات الضبط في مجالات الضبط و الرقابة و خاصة منح الإعتماد و الرخص ، و توقيع بعض العقوبات التي قد تصل لوقف النشر و سحب الرخصة ... إلخ، لنا أن نتساءل هل فعلا تخلت الدولة عن التدخل المباشر في

قطاع الإعلام أي هل فعلا منحه الإستقلالية أم انها غيرت الوسيلة، و الإجابة هنا و من خلال هذا التحليل في هذه الورقة البحثية ، نجد أن ما تغير هو أوجه تدخل الدولة في قطاع الإعلام لأنها في الأخير ضمنت وجودها و رقابتها للإعلام في كل شؤونه خاصة من خلال التعيين و تبعية أعضائها العضوية للسلطة التنفيذية خاصة إذا تعلق الأمر بالسمعي البصري الذي حاول القانون إخضاعه أكثر للدولة سواء من حيث التعيين أو من حيث التقييدات الواردة في القانون، وربما يبرر ذلك إعتبار السمي البصري خدمة عمومية الأصل فيها التسيير العمومي، و يمكن منح رخص لإستغلالها وفق دفاتر شروط للإدارة فيها السيطرة و الغلبة مما يجعلنا في الأخير نقع في فخ ضرورة إرتباط السمي البصري بالدولة، و لعل القانون 04-14 يبرز تمسك و سيطرة الدولة على هذا القطاع، و الفتح و التحرير الذي نُودي به ما هو إلا شكلي و لعل القيود التي فرضت أثناء و بعد منح الرخص لخير دليل (منح و سحب الرخصة مثلا يكون بمرسوم مثلا).

و من هنا فكل هذه اللإستقلالية إنما تنعكس على حرية الإعلام و تحد منها ليبقى في الأخير الإعلام هو الصورة التي تريد الدولة أن تراها، و بصيغة أخرى الإعلام يعكس تصورات الدولة في وقت معين، و للدولة فرض تصوراتها من خلال صلاحيات و وسائل قانونية و مؤسسات قانونية على رأسها سلطة الضبط التي من المفروض أنها تملك إستقلالية تمكها من الوقوف في وجه كل من يحاول أن يمس حرية الإعلام، و ليس الوقوف مع من يريد أن يعدم حرية الإعلام.

و ما يمكن قوله أخيرا أن تحرير قطاع الإعلام اليوم في الجزائر يحتاج سلطات ضبط مستقلة فعليا عن السلطة التنفيذية و ليس لهيئات عمومية تفتقد لأدنى عناصر الإستقلالية لأن خلق إعلام قوي اليوم يحتاج تظافر جملة من العوامل أولها جعل ضبط المجال في يد سلطة مستقلة و حيادية و هو ما نفتقده اليوم.

ثانياً: مجلس المنافسة نموذج للسلطات الادارية المستقلة

1- مجلس المنافسة في ظل الامر 06/95 .

أ- تعريف: لم يعرف المشرع الجزائري مجلس المنافسة مثله مثل المشرع الفرنسي الذي ترك الأمر التعريف إلى الفقه، لكنه إكتفى بذكر في المادة 16 منها على أن "ينشأ مجلس للمنافسة يكلف بترقية المنافسة وحمايتها، يتمتع مجلس المنافسة بالاستقلال الاداري والمالي، يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر".

نلاحظ هنا أن المشرع لم يحدد نوع مجلس المنافسة

ب- التشكيلة : يتكون مجلس المنافسة من 12 عضواً بناء على نص المادة 29 منه التي تنص: "يعين رئيس الدولة أعضاء مجلس المنافسة بناء على اقتراح مشترك بين الوزير المكلف بالعدل والوزير المكلف بالتجارة.



يتكون مجلس المنافسة من إثني عشر عضواً من الأصناف التالية:

- خمسة (5) أعضاء عملوا أو يعملون في المحكمة العليا أو في جهات قضائية أخرى أو في مجلس المحاسبة بصفة قاض أو عضو.
- ثلاثة (3) أعضاء يختارون من بين الشخصيات المعروفة بكفاءتها في الميدان الاقتصادي أو في ميدان المنافسة والاستهلاك.
- أربعة (4) أعضاء يختارون من بين المهنيين الذين اشتغلوا أو يشتغلون في قطاعات الانتاج أو التوزيع أو في النشاطات الحرفية أو الخدمات أو المهن الحرة.

المدة: تكون مدة العضوية لمدة 05 سنوات قابلة للتجديد، ويتجدد أعضاء مجلس المنافسة في حدود ثلثي (2/3) أعضاء كل صنف من الأصناف المذكورة. (المادة 30)

ت- اختصاصات مجلس المنافسة:

- وظيفة قضائية: وذلك حسب تشكيلة فقد غلب عليها الطابع القضائي إضافة إلى المادة 31 التي تنص على: "يعين رئيس مجلس المنافسة من بين القضاة المنصوص عليهم في المادة 29 من هذا الأمر.

يساعد رئيس مجلس المنافسة نائبان يختاران من بين الأصناف المنصوص عليها في المادة 29 من هذا الأمر.

في حالة غياب الرئيس أو حدوث مانع له يعين أحد نائبيه ليخلفه".

والمادة 41 تنص على: "يمكن مجلس المنافسة أن ينضم دراسة الملفات المعروضة عليه في لجنة المصغرة.

وفي هذه الحالة يتأسس للجنة الرئيس أو أحد نائبيه ويجب أن تتكون من عضو واحد على الأقل من كل الصنف من الأعضاء المذكورين في المادة 29 من هذا الأمر. هذا يوحي أن مجلس المنافسة هيئة قضائية.

وقد نص المشرع على أن قضاة مجلس المنافسة يمارسون وظائفهم في شكل دائم وهو ما يعني القيام بأعباء الوظيفة يوميا.



يستنتج من الأمر 95.06 أن مجلس المنافسة هيئة قضائية ذات طبيعة خاصة أو محكمة الدرجة الأولى ذات اختصاص عام في مجال المنافسة.

ومن جهة أخرى ينص القانون الداخلي لمجلس المنافسة في الفصل الثالث منه على حقوق أعضاء المجلس وواجباتهم وأهم الملاحظة يمكن إبدائها هنا هو أن واجبات الأعضاء في مجملها تشبه واجبات الموظف العمومي مثل واجب التحفظ، كتم السر المهني، والمواضبة... الخ، أما حقوق أعضاء المجلس فتتمثل أساسا في الحماية القانونية لهم ووظعمهم بمنأى عن كل أشكال الضغوطات والتهديدات والإعتداءات... الخ وفي حالة تسجيل أي تعدي أو إهانة أو سب فإن للمجلس أن يحل محل العضو المعني الضحية للحصول على التعويضات كما يحق له أن يباشر دعوى القضائية يتأسس كمدي مدني أمام الجهة القضائية الجزائرية.

وأیضا ما يفهم من نص المادة 33 من النظام الداخلي أن أعضاء مجلس المنافسة يتمتعون بحماية ونوع من الحصانة الوظيفية التي تشبه حصانة القضاة أثناء أداءهم لمهامهم.

- وظيفة الاستشارية: وهذا ما نصت عليه المادة 19 وتكون الاستشارة من قبل السلطة التشريعية فيما يخص إقتراح القوانين ومشاريع القوانين حول كل مسألة ترتبط بالمنافسة.

وقد حددت المادة 20 حالات التي يجب أن يكون فيها إستشارة مجلس المنافسة وجوبا، والاستشارة المذكورة في المادة تكون حول مشاريع نصوص التنظيمية، لكن الحكومة قد راسلت مجلس المنافسة لطلب رأيه حول مشروع تمهيدي لقانون المحروقات أي مشروع لنص تشريعي وليس تنظيمي.

وبهذا الصدد نسجل أن مجلس المنافسة أستشير مرة واحدة على الأقل حول مشروع نص تشريعي من طرف الحكومة ممثلة في وزير الطاقة والمناجم.

- وظيفة القمعية قضائية : نص الأمر 06.95 في الفصل الثالث المعنون المخالفات والعقوبات على مختلف المخالفات التي تشكل أساسا الوظيفة الجزائية لمجلس المنافسة وذلك من المادة 61 إلى 94 من الأمر 06.95،
ث- خضوع مجلس المنافسة للرقابة القضائية

ورد في المادة 25 من الأمر 06.95: "تبلغ مقررات مجلس المنافسة إلى الجهات المعنية قصد التنفيذ بواسطة ارسال موصى عليه مع وصل الاستلام.

تكون المقررات مجلس المنافسة قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية وذلك في أجل لا يتعدى شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام هذه المقررات من الاطراف المعنية أو من طرف الوزير المكلف بالتجارة".

وبما أن المشرع لم يحدد طبيعة الأمر 06.95 فإنه نص على خضوع القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة لرقابة القاضي العادي في ظل نظام وحدة القضاء آنذاك.

2- مجلس المنافسة في ظل الأمر 03/03 .

أ- تعريف: على خلاف الأمر 06.95 فقد عرف المشرع الجزائري مجلس المنافسة في

الأمر 03.03 من خلال المادة 23 منه أنه: "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية

تدعى في صلب النص مجلس المنافسة، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال

المالي

يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر".

والملاحظ هنا أن المشرع قد حدد نوع المجلس المنافسة وقال أنه سلطة إدارية وهذا خلافا للأمر 06.95 الذي لم يحدد نوعها.

ب- التشكيكية: يلاحظ أن المشرع قد قلص عدد الأعضاء من 12 عشر عضوا إلى 09 أعضاء وذلك من أجل أن تتساوى أعضاء السلطات الإدارية التي لا يفوق عدد أعضائها 09 أعضاء ومن خلال نص المادة 24 فإن تشكيكية مجلس المنافسة تكون كالآتي:

- عضوان (2) يعملان أو عملا في مجلس الدولة، أو في المحكمة العليا أو في مجلس المحاسبة بصفة قاض أو مستشار.
- سبعة (07) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك من ضمنهم عضو يختار بناء على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية.
- ت- مدة العضوية: يعين رئيس المجلس ونائب الرئيس والأعضاء الآخرون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابل للتجديد.

وتنتهي مهامهم بالأشكال نفسها.

ث- الإختصاصات:

- وظيفة الاستشارية: ونصت عليها المادة 35، والملاحظ هنا أنه تم إسقاط النص الذي يجيز للهيئة التشريعية طلب رأي مجلس المنافسة.

وما يلاحظ أيضا على المادة 36 أنه تم المحافظة على كل تدابير المنصوص عليها في هذه المادة ضمن التشريع الجديد والتي كان منصوص عليها في المادة 20 من الأمر 06-90 مع إسقاط كلمة وجوبا التي تضمنتها المادة 20 من التشريع السابق، ويفهم هنا أن الحكومة تستطيع ألا تشير مجلس المنافسة حول مشاريع النصوص التنظيمية ذات العلاقة بالمنافسة .

- وظيفة ضبط السوق ومراقبته: مجلس المنافسة هو المكلف بمهمة ضبط النشاطات الاقتصادية، الانتاجية، والتوزيعية أي إخضاع السوق لمبدأ أساسي ألا وهو حرية المنافسة، فيقوم بمراقبة السلوكات التي تمس بهذا مبدأ مثل الاتفاقات والتعسف في وضعية الهيمنة، ويمكنه الموافقة على الاتفاقات التي يثبت أصحابها أنها تؤدي إلى نمو اقتصادي أو التكنولوجي أو تساهم في إمتصاص البطالة أو التي تسمح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة أن تضمن لها مكانة تنافسية في سوق (المادة 09).

وهو ما يعطي لمجلس سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض هذه الاتفاقات. كما أن مجلس يختص في النظر في المشاريع التجمع الاقتصادي خاصة إذا كانت تهدف إلى تعزيز وضعية هيمنة على السوق، وله أن يمنع أو يقر هذه المشاريع. وفي حالة الموافقة فإن له أن يقترح بل يفرض شروطا من شأنها تخفيف آثار التجميع على المنافسة وفق أحكام المادتين 17 و19.

ومن جهة أخرى فإن للمجلس المنافسة إختصاص عام للقيام بالتحقيقات (المادة 37).

من مهام أيضا التي يتكفل بها مجلس المنافسة توطيد العلاقات المتكافئة والتشاور على الصعيد الدولي مع الهيئات الأجنبية المختصة في المنافسة وفقا ما نصت عليه المادتين 39 و40 وما يليها والتي حددت شروط التعاون الدولي.

- وظيفة قضائية : نص عليها الأمر 03-03 في الفصل الرابع تحت عنوان العقوبات المطبقة على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجمعات (من المادة 56 إلى المادة 62).

يتم النظر في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة في حين إستثنى قرارات مشاريع التجميع التي يختص بالنظر فيها مجلس الدولة.

ثالثاً: هيئات لمكافحة الفساد

نص القانون 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 على انشاء هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته مبرزا نظامه القانوني من حيث الهيكل والتسيير والصلاحيات والتي احالت المادة 18 منه الى المرسوم 413/06 المؤرخ في 22/11/2006 المرسوم الذي بدورنا سندرسه

من خلال هاته الهيئة دون أن ننسي المرسوم 127/02 المؤرخ 2002/04/07 يتضمن انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وامتالاه من تعديلات.

الدراسة تتناول هل هاته الهيئة مكنها المشرع من الاستقلالية أم انها تعريف فقط وبذلك أرضي المجتمع الدولي علي انه وضع الميكانيزمات الكفيلة بمحاربة الفساد .
سنتناول في هذا البحث دراسة قانون مكافحة الفساد 01/06 وكذلك التعديلات أيضا القانون 127/02 وتعديلاته من الجوانب:

1- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته:

أ- تعريف هاته الهيئة :

حسب القانون 01/06 في المادة 18 " الهيئة سلطة ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدي رئيس الجمهورية " وعرفها في المادة 02 حسب المرسوم 413/06 بنفس الكيفية بقراءة متأنية لهذ القانون والمرسوم نفهم انه هيئة مستقلة اي عدم خضوعها لأيرقابة وصاية او سلطة رئاسية وانه تتخذ ماتراه مناسبا من جميع الاصعدة.
اذن نحاول معرفة هاته الاستقلالية من خلال التبع التدريجي لقراءة محتوى هاته النصوص.

ب- الجانب العضوي

نصت المادة 05 من المرسوم 413/06 علي ان الهيئة تتشكل من 06 اعضاء ومدة عملهم 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة يعينون وتنتهي مهامهم بنفس الاشكال من قبل رئيس الجمهورية .

بالرغم ان هاذه الاعضاء يعينون من بين الشخصيات المعروفة الوطنية المستقلة المعروف عنها النزاهة . الا ان هذا لايدل علي انه مستقلة حيث ان هاته تعين من قبل رئيس الجمهورية وهي تعمل تحت اشرافه . وان المدة تجدد لهم . اذن لوجود للاستقلالية فهي مجرد هيئة تابعة للسلطة التنفيذية لعدم توافر معياري تعدد الهيئات المكلفة بالتعين واختيار

الأعضاء ووضعه لدي رئيس الجمهورية يتناقض مع الاستقلالية . والرغم ان تعديل
64/12 المؤرخ 2102/2/7 لم يضيف اي شيء جديد في التشكيلة الا نصح صراحة علي
مجلس اليقظة في تعديله في المادة 5 من هذا الاخير وبعد ان كان 6 اعضاء اصبحوا 7 اعضاء .
فخلاصة القول ان الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته زودت بصلاحيات في
عمومها تدابير وقائية

ت- الجانب الوظيفي:

إن المشرع نص في جانب التنظيم هاته الهيئة في م06 من م413/06 علي ان هاته
الهيئة تتكون من مجلس اليقظة والتقييم وكذلك مديرتين الوقاية والتحسيس والتحليل و
التحقيقات وزود هاته الهيئة بأمانة يتولاها امين عام يسهر علي التسيير المالي والاداري تعمل
تحت سلطة رئيس الهيئة وزودها بمهام كانت سطحية حسب المادة 11 منه التي يتولى هاته
المهام مجلس اليقظة حيث اوردها علي سبيل الحصر، وبالرغم مما تناولته المادة 09 من
المرسوم 413/06 من ادارة مجلس اليقظة واعداد البرنامج الهيئة وكذا تنفيذ التدابير الكفيلة
للحد من الفساد.

اذا تأملنا في المادة 08 من م413/06 حيث الوزير المكلف بالمالية ومدير الوظيفة العمومية
يحددان تنظيم هاته الهيئة.

وبالرغم من انه تناقش ميزانيتها وتلفت انتباه وزير المالية لتحريك الدعوي في الجانب
الجزائي.

فنتيجة القول ان هاته الهيئة لا تمد بأي صلة للاستقلالية

ث- الجانب المالي:

ميزانيتها تابعة للدولة وان الامر بالصرف هو رئيس الهيئة والمحاسب العمومي معين من قبل
وزير المالية وحسب المادة 24 من م413/06 انه تمارس عليها الرقابة المالية من قبل المراقب
المالي.

لا تظهر بتاتا الاستقلالية في هاته الهيئة لأمن الجانب العضوي والوظيفي والمالي وهي هيئة تابعة للسلطة التنفيذية وما يؤكد كلامنا هو الفساد الذي يزيد يوما بعد يوم بعد ان افرغت هاته الهيئة من الصلاحيات الحقيقية. وجعلها ديكور فقط .

2- لجنة للاستعلام المالي وتنظيمها وعملها

كما قدمنا في البداية عن مشكل الفساد حيث استحدثت هاذه الخلية لمعرفة حجم الاموال المتداولة نتيجة عائدات الارهاب وجعل هاته الاموال مشروعة عن طريق تبيض للأموال.

أ- تعريف المشرع للخلية الاستعلام المالي:

حسب المرسوم 127/02 المؤرخ في 2002/04/07 في المادة 02 "الخلية مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية العمومية والاستقلال المالي" رغم انه في المادة 01"نص صراحة تنشأ لدي الوزير المالية خلية مستقلة"

وتتدارك المشرع في المرسوم التنفيذي 157/13 في المادة 02 "الخلية سلطة ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية. الخ المادة

اذن نبحت عن الاستقلالية بعدما نص عليه صراحة واين تكمن هاته الاستقلالية واي جاني تتوفق علي الاخرام انها شبهات الخلايا والهيئات

ب- الجانب العضوي:

نص المرسوم 127/02 في المادة 10 علي تعيين 6 اعضاء منهم الرئيس يختارون بسبب كفاءتهم الاكيدة في المجالين المالي والقانوني لمدة 4 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

لتعدل هاته المادة ليصبح 07 اعضاء لكن كان اكثر دقة في مهام وصفات الاعضاء حيث اصبح 02 قاضين و04 لأعضاء مختصين في المجال البنكي والمجال المالي والامني . هذا حسب المرسوم 275/08 هذا لا يعني أنه تتمتع بالاستقلالية لأنها خلية تابعة للوزير وتعين من طرفه وتنهى مهامه بنفس الكيفية. اذن لاوجود للاستقلالية.

ت- الجانب الوظيفي:

بالرغم من اوجد من الوسائل لهاته الخلية من خلال اتصالها بوكيل الجمهورية وهذا التحريك الدعوي العمومية حينما تري وقائع قابلة للمتابعة الجزائية وكذلك امكانية اقتراح نص تشريعي في هاتين الجريمتين ووضع الاجراءات الضرورية للوقاية من اشكال التمويل الارهاب وتبييض الاموال وكشفها . ربما هاته الاليات تستحق علي انها توجي للاستقلالية وكذلك حسب المرسوم 275/08 علي اعداد مشروع الميزانية وبتخاذ القرارات بأغلبية الاصوات واقتراح التنظيم الداخلي للخلية والسهر علي تنفيذها

وحسب المادة 7 مكرر في التعديل 157/13 حيث مكن المشرع علي التوقيع ببرتوكولات اتفاق وتبادل المعلومات مع جهات تراها هيا

كم ان لها مصالح تسعدها كمصلحة التحقيقات والتحليل ومصلحة قانونية مكلفة مع النيابة ومصلحة مكلفة بالتعاون مهمتها التنسيق مع جهات خارجية تعمل في نفس الميدان الخلية

كلها هذا يدل علي انها مستقلة لكن هاته الخلية هي تعمل لدي وزير المالية فنزعت عنها هاته الصفة واصبحت تفتقد للاستقلالية الحقيقية.

ث- الجانب المالي:

ميزانيها تابعة للدولة ورئيس الخلية حسب المادة 20 من م 127/02 هو الامر بالصرف اذن لا توجد استقلالية .

إن هاته الخلية كانت فكرة شجاعة من قبل السلطة حتي وان كانت فكرة انشاءها هو تنفيذ التعهدات الدولية والاقليمية وربما الجزائر من اكثر الدول التي ساهمت في محاربة أموال الارهاب التي استخدمت واصبحت مشروعة

لكن لم تمنح هاته الخلية من خلال تعيين الاعضاء وعملها تحت اشرافوزير المالية ، كان بالأحرى وضع رجال قانون ومختصين في المجال البنكي وتعيينهم لمدة ومدهم بجميع الصلاحيات الكفيلة بالردع. وليس مجرد اعداد تقارير وامكانية وضع نصوص تشريعية وطلبات تقدم للنيابة العامة .

رابعاً: سلطة ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية

أدت الإصلاحات الاقتصادية التي قام بها المشرع الجزائري إلى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وتعويض القرارات الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي.

فتم فتح العديد من النشاطات أمام المبادرة الخاصة وإخضاعها إلى قانون السوق، ويقع على عاتق السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آليات السوق وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة الاقتصادية.

غير أن الدولة لا تمارس هذه الوظائف الضبطية عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، إنما تقوم بإنشاء هيئات من نوع جديد تتمثل في سلطات الضبط الاقتصادي والتي تشرف على العديد من المجالات والنشاطات: البنوك والمؤسسات المالية البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وكذا قطاع المنافسة لكن ما مدى إستقلالية سلطة ضبط بريد و المواصلات .

1- نشأة سلطة الضبط للبريد و المواصلات

لقد باشرت الجزائر منذ سنوات سياسة إصلاح اقتصادي شاملة ، وكان قطاع البريد والمواصلات من بين القطاعات التي حظيت بإعادة نظر ملبية في الإطار التشريعي الذي يحكمها فأنشئت فانتهجت الدولة اعتماد سياسة جديدة تتلاءم مع الوضعية المتقدمة التي تعرفها بعض دول العالم ، خاصة بعد فشل سياسة احتكار الدولة لمعظم الخدمات.

وقد ترجمت هذه الأفكار بصدور القانون رقم (03-2000) المؤرخ في 05/08/2000 ، الذي حدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية ، والذي كان من أهدافه تحديد الإطار المؤسسي لسلطة ضبط مستقلة وحررة .

سلطة الضبط للبريد والمواصلات بمقتضى المادة (10) من هذا القانون ، وزودت بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، وأخضعها للمراقبة المالية طبقاً للتشريع المعمول به

وتتشكل أجهزة سلطة الضبط من مجلس ومدير عام ، ويقوم هذا الأخير -الذي يعينه رئيس الجمهورية- بتسيير السلطة، ويتمتع بكل السلطات ضمن الحدود القانونية لذلك .

مؤهلات الأعضاء إلا أن سلطة تعيينهم تعود لرئيس الجمهورية . كما يتمتع المجلس بكل السلطات والصلاحيات الضرورية للقيام بالمهام المخولة لسلطة الضبط بموجب أحكام القانون رقم (2000-03)⁽³⁾ .

2- تشكيلة سلطة الضبط للبريد والمواصلات

تتشكل أجهزة سلطة الضبط من مجلس ومدير عام، يتشكل مجلس سلطة الضبط من سبعة أعضاء من بينهم رئيس يعينهم رئيس الجمهورية، أما أعماله فيتمتع المجلس بكل السلطات والصلاحيات الضرورية للقيام بالمهام المخولة لسلطة الضبط تكون مدونات المجلس صحيحة بحضور خمسة أعضاء على الأقل يتخذ قراراته بأغلبية اصوات الاعضاء الحاضرين وفي حالة تساوي الاصوات يكون صوت الرئيس مرجح.

3- إختصاصات سلطة الضبط للبريد والمواصلات

أ- الاختصاص التنظيمي

تعد الوظيفية التنظيمية لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية على قدر بالغ من الأهمية ، ذلك أن هذه السلطة -وباضطلاعها بوظيفة ضبط قطاع البريد والمواصلات- تساهم في تحقيق الأهداف والتدابير التي سطرها القانون الإطار المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات رقم (2000-03) ، والذي يعتبر المعلم الرئيس والمرجع الأول للحكومة في تحديد السياسة التوجيهية للقطاع .

وبالرجوع لنفس القانون ، يمكن تعداد بعض الصلاحيات ذات الطابع التنظيمي للجنة فيما يأتي:

(3) - المواد (14) و(15) و(16) و(19) من القانون رقم (2000-03) .

- السهر على وجود منافسة فعلي ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين.
- السهر على توفير تقاسم منشآت المواصلات السلوكية واللاسلكية ، مع احترام حق الملكية .
- تخطيط وتسيير وتخصيص ومراقبة استعمال الذبذبات .
- إعداد مخطط وطني للترقيم ودراسة طلبات الأرقام ومنحها للمتعاملين .
- منح تراخيص الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية وتحديد المواصفات والمقاييس الواجب توفرها فيها .
- الفصل والتحكيم في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستعملين⁽⁴⁾ .

ومن بين الصلاحيات التي تندرج في إطار اللوائح التنظيمية الفردية أذكر:

- منح التراخيص في مجال إنشاء الشبكات و/أو تقديم الخدمات الخاضعة لنظام الترخيص ، وتمنح الترخيص كذلك لاستغلال خدمات البريد .
- تلقي طلبات الاستغلال التجاري لخدمة المواصلات⁽¹⁾ .

وقد أثار منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة ، إشكاليات تتعلق بمعنى توافق هذا الاختصاص مع تحديد نطاق السلطة التنظيمية دستوريا في يد أجهزة معينة . ففي الدستور الفرنسي ، يتم تحديد مجال السلطة التنظيمية ؛ وقد نصت 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 لرئيس الحكومة ».

إلا أنه -وبنظرنا- فإن إيلاء التنظيم للسلطات المستقلة لا يعارض الدستور ، لأن هذه السلطات تعمل باسم الدولة ولحسابها ، كما أن التعيين الرئاسي لأعضاء سلطة الضبط من

(4) - المادة (13) من القانون رقم (03-2000) .

(1) - المواد (39) و(64) و(1/40) من القانون رقم (03-2000) .

أجل القيام بالمهام المحددة في القانون رقم (03-2000) يعد من باب تفويض الصلاحيات التنظيمية في هذا القطاع نظرا لخصوصيتها وطابعها التقني ، خاصة وأنه في العرف الدستوري ما يتماشى مع هذا الطرح ، حيث تفسر النصوص التي تعهد إلى السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ القانون تفسيرا من شأنه أن يمنحها الحق في إصدار اللوائح.

ويمكن القول أن الاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط البريد والمواصلات يمتد على مدى واسع من خلال اعتناؤه بتوفير الظروف الملائمة لممارسة النشاط بالمنافسة النزيهة ، وتوفير المجال التقني للنشاط ، والاهتمام بالجانب الإداري التنظيمي من رخص وتراخيص واعتمادات ، كما عنيت بالنظر في أي نزاع ينشأ بين المتعاملين ، إضافة إلى عدم إهمالها للقرارات والسلطات التنظيمية الفردية .

إن هذا المدى الواسع من الصلاحيات يتفق مع روح الضبط الاقتصادي ، الذي يقتضي تزويد الضابطة بكل الآليات والوسائل القانونية الممكنة ليمارس مهامه على الوجه المطلوب ، إلا أنه وبالمقارنة بالاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة نجد أن المشرع قد حرم سلطة ضبط البريد من سن التنظيمات المتعلقة بنشاط الضبط في القطاع ، كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ، وبالمقابل اكتفى بالنص على ضرورة استشارتها في هذا المجال إذا عازمت الوزارة المكلفة على إصدار نص تنظيمي . وهذا ما يجعلنا نطرح السؤال حول سبب عدم تكليف سلطة الضبط للبريد والمواصلات بهذه المهمة القانونية، والتي يؤدي غيابها إلى إحلال تبعية السلطة للوزارة في مجال عملها ، وبالتالي تكون استقلالية السلطة في الجانب التنظيمي استقلالية نسبية . ولعل الطابع التقني لنشاط هذه السلطة يكون السبب في حرمانها من هذه الوظيفة المختصة والتي تتطلب وجود أشخاص مؤهلين من الجانب القانوني .

ب- الاختصاص الرقابي

تعتبر الرقابة إحدى أهم متطلبات الضبط الاقتصادي ، لأن السهر على وجود بيئة نشاط قانونية وتنافسية –في إطار الضبط- لا يمكن أن يتم إلا بإحكام قواعد الرقابة على مختلف المتعاملين الاقتصاديين .

وقد زودت سلطة ضبط البريد بصلاحيات رقابية تتمثل فيما يأتي :

- أهلها القانون رقم (2000-03) للقيام بكل المراقبات التي تدخل في إطار صلاحياتها طبقا لدفتر الشروط ، وهذا كاختصاص رقابي عام⁽¹⁾ .
- إمكانية إجراء تحقيقات لدى المتعاملين ، والملاحظ أن الرقابة في هذا الشأن قد تأخذ طابعا تقنيا كذلك.
- فرض المشرع على المتعاملين المرخصين تقديم المعلومات والوثائق التي تؤكد احترامهم للالتزامات المفروضة عليهم بموجب التشريع والتنظيم ، وبالمقابل فإنها تختص بتوجيه الإعذارات لمن لا يلتزم بالشروط التشريعية والتنظيمية .
- وفي حالة عدم الامتثال ، فإنها تقترح على الوزير المكلف عقوبات التعليق المؤقت للرخصة جزئيا أو كليا⁽²⁾ .
- إصدار قرار السحب النهائي للرخصة ضد المتعامل الذي لا يمتثل للقانون عند انتهاء الأجل ، مع اتخاذ التدابير اللازمة لاستمرارية الخدمة .
- وأخيرا فإن السلطة مؤهلة لتعليق الرخصة فوراً بعد إعلام الوزير المكلف ، إذا تعلق الأمر بانتهاك مقتضيات الدفاع الوطني أو الأمن العمومي⁽³⁾ .

ويلاحظ أن سلطة ضبط البريد قد زودت بصلاحيات رقابية واسعة وهامة ، تتعلق بكل مجالات ومراحل النشاط أو التعامل ، بعضها ذو طابع وقائي والبعض الآخر ذو طابع ردعي .

(1) – المادة (4/13) من القانون رقم (2000-03) .

(2) – المادتين (35) من القانون رقم (2000-03) .

(3) – المادتين (36) و(38) من القانون رقم (2000-03) .

غير أن ما يميزها عن السلطات التأديبية الممنوحة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة أنها لا تمتلك إيقاع العقوبات التأديبية ، بل تقترحها على الوزير المكلف ، الذي يقوم بإيقاعها.

وبالتالي فلعل هذا يجعل وظيفة الرقابة قاصرة ، كونها لا تمتلك الأدوات الآنية اللازمة لإتمام الوظيفة . وأرى أن عدم تمتع السلطة بهذا الاختصاص يكون مرتبطا بعدم تمتعها بوظيفة سن التنظيم نظرا لارتباط الوظيفتين .

ت- الاختصاص الاستشاري

منح المشرع صلاحيات استشارية لسلطة ضبط البريد والمواصلات تتمثل فيما يلي :

- حيث يستشيرها الوزير المكلف بالبريد والمواصلات بخصوص :

✓ تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية .

✓ تحضير دفاتر الشروط .

✓ تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص المواصلات السلوكية واللاسلكية .

✓ تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها .

✓ اقتراح مبالغ المساهمات في تمويل التزامات الخدمة العامة .

✓ المشاركة في تمثيل الجزائر في المنظمات الدولية المختصة في مجالَي البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية .

- كما يمكنها إبداء الرأي 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 السلكية واللاسلكية⁽⁴⁾ .
والملاحظ أن هذه الاستشارات بعضها إجباري كاستشارة الوزير للسلطة بخصوص
تحضير مشاريع النصوص التنظيمية أو دفاتر الشروط ، والبعض الآخر يعتبر اختياريا كإبداء
الرأي في بعض المواضيع

ويلاحظ كذلك أن هذه الصلاحية واسعة ومرنة جدا ، نظرا لأنها تشمل عدة مجالات :
إن على الجانب التنظيمي ، أو الاستغلال ، أو التعاون الدولي ؛ أي كل القضايا التي تتعلق
بقطاع البريد والمواصلات .

إن الاستشارة الإجبارية للسلطة من طرف الوزير لعلها تكون قد فرضت لتغطية
غياب وظيفة سن التنظيمات التي لا تتمتع بها السلطة كبعض السلطات المستقلة ؛ خاصة
إذا علمنا أن الاستشارة تتعلق بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالاستغلال أو القطاعية منها .

غير أن المشرع لم يبين فيما إذا كانت الآراء التي تصدرها السلطة ملزمة أم لا .

وفي اعتقادنا فإن الآراء الناتجة عن الاستشارة تكون ملزمة ، إذا أخذنا بمذهب التفسير
الضيق للنصوص ، لأن معنى الاستشارة يدل على أهمية الرأي ، وعزم المستشار على أخذ
رأي المستشار بالحسبان ؛ إضافة إلى أنه قد وردت في نفس سياق المادة عبارة "إبداء الرأي"
التي تدل مطلقا على أن هذا الرأي سيكون غير ملزم ، هذا من جهة النظر لمعنى النص ؛ ومن
جهة أخرى إذا نظرنا إلى مضمون مواضيع الاستشارة ومواضيع إبداء الرأي نجد أن الأولى
تتعلق بصميم نشاط أو اختصاص السلطة ، أما الثانية فهي من اختصاصات الوزارة المكلفة
بالبريد والمواصلات .

في الأخير نستنتج :

- تتميز سلطة البريد بصلاحيات رقابية موسعة.
- لا تملك سلطة البريد توقيع عقوبات تأديبية بل تقترح فقط على الوزير المكلف.

(4) - المادة (2/13) من القانون رقم (03-2000) .

- من أجل ضمان استقلالية السلطات الادارية اعتمدت سلطة الضبط للبريد نظام التنافي من خلال ما ذكر في نص المادة 18 من قانون 03-2000 تنافي وظيفة العضوي المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي.
- قولنا بأنها سلطة إدارية لأن قراراتها يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة
- يمكن القول بأن سلطة الضبط للبريد و المواصلات تعتبر بمثابة سلطة إدارية مستقلة رغم نسبية إستقلاليتها سواء كان ذلك من الناحية الوظيفية او العضوية.

خامساً: المرصد الوطني لحقوق الإنسان

تعود فكرة إنشاء منظمات وطنية لترقية حقوق الإنسان إلى بدايات القرن التاسع عشر مع إنشاء مؤسسة "أو مبيد سمان" في الدول الإسكندنافية، وقد تم التأكيد على هذا المسعى ضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي حث على إنشاء لجان وطنية لحقوق الإنسان تقوم بنشر هذه المبادئ. وقد ظهرت خلال الثمانينيات العديد من المؤسسات الوطنية لحماية و ترقية حقوق الإنسان في الوقت نفسه الذي شهد فيه الرأي العام العالمي وعيا بهذه القضية. وقد نوقشت مسألة مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية للمرة الأولى دوليا على مستوى المجلس الاقتصادي و الاجتماعي التابع لمنظمة الأمم المتحدة في، 1946م، أي قبل سنتين من إقرار الجمعية العامة للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وبعد أربعين سنة من هذا التاريخ أثبتت المسألة مرة أخرى في قرار اعتراف بالدور الهام الذي يمكن أن تقوم به المؤسسات و تمت دعوة الحكومات إلى تشكيل تلك الهيئات، و استمراريتها⁽¹⁾ هناك معايير عددها لجنة حقوق الإنسان في حلقة دراسية بجنيف في سبتمبر 1978م حول تشكيل هذه المؤسسات الوطنية، وهي عموما على النحو الآتي:

- مصدر للمعلومات على حقوق الإنسان للشعب و الحكومة.
- دراسة وضع التشريعات و القرارات القضائية و الترتيبات الإدارية الخاصة بتعزيز حقوق الإنسان و تقديم تقرير عنها إلى السلطات.

- إمكانية تأدية وظيفة أخرى قد ترغب الدولة في التعهد بها فيما يتصل بواجبات الدولة بموجب الصكوك الدولية في مجال حقوق الإنسان التي تكون الدولة طرفا فيها(2).

ووفقا لهذه المعايير ظهرت أول مؤسسة وطنية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر بإنشاء مكتب لحقوق الإنسان على مستوى الإدارة المركزية لوزارة العدل وقد تم إنشاء هذا المكتب على إثر ظرفين تاريخيين هامين:

✓ نشر دستور 1989م الذي يؤكد على التعددية السياسية و ضمان الحريات و الحقوق السياسية الفردية و الجماعية.

✓ إعلان حالة الطوارئ لمواجهة الظرف الإستثنائي الذي عرفته البلاد

هذا المكتب سرعان ما توسعت صلاحياته ليصبح وزارة في حكومة السيد "سيد أحمد غزالي". ثم بتولي المجلس الأعلى للدولة زمام الأمور و إعلان حالة الطوارئ في 9 فيفري 1992 م و على إثر المرسوم الرئاسي رقم 92- 77 المؤرخ في 22 ديسمبر 1992 تم إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان و تلك كانت بداية إنشاء أول مؤسسة وطنية رسمية للمراقبة و التقويم في مجال إحترام حقوق الإنسان في الجزائر

1- تعريف المرصد الوطني لحقوق الإنسان:

هو مؤسسة وطنية رسمية جاءت في ظروف جد استثنائية لحماية و ترقية الحقوق الأساسية و الفردية للمواطن الجزائري و قد تم تنظيم المرصد الوطني بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92- 77 المؤرخ في 22 فيفري 1992 و بهذه الصفة يستفيد المرصد من استقلال عضوي بالنسبة لمؤسسيه و باستقلال إداري و مادي معتمد من طرف الدولة نحو مؤسسة موضوعة تحت إشراف رئيس الجمهورية الذي يعتبر بموجب الأحكام الدستورية (المادة 7)

تحت إشراف رئيس الجمهورية الذي يعتبر بموجب الأحكام الدستورية (المادة 7) حامي الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين.



2- تشكيلة المرصد:

و يقوم تشكيل المرصد و تعيين أعضائه على مبدأ التعددية الاجتماعية و المؤسساتية (محامون أطباء و قضاة و ممثلو الحركات الجمعوية) التي تعبر عن مختلف اتجاهات الرأي داخل المجتمع.(1)

يضم المرصد ست و عشرون عضوا (26) أربعة عشر منهم تعيينهم مختلف السلطات للدولة (التنفيذية , التشريعية , القضائية) وهم:(2)

- أربعة يختارهم رئيس الجمهورية.

- أربعة يختارهم رئيس المجلس الشعبي الوطني.

- اثنان يختارهم رئيس المجلس الدستوري.

- واحد تختاره المنظمة الوطنية للمجاهدين.

- واحد يختاره المجلس الأعلى للقضاء.

- واحد يختاره المجلس الإسلامي الأعلى.

- واحد تختاره النقابة الوطنية للمحامين.

- و اثنا عشر عضو منهم ستة نساء تختارهم الجمعيات.

ينصب رئيس الجمهورية الأعضاء في مهامهم لمدة أربع سنوات و يجدد نصفهم كل سنتين كما يمكن للمرصد أن يعين مراسلين جهويين أو يلجأ إلى مختص أو خبير.

3- البيكل التنظيمي للمرصد :

يتكون المرصد من عدة هيئات و هياكل تساعد على تحقيق أهدافه و هي:(3)

أ- الجمعية العامة:

تتكون من جميع الأعضاء الذين تم تنصيبهم رسميا. و تقوم بمناقشة برنامج العمل السنوي و تعتمده و تحدد كفيات تطبيقه إلى جانب ذلك تقوم بتصوير مشروع التقرير السنوي الواجب تقديمه إلى رئيس الجمهورية و كذا مناقشته و المصادقة عليه.*

تجتمع الجمعية العامة كل شهرين في دورة عادية لدراسة مواضيع تحدد مسبقا.* و تتم الموافقة على التوصيات إما بالإجماع بحضور جميع الأعضاء و إما بأغلبية الأعضاء الحاضرين.

يقوم الرئيس بدور الناطق الرسمي للمرصد و تكلفه الجمعية العامة بتبليغ الصحافة سواء الوطنية أو الدولية بأي حدث أو وضعية من الوضعيات التي تشكل وضع تشاور أو مداولة في الجمعية.

ب- اللجان الدائمة: هي أربعة و كل واحدة منها لها مهامها الخاصة، وهذه اللجان هي كالتالي:

- لجنة الحقوق العامة و الحريات: لها إختصاص نظري في جميع المسائل المتعلقة بالحقوق السياسية و الحريات العامة.
- لجنة الحقوق الجماعية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية: تتولى دراسة المسائل الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية للمواطنين، و يمكنها أن تقوم بالدراسات و أن تصدر توصيات بشأن بعض الفئات مثل النساء و الأطفال المعوقين و المرضى.
- لجنة العلاقات الخارجية: من خلالها يقيم المرصد فضاء من العلاقات مع الأحزاب و المرصد و هذا الأخير و كل من الحركات الجمعوية و النقابات و السلطات و المؤسسات العمومية، كما يقيم علاقات دولي مع مؤسسات مماثلة خاصة تسعى لتحقيق نفس الغرض.

- لجنة التوعية و الإعلام و الاتصال: تعد و تنفذ برامج التوعية الموجهة لنشر مبادئ و قيم حقوق الإنسان داخل المجتمع، تقوم بدعم الأمانة العامة في إعلام الرأي العام حول طبيعة و محتوى حقوق الإنسان و الإجراءات الكفيلة بضمان الدفاع عنها .

يمكن لكل لجنة أن تتكون من أربع أو ستة أعضاء تتفرع إلى فرق عمل بقدر عدد أعضائها لتأدية مهامها، يمكن دعوة عدد من الخبراء و المستشارين يختارون من بين إطارات هيكل الدولة و المحيط الجامعي للمشاركة في أشغال اللجان بصورة مؤقتة.



ت- جهاز التنسيق:

و يتعلق الأمر بجمعية تنسيقية تضم رئيس المرصد و نائبه و رؤساء اللجان و تسمح بالسهر على التطبيق المنسق لبرنامج عمل المرصد و دراسة كل المسائل العاجلة. خلال الإجتماع التنسيقي تدرس جميع مشاريع و برامج العمل و التقرير السنوي قبل عرضها على الجمعية العلنية للمرصد(الجمعية العامة) . يعقد الإجتماع التنسيقي مرة كل شهر بناء على برنامج عمل يتم ضبطه مسبقا.

ث- رئيس المرصد:

إن من يتولى مسؤولية رئاسة المرصد يجب أن يتمتع باستعداد دائم فهو يدير أشغال الجمعية العامة و الإجتماع التنسيقي، يسهر على تطبيق برامج العمل و النظام الداخلي، يوجه و ينسق أشغال الهيكل، كما يمثل المرصد لدى المؤسسات الوطنية و الدولية و السلطات.

ج- المراسلون الجهويون للمرصد:

هم أشخاص طبيعيين متطوعون يختارون من خارج إطار المرصد، يقومون بمتابعة و تقييم الأوضاع في مجال حقوق الإنسان على المستوى المحلي. و يخطر المرسلون الجهويون المرصد في شكل تقرير مفصل عن الأخبار التي تشمل كل تجاوز أو انتهاك لحقوق الإنسان، و بهذه الصفة يعتمده رئيس المرصد و يعتبره رسميا لدى السلطات المحلية المختصة إقليميا.

ح- الأمانة العامة:

تتكون من موظفين سامين يعينهم رئيس الجمهورية باقتراح من رئيس المرصد، و تتكون من أمانة دائمة موضوعة تحت سلطة أمين عام، هذا الأخير يتمتع بمكانة عالية، فهو يساعد رئيس المرصد في تنشيط و تنسيق أنشطة مختلف مديري الدراسات و البحث و رئيس مركز البحث. و تساعد الأمانة العامة و اللجان المختلفة في عملها، كما أنها تنفذ برامج عمل الجمعية العامة للمرصد و توصيات ، تتكون الأمانة العامة من:



- مدير الدراسات و البحث.

- مكلفو الدراسات و البحث.

- مركز البحث.

- الإدارة العامة و الوسائل.

2- مهام المرصد الوطني لحقوق الإنسان:

لقد حددت للمرصد الوطني خمس مهام أساسية حسب ما جاء في المادة 6 من المرسوم 77/92 وهي:⁽¹⁾

- ترقية حقوق الإنسان في الجزائر طبقا لمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

- مراقبة و تقييم الأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان المنصوص عليها في الإتفاقيات الدولية التي صادقت عليها الجزائر و المقررة في الدستور و في القوانين الوطنية.

القيام بكل مسعى في حالة المساس بحقوق الإنسان عند علم المرصد بذلك للتوعية و التحسس.

- تأدية كل عمل عندما يلاحظ اختراقات ما في مجال احترام حقوق الإنسان أو يخطر بذلك.

- تقديم تقرير سنوي حول وضع حقوق الإنسان يوجه لرئيس الجمهورية أو رئيس المجلس الشعبي الوطني، و ينشر التقرير بعد شهرين من إيداعه بعد تصفيته من القضايا التي تكون محل تسوية.

وقد أصدر المرصد منذ إنشائه خمس تقارير سنوية: فاحتوى تقرير 1994م على الحق في الحياة للمواطنين و الانعكاسات التي تخص حقوق الإنسان و الإجراءات الأمنية و التشريعات الخاصة المترتبة عن هذه الوضعية.

و على غرار التقرير الأول، يناشد التقرير الثاني الصادر سنة 1995 ضمير الجميع لاحترام حقوق الإنسان و يعطي أرقاما للتطرق إلى المساس بالحق في الحياة و أمن الممتلكات و الأشخاص و كذا التعسفات المسجلة عند تطبيق القوانين. أما تقرير 1996م فقد أعطى حصيلة عن انتهاكات الحق في الحياة و المساس بأمن الأشخاص و الممتلكات، و هو تقريبا نفس ما تطرق إليه تقرير 1997م مع تزايد الأعمال الإرهابية و انتهاكات حق الحياة، و أما تقرير 1999م فقد تطرق إلى جانب ما سبق ذكره إلى مسألة المفقودين التي يقترح فيها معطيات رقمية لتقييم المشكلة كما تتضمن تقارير المرصد جزء خاص بأعمال المؤسسة في مجال حماية حقوق الإنسان و خاتمة عامة للتوصيات التي يعتبرها المرصد ضرورية.

3- نشاطات المرصد الوطني لحقوق الإنسان:

يقوم المرصد الوطني بنشاطات و أعمال متنوعة في مجال حماية حقوق الإنسان و بهذا فإنه يعد كل سنة تقريرا عن وضعية حقوق الإنسان في الجزائر⁽²⁾

بمقتضى أحكام القانون التأسيسي للمرصد، يمكن أن يعتبر كأداة خاصة على المستوى الوطني تسمح بالمشاركة في تحقيق حماية حقوق الإنسان و بذلك فهو يعمل على الاستماع إلى شكاوي المواطنين سواء التي ترسل إليهم عن طريق البريد أو بتقديمها مباشرة خلال أيام الاستقبال و لهذا أنشأت خلية على مستوى المرصد تتكفل بجمع شكاوي المواطنين، تتعلق أساسا بالحقوق الأساسية و الحريات العامة، فالملفات المدعمة بالوثائق لاسيما المسائل

المرتبطة بالحقوق الأساسية و الحريات العامة، يعمل المرصد على إخطار السلطات المختصة و المعنية ومن أمثلة بعض القضايا التي اطلع عليها المرصد هي:



- العرائض التي تتعلق بمسألة الأشخاص المفقودين.

- الشكاوي حول حالات الوفاة المشبوهة.

- إدعاءات الأفعال الوحشية وإساءة استعمال السلطة.

- تجاوزات الحبس الإحتياطي و ادعاءات الحبس التعسفي.

- الشكاوي المتعلقة بهشاشة الوضع وظروف الحبس في محيط السجون.

و يساند أيضا ضحايا الإرهاب من أجل الحصول على تعويضاتهم من طرف الدولة و التكفل بهم نفسيا و معنويا و اجتماعيا من طرف المؤسسات العمومية و الإنسانية و أيضا تلقت عرائض حول النزاع بين الأفراد و الدولة (أفراد الجيش و السلطة)

و يخضع في الواقع قبول هذا النوع من الشكاوي و معالجته لاختصاص وسيط الجمهورية(*) .

ومن خلال هذه الدراسة حول المرصد الوطني لحقوق الإنسان استخلصنا النتائج التالية

- أن هيئة المرصد الوطني لحقوق الإنسان هي هيئة إدارية وذلك لوضعها لدى رئيس

الجمهورية حسب نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي 77/92 .

- وحسب المادة 4 من المرسوم الرئاسي 77/92 فإن المرصد يعتبر مؤسسة مستقلة تتمتع

بالاستقلال الإداري والمالي لكن المفارقة في هذه النقطة تكمن من خلال المادة 14 والتي

نصت على ان المرصد يمتلك وسائل مالية تتحملها الدولة وهذا ما يجعل المرصد خاضع

للمراقبة المالية لدى مجلس الدولة للمحاسبة وبالتالي فلا يمكن اعتبار ان المرصد مستقل

ماليا.

- نصت المادة 5 من نفس المرسوم على أن المرصد هو جهاز للمراقبة والتقويم في مجال احترام حقوق الإنسان وهذا ما يضيف على المرصد سلطة الضبط في مجال حقوق الإنسان.

- ثم تلت نص المادة 6 من نفس المرسوم وظائف المرصد والتي من خلالها نلتمس استقلالية المرصد في أداء وظائفه لكن الفقرة الأخيرة من نفس المادة نصت على وجوب تقديم حصيلة سنوية من طرف المرصد عن حالة حقوق الإنسان ترسل إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشعبي الوطني وهذا ما يعطينا نوع من التبعية وبالتالي يقيد الاستقلالية الوظيفية للمرصد

وأخيرا ولدراسة الاستقلالية العضوية استخلصنا من نص المادة 7 من المرسوم الرئاسي 77/92 المنشئ للمرصد لوطني لحقوق الإنسان أن فيه تعددية في أعضاء المرصد كما ونوعا وهذا ما يحسب ايجابيا للمشروع الجزائري الذي عرف كيف يوازن في اختيار أعضاء المرصد.

سادساً : لجنة ضبط الكهرباء و الغاز (كهيئة مستقلة)

كما نعلم أن هذا النوع من الهيئات هو حديث النشأة حيث ظهر في الجزائر سنة 1990 بموجب قانون 07/90 وهو أول قانون نظم هذه الهيئات ، و المهم في دراستنا لهذا النوع من الهيئات هو مدى استقلالية كل هيئة وهذا راجع إلى اعتبارها هيئات مستقلة ، زد على ذلك التسمية التي خصها بها المشرع الجزائري ، الا أن درجة الاستقلالية تختلف من هيئة إلى أخرى ، وبالرجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة نميز نصوصا تبين استقلاليتها في جانبها الوظيفي وأخرى تجسد ما يحد من هذه الاستقلالية ، ومن بين أهم المؤثرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في مجال الاقتصادي و المالي و الوظيفي ، ومن بين هذه الهيئات هناك هيئة تسمى هيئة ضبط الكهرباء و الغاز و التي سنحاول دراسة مدى استقلاليتها خاصة من ناحية الاستقلال المالي و الإداري و الذي اعترف

به المشرع بصفة خاصة إلى جانب وضع الهيئة من حيث نظامها الداخلي وكذا شخصيتها المعنوية بالإضافة إلى تشكيلتها رغم انه ليس بحامل حاسم لقياس درجة استقلالية لهذه الهيئة .



1- الطبيعة القانونية للجنة ضبط الكهرباء والغاز:

بموجب القانون 01/02 الصادر بتاريخ 2002/02/05 و المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز بواسطة القنوات وأخصت المادة 02 في فقرتها 04 لجنة ضبط الكهرباء و الغاز مكلفة بضمان واحترام التنظيم التقني و البيئي و حماية المستهلك و شفافية إبرام الصفقات و عدم التمييز بين المتعاملين ، و على الرغم من المهام الموكلة لهذه اللجنة و ورود إسم اللجنة في جل مواد القانون 01/02 إلا انه لم يحدد طبيعتها القانونية و اكتفى بإعطائها وصف الهيئة المستقلة ، وذلك في نص المادة 112 بقولها " لجنة ضبط الكهرباء و الغاز هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي و يكون مقرها في الجزائر " .

- ما يلاحظ من نص المادة 192 أن هذه الهيئة مستقلة من الناحية المالية و تتمتع بالشخصية القانونية .

4- تشكيلة اللجنة :

حسب نص المادة 116 تقوم بإدارة لجنة ضبط الكهرباء و الغاز لجنة مديرة تستعين اللجنة المديرة بمديريات متخصصة للقيام بمهامها على أكمل وجه .

و نص المادة 117 " تتشكل اللجنة المديرة من رئيس و 03 مديرين يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة ، تتمتع اللجنة المديرة بأوسع سلطات للعمل بإسم لجنة الضبط و الترخيص بجميع الأعمال و العمليات المتعلقة بمهمتها .

- و يتضح من نص هذه المادة أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص بسلطة تعيين أعضاء لجنة ضبط الكهرباء و الغاز ، و على الرغم من أن انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين يشكل ضمانا معتبرة لاستقلالية أعضاء هذه اللجنة إتجاه الحكومة إلا أن إسناد

سلطة الاقتراح فيما يتعلق بهؤلاء الأعضاء إلى الوزير المكلف بالطاقة راجع لسبب بسيط وهو امتنان الشخص المعين للشخص الذي اقترحه وذلك ما يؤثر عليه في أداء مهامه .

- كما أن نص المادة 118 نص على أنه لا تصح مداوات اللجنة المديرية إلا بحضور 03 من أعضائها ومنهم الرئيس ، وتتم المصادقة على المداوات بالأغلبية البسيطة ، وفي حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا ، وبتفحص المادة 117 و المادة 118 نلاحظ غيابا للاستقلالية ، وذلك نظرا لمركز الرئيس في اللجنة وثقله خاصة في حال تعادل الأصوات خلال المصادقة على المداوات ، بحيث يكون صوت الرئيس مرجح دون أن ننسى أن الرئيس و الأعضاء يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي .

* نظام التعارض :

م 121 " تتنافى وصيغة عضو اللجنة المديرية مع أي نشاط مهني أو عهدة إنتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية أو كل امتلاك مباشر أو غير مباشر في مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل"

ويستمر هذا المنع إلى مدة 02 سنوات من تاريخ انتهاء مدته وأي إخلال بهذا النظام يؤدي الى الاستقالة التلقائية بموجب مرسوم رئاسي وهذا ما نصت عليه المادة 122.

و الهدف من نظام التعارض توفير الشروط اللازمة للاستقلالية الفعلية وذلك من خلال تحصين أعضائها من المصالح المختلفة وبالأخص تلك التي قد ترتبط بصورة مباشرة أو غير مباشرة مع مصالح عضو الهيئة في حد ذاته أو مع وظائف أخرى يمارسها.

- الضمانات التي من شأنها تحقيق الإستقلالية في أداء المهام

*- نظام العهدة : يعتبر نظام العهدة ركيزة أساسية لدعم الاستقلالية لأعضاء هذه الهيئات إتجاه السلطة التنفيذية ، وذلك من خلال شروط :

- عدم قابلية العهدة لتجديد : كونه يخلصهم من الدافع الداخلي المتعلق بالرغبة و السعي لضمان الترشح لعهددة أخرى.

- عدم قابلية العمدة للقطع : وذلك لتشجيعهم على أداء مهامهم عن أي ضغط وبدقة وهذه الحصانة ممنوحة لهم بقوة القانون إلا في حالات استثنائية كارتكاب خطأ جسيم أو صدور حكم قضائي نهائي مخل بالشرف في حقه.

- المدة الطويلة نسبيا للعهد : وهذا الإلمام و السيطرة على المختلف أوجه الضبط بالإضافة الى الخبرات و الممارسات التي يكتسبها .

* أهلية اللجنة في وضع نظامها الداخلي :

حسب المادة 126 تصادق اللجنة المديرية على نظامها الداخلي الذي يحدد تنظيمها وكيفية تسييرها ، وهذا ما يجسد الاستقلالية من ناحية التنظيم وكيفية سير اللجنة .

* نظام التعارض :

و الذي يهدف إلى تحصين أعضاء اللجنة من المصالح المختلفة وخاصة التي ترتبط بعضو اللجنة بصفة خاصة أو مع وظائف يمارسها .

إن الضمانات القانونية التي أحاط بها المشرع هذه الهيئة لا تجعل منها هيئة مستقلة فعليا فعلى الرغم من أن القانون أعطى أعضاء هذه السلطة يعينون من طرف رئيس الجمهورية إلا أن القانون منح سلطة إقترحهم جميعا إلى الوزير .

5- مظاهر الاستقلالية الوظيفية :

أ- الاستقلالية المالية : و التي تعتبر من أهم ركائز الإستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة ، ومنها لجنة ضبط الكهرباء و الغاز

إن قانون 01-02 مكن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز من مصادر مختلفة للتمويل بهدف اضطلاعها بمهامها ففيما يتعلق بتكاليف سير هذه الهيئة فقد أدرجها هذا القانون ضمن التكاليف الدائمة لنظامي الكهرباء و الغاز وهذا ما تنص عليه المادة 94 ، وقد أحال القانون 01/02 هذا التخصيص على التنظيم وهذا ما تنص عليه المادة 105 " يتم تحديد إجراءات

تخصيص الأموال المجمعة من طرف الموزعين و الوكلاء التجاريين حسب قسطهم من المكافئة طبقا لأحكام القانون.

تحديد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " ومما سبق يتضح ان السلطة التنفيذية تتدخل في تحديد قواعد أساس هذه الإتوات وحسابها ، وبالتالي التقليل من حرية اللجنة ، و التأثير على استقلالها المالي بإخضاع تسييرها لرقابة الدولة .

ب- الاستقلالية الادارية :

يظهر استقلال اللجنة من خلال ان الرئيس ضبط الكهرباء و الغاز يمتلك كل السلطات فيما يتعلق بتعيين وتسريح جميع المستخدمين و الموظفين .

وما تجدر الاستشارة اليه هو أنه وعلى الرغم من السلطات الممنوحة لرئيس اللجنة فيما يتعلق بالتعيين وتسريح المستخدمين وعلى الرغم من تعدد الفروع و المديريات في هذه الهيئة يحتاج إلى عدد معتبر من الموظفين و الخبراء والمختصين الا أن العدد الذي تم توظيفه الى حد الآن يبقى بعيدا كل البعد على تمكينها من أداء مهامها بكل استقلالية

بعيدا عن الحاجة لطلب المساعدة من أي جهة كانت وبالأخص السلطة التنفيذية .

رقابة الدولة على تسيير لجنة الضبط

لقد نصت المادة 140 من قانون 01/02 بقولها " يخضع تسيير لجنة الضبط لرقابة الدولة "

وما يلاحظ أن لجنة ضبط الكهرباء و الغاز لها استقلالية في اطار القانون لتمكينها من أداء مهامها واستعمال صلاحياتها بعيدا عن أي ضغط أو تدخل من أي جهة كانت .

وبما أن هذه اللجنة هي جزء من جهاز الدولة وهي تحمل بإسمها ولحسابها وتحت مسؤوليتها على الرغم من عدم تبعيتها السلمية للحكومة الا انه لا يمكن اعتبارها هذه الاستقلالية مطلقة ولا كاملة .

وإنما المفهوم القانوني لهذه الاستقلالية غنما يدل فقط على عدم خضوع هذه الهيئات إلى أي رقابة سلمية أو وصائية .

ج- قرارات لجنة ضبط الكهرباء و الغاز:

بالإضافة إلى الصلاحيات الممنوحة لجنة ضبط الكهرباء و الغاز في إطار المهام الموكلة لها نسجل ان المشرع قد جعل قرارات هذه الهيئة قرارات نافذة وهو التعبير عن ممارسة امتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليدياً للسلطات الإدارية .

ان ما يؤكد بان لجنة الضبط للكهرباء و الغاز كغيرها من هيئات الضبط المستقلة هو إخضاع قراراتها للسلطة القاضي الإداري لنظر في المنازعات التي قد تنشأ عن القرارات التي تصدرها هذه الهيئات وفي هذا السياق نسجل أن المادة 139 من القانون 01/02 تنص على

يجب ان تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة " ، وهذا او بغض النظر عن ما جاءت به المادة 137 من قانون 01/02 و التي تنص صراحة على ان قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن فيها ، وهذه الصفة فهي واجبة التنفيذ " فإن هذا الأمر لا يكسبها الحصانة في مواجهة الرقابة القضائية ، فالطعون بتجاوز السلطة يمكن أن يرفع ضد أي قرار إداري ولو نص القانون صراحة على خلاف ذلك، وقد أكد مجلس الدولة مبدأ قابلية القرارات الإدارية للطعن بسبب تجاوز السلطة حتى في حالة وجود نص صريح بعدم ذلك ، فبالرغم من ان المادة 99 من القانون الأساسي للقضاء السابق تنص صراحة على أن مقررات المجلس التأديبي لا تقبل أي طريقة من طرق الطعن الا أن مجلس الدولة أقر بخضوعها للرقابة القضائية .

سابعاً: وسيط الجمهورية

إلى جانب وجود رقابة قضائية يمارسها القاضي الذي يعتبر هو الحامي للحقوق والحريات العامة في الظروف العادية والإستثنائية قد عرفت المنظومة القانونية نوعاً آخر من

الرقابة هدفها حماية الطرف المتضرر وذلك بأن يتظلم عن طريق وساطة الجمهورية متى لم تفي السلطات القضائية بهذا الغرض وأن هذا النوع من التظلم القصد منه وضع حد للتعسفات التي قد تصدر من أعوان الدولة في الظروف الإستثنائية في حق المواطنين وحرّياتهم ليس بهدف التعويض بقدرماهي إبلاغ السلطات العليا وعلى الخصوص رئيس الجمهورية عن ما يحدث من تجاوزات .

فيا ترى ما مدى فعالية وإستقلالية وسيط الجمهورية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية تم إتباع النقاط الآتية :

هل يعتبر وسيط الجمهورية هيئة إدارية أم قضائية ؟

ما مدى الإستقلالية العضوية والوظيفية لوسيط الجمهورية؟

وللإجابة على هذه النقاط الأساسية تم إتباع الخطة الآتية :

1- تعريف هيئة وسيط الجمهورية

حسب المادة (2) من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق ل 23 مارس سنة 1996 ، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

"فإن وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم وفي قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية".

حيث يمكن لأي شخص طبيعي استنفاد جميع طرق الطعن ويرى بأنه وقع ضحية غبن سبب خلل في سير مرفق عمومي إخطار وسيط الجمهورية .

2- تشكيلة وسيط الجمهورية

حيث يتم تعيين وسيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وتنتهى مهامه حسب الأشكال نفسها.

وهذا ما نصت عليه المادة (12) من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق ل 23 مارس سنة 1996 ، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية.

ويتم إنهاء مهامه حسب الأشكال نفسها

وعليه تعتبر علاقة تبعية لرئيس الجمهورية ، وفيما يخص التشكيلة يتم تزويد وسيط الجمهورية بالوسائل المادية والبشرية لممارسة مهامه وهذا ماجاءت به المادة (7) من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق ل 23 مارس سنة 1996 ، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية. حيث نصت " يزود وسيط الجمهورية لممارسة صلاحياته وإنجاز مهامه بالوسائل البشرية والمادية في إطار يحدد بنص لاحق " .

3- الإستقلالية الوظيفية لوسيط الجمهورية.

حيث نقوم في هذا المبحث بدراسة نوعية مهام وسيط الجمهورية وفعاليتها التي جاء بها المرسوم الرئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق ل 23 مارس سنة 1996 ، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية .



أ- مهام وصلاحيات وسيط الجمهورية :

المواد (05)، (06)، (08)، (09)، (10)، (11) من المرسوم الرئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 4 ذي القعدة عام 1416 الموافق ل 23 مارس سنة 1996 ، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، نصت على مهام وصلاحيات وسيط الجمهورية إلا أنها جاءت فارغة من محتواها والتي نذكرها في النقاط الآتية :

*تقديم إقتراحات في التقارير التي يرفعها إلى رئيس الجمهورية والقرارات التي ينبغي إتخاذها ضد الإدارة المعنية .

*إعداد حصيلة سنوية عن أعماله وتقديم تقرير إلى رئيس الجمهورية .

*إعداد تقارير فيما يخص جودة الخدمات التي تقدمها المرافق العامومية وتوصياته لتحسين سيرها.

* تقديم توصيات وإقتراح كفيل بتحسين سير المرافق العامة وتنظيمها.

* ضرورة تقديم المرافق العمومية التي تم إخطارها من طرف وسيط الجمهورية كل الأجوبة عن المسائل المطروحة .

* إخطار رئيس الجمهورية في حالة عدم تلقي أجوبة مقنعة عن طلباته .

6- النتائج والقيود المترتبة على إستقلالية وسيط الجمهورية

* علاقة وسيط الجمهورية برئيس الجمهورية ماهي إلا علاقة تبعية ،ولا يمكن لوسيط الجمهورية ممارسة مهامه بكل حرية وهذا يعتبر قيد .

* سبب إلغاء هذه الهيئة هو عدم تأديتها لمهامها على الوجه المطلوب.

* كما أن مهام وصلاحيات وسيط الجمهورية جاءت فارغة من محتواها ذلك أن وسيط الجمهورية ليست له سلطة إتخاذ القرار ، وسبب ذلك هو إخطار رئيس الجمهورية.

من خلال صلاحيات وسيط الجمهورية فإنه لاوجود لأي إستقلالية وظيفية في سلطة إتخاذ القرار ،كذلك صلاحيات وسيط الجمهورية جاءت فارغة من محتواها وجميع المهام التي يقوم بها يجب عليه إخطار رئيس الجمهورية كما أن علاقة وسيط الجمهورية برئيس الجمهورية ماهي إلا علاقة تبعية ويمكن أن يكون هذا السبب الرئيسي والمباشر لإلغاء وعدم استمرار هذه الهيئة في تأدية مهامها .

خلاصة :

لقد بدأت فئة السلطات الإدارية المستقلة بالظهور في المشهد السياسي و الإداري بكثير من الدول ومنها الجزائر مع نهاية الثمانينات تحت ضغط الكثير من التحولات الدولية والداخلية العميقة ، ما دفع بالجزائر إلى التوجه ولو نظريا نحو الانسحاب من التسيير المباشر للمجال الاقتصادي وإسناد المهمة الى فئة جديدة من السلطات الإدارية التي جاءت لتأخذ مكان السلطات الإدارية التقليدية المتهمة في حيادها وموضوعيتها وعجزها عن مسايرة التطورات الحاصلة ، وضمن هذا التوجه الجديد للدولة جاء إنشاء هذه الفئة الإدارية ومنها لجنة الضبط للكهرباء و الغاز وبالعودة الى المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء و الغاز نجد انه وللأسف لا يسمح لها برفع التحديات التي تمثلها هذه المهام على الرغم من تمكين هذه الهيئة من جميع السلطات الضرورية التي تركز عليها مهمة الضبط وهذا للأسباب التالية :

- إن الإستقلالية التي يفترض أن تكون الأداة الأساسية التي تمكن هذه الهيئة من ممارسة صلاحياتها و التي نص عنها صراحة القانون المنشئ لها ، ماهي في واقع الأمر سوى استقلالية صورية يتم الإلتفاف عليها وبإفراغها من محتواها ، بحرمان أعضاء هذه الهيئة من الاستقلالية العضوية بمنح صلاحية اقتراحهم جميعا للسلطة التنفيذية وحرمانهم من نظام العهدة مما يجعلهم تحت ضغط هذه السلطة حالهم في ذلك حال الهيئات الإدارية التقليدية.

فرغم تبني الجزائر لهذا النموذج إلا أنه في أغلب الأحيان هو تبني شكلي يفتقد لمقومات الاستقلالية التي يقوم عليه هذا النموذج ، لنستخلص من خلال دراسة كل هذه النماذج أن السلطات الادارية المستقلة في الجزائر لم تشكل سوى تحول في آليات التدخل و صورة جديدة لتدخل السلطة التنفيذية ، ولن يكون هناك نموذج مستقل في الجزائر ما لم تتخلى الدولة عن تدخلاتها في هذه السلطات و منحها هامش من الحرية يمكنها من أداء عملها بحياد.

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية



1- الكتب

- أشرف رمضان عبد الحميد ، حرية الصحافة ، دراسة تحليلية في التشريع المصري والقانون المقارن، دار أبوالمجد للطباعة ، مصر ، 2007.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري – التنظيم الإداري. ج1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009.
- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مزيدة ومنقحة، دون دار النشر، الجزائر، 2001.

2- البحوث الجامعية

- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006.
- نادية ضريفي، " المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة وهدف المردودية حالة عقود الإمتياز "، (أطروحة دكتوراه)، جامعة الجزائر1- بن يوسف بن خدة-، كلية الحقوق، الجزائر، 2012.

3- المقالات العلمية

- بلطرش منى، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد 02، 2002
- لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الأول، 2001.
- نصيرة تواتي، " مدى تحقيق محاكمة عادلة أمام السلطات الإدارية المستقلة "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012.

4- الملتقيات العلمية

- سامية كسال، " شرعية السلطات الإدارية المستقلة" من أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945 بقلمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012.

- صليحة نزيوي، سلطات الضبط الاقتصادية آلية للإنتقال من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، مداخلة مقدمة في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007.

5- القوانين الاوامر والمراسيم

- قانون رقم 07-90 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام والجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 1990 .

- مرسوم رئاسي رقم 252-93 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 69 لسنة 1993.

- قانون رقم 10-90، يتعلق بالنقد والقرض، ملغى بموجب الأمر رقم 03-11،

- مرسوم تشريعي رقم 10-93 مؤرخ في 23 يناير 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، العدد 34 لسنة 1993.

- أمر رقم 06-95 يتعلق بالمنافسة، الملغى بموجب الأمر رقم 03-03.

- قانون رقم 03-2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.

- قانون رقم 10-01، يتضمن قانون المناجم.

- قانون رقم 01-03 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 لسنة 2005.

- القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام .

- القانون رقم 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري .

- قانون رقم 07-90 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام. ج ر عدد 14، صادر في 1990.

- قانون رقم 11-02 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003،
الجريدة الرسمية، العدد 86 لسنة 2002.

- قانون رقم 12-05، يتضمن قانون المياه.

- قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،
الجريدة الرسمية، العدد 14 لسنة 2006.

- قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 07-95 المؤرخ
في 25 يناير 1995، والمتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية، العدد 15 لسنة 2006.

- قانون رقم 10-90 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري
2001، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 14، سنة 2001.

- قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة
القنوات، الجريدة الرسمية، العدد 08 لسنة 2002.

- قانون عضوي رقم 05-12 مؤرخ في 12 جانفي 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر، عدد
02، لسنة 2012.

- قانون رقم 01-05 مؤرخ في 06 فيفري 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال
وتمويل الإرهاب ومكافحتهما، ج ر، عدد 11، لسنة 2005. معدل و متمم بالأمر رقم
02-12 مؤرخ في 13 فيفري 2012، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل
الإرهاب ومكافحتهما، ج ر، عدد 08، لسنة 2012

- المرسوم الرئاسي رقم 128-04 المؤرخ في 19 أبريل سنة 2004، يتضمن التصديق
بتحفظ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المعتمدة من قبل الجمعية
العامة للأمم المتحدة بنيويورك يوم 31 أكتوبر سنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد
26 لسنة 2003.

ثانياً: باللغة الاجنبية

- Agathe Florence LELE, **Les agences de régulation au Cameroun**, (Mémoire de Master), Ecole Nationale d'Administration, France, 2005.
- Frison-Roche (M.A), **Le droit de la régulation** , Dalloz , N° 07 , 2001.
- ZOUAIMIA Rachid, **Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique**, Revue Idara, N° 02, 2004.
- Farida ALLOUI, **l'impact de l'ouverture du marché sur le droit de la concurrence**, (Mémoire de Magistère) Université Mouloud MAMMERI de Tizi-Ouzou, Faculté de Droit, Alger, 2011.
- Rachid ZOUAÏMIA, " **l'Autorité de Régulation de la Presse Ecrite** ", Revue Académique de la Recherche juridique, RARJ, Volume 09, N° 01, Université Abderrahmane Mira de Bejaia, Faculté Droit de et des Sciences Politiques, Alger, 2014.
- KHELLOUFI (R) , **Les institutions de la régulation** , RASJEP , N° 02 , 2003 .



الفهرس

2	مقدمة عامة
4	المحور الأول: الإطار العام للسلطة الإدارية المستقلة
4	أولاً: مبررات ظهور السلطات الإدارية المستقلة:
4	1- الضبط.....
5	2- التمكين من الحقوق والحريات.....
6	3- مبررات أخرى
10	ثانياً : السلطات الإدارية المستقلة في النظم المقارنة.....
10	1- النموذج الأمريكي "الوكالات واللجان المستقلة".....
12	2- النموذج البريطاني.....
13	3- النموذج الفرنسي.....
15	4- النموذج الجزائري.....
18	ثالثاً: لماذا اللجوء لهذا النموذج المتميز (ضمانات).....
18	1- مبررات اختيار نموذج السلطات الإدارية المستقلة
19	رابعاً : مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.....
19	1- تعريف السلطات الإدارية المستقلة.....
26	2- خصائص السلطات الإدارية المستقلة.....
27	3- خصوصية السلطات الإدارية المستقلة كهيئات جديدة.....
	خامساً : معايير تقييم إستقلالية سلطة إدارية (هي جوهر هذه الهيئات و مبرر وجودها).....
31	1- في الجانب العضوي
36	2- في الجانب الوظيفي.....

39.....المحور الثاني : صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة.....

42.....أولاً : إحصاء سلطات الضبط المستقلة في الجزائر.....

42.....1- مجلس النقد والقرض.....

42.....2- اللجنة المصرفية.....

43.....3- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.....

43.....4- مجلس المنافسة.....

43.....5- سلطة ضبط البريد والمواصلات.....

43.....6- هيئة الضبط في المجال المنجمي.....

44.....7- لجنة ضبط الكهرباء والغاز.....

44.....8- سلطة ضبط النقل.....

45.....9- لجنة الإشراف على التأمينات.....

45.....10- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.....

45.....11- سلطة ضبط المياه.....

46.....12- سلطتي الضبط في مجال الإعلام سنة 2012.....

46.....13- خلية معالجة الاستعلام المالي سنة 2012.....

47.....ثانياً : وسائل السلطات الإدارية المستقلة في تحقيق مهامها.....

48.....1- صلاحيات تنظيمية.....

49.....2- الصلاحيات الشبه قضائية.....

57.....3- الصلاحيات الإستشارية.....

58.....ثالثاً: الطبيعة القانونية لقرارات الهيئات الادارية المستقلة.....

59.....1- إصدار الأوامر.....

60.....2- إصدار القرار بالعقوبة المالية.....

60.....3- العقوبة التكميلية.....



- المحور الثالث: نماذج تطبيقية للسلطات الإدارية المستقلة.....61
- أولاً: سلطات الضبط في مجال الإعلام..... 61
- 1- استقلالية سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.....63
- 2- صلاحيات فعلية لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة.....67
- 3- سلطة ضبط السمعي البصري.....70
- ثانياً: مجلس المنافسة نموذج للسلطات الادارية المستقلة.....82
- 1- مجلس المنافسة في ظل الامر 06/95.....82
- 2- مجلس المنافسة في ظل الأمر 03/03.....84
- ثالثاً: هيئات لمكافحة الفساد.....86
- 1- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.....87
- 2- لجنة للاستعلام المالي وتنظيمها وعملها.....89
- رابعاً: سلطة ضبط الاتصالات السلكية و الاسلكية.....91
- 1- نشأة سلطة الضبط للبريد و المواصلات.....91
- 2- تشكيلة سلطة الضبط للبريد و المواصلات.....92
- 3- إختصاصات سلطة الضبط للبريد و المواصلات.....92
- خامساً: المرصد الوطني لحقوق الإنسان.....98
- 1- تعريف المرصد الوطني لحقوق الإنسان:.....99
- 2- تشكيلة المرصد:.....100
- 3- الهيكل التنظيمي للمرصد :.....101
- 4- مهام المرصد الوطني لحقوق الإنسان:.....103
- 5- نشاطات المرصد الوطني لحقوق الإنسان:.....104
- سادساً : لجنة ضبط الكهرباء و الغاز (كهيئة مستقلة)106
- 1- الطبيعة القانونية للجنة ضبط الكهرباء و الغاز :.....107



- 107..... 2- تشكيلة اللجنة :
- 109..... 3- مظاهر الاستقلالية الوظيفية :
- 111..... سابعاً: وسيط الجمهورية
- 112..... 1- تعريف هيئة وسيط الجمهورية
- 112..... 2- تشكيلة وسيط الجمهورية
- 113..... 3- الإستقلالية الوظيفية لوسيط الجمهورية.
- 114..... 4- النتائج والقيود المترتبة على إستقلالية وسيط الجمهورية
- 116..... قائمة المراجع
- 120..... الفهرس

