



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة العربي التبسي * تبسة *
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



نسبية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط المستقلة

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص تنظيم إداري

إشراف الأستاذة :

ميهور سهام

إعداد الطالبتان :

■ قوسم بثينة

■ نايلي لطيفة

أعضاء لجنة المناقشة		
الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
سماعلي عواطف	أستاذ محاضر ب	رئيسا
ميهور سهام	أستاذ مساعد أ	مشرفا و مقررا
بوعكاز نسرين	أستاذ مساعد أ	ممتحناً

السنة الجامعية : 2017/2016



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة العربي التبسي * تبسة *
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



نسبية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط المستقلة

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص تنظيم إداري

إشراف الأستاذة :

ميهوب سهام

إعداد الطالبتان :

■ قوسم بثينة

■ نايلي لطيفة

أعضاء لجنة المناقشة		
الاسم و اللقب	الرتبة العلمية	الصفة في البحث
سماعلي عواطف	أستاذ محاضر ب	رئيسا
ميهوب سهام	أستاذ مساعد أ	مشرفا و مقرا
بوعكاز نسرين	أستاذ مساعد أ	ممتحناً

السنة الجامعية : 2017/2016

شكر و عرفان

نحمد الله سبحانه وتعالى حمدا كثيرا طيبا مباركا على توفيقه لنا في إتمام هذا العمل المتواضع ولا يسعنا في هذا الباب أن نتقدم بالشكر و العرفان إلى كل من ساعدنا في هذا العمل فنتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذة " ميهوب سهام " التي كانت نعم الأستاذة في إرشادنا إلى إتمام هذا العمل. و كذلك نشكر كل من أناروا لنا درب العلم ، و كانوا القدوة الحسنة لنا إلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية ، إلى هؤلاء نقول عسى أن نكون خير خلف لخير سلف و سنحاول أن ننتهج منهجكم في درجات العلم و المعرفة

بثينة

لطيفة

إهداء

الحمد لله الذي وفقنا لإعداد هذا العمل و لا يسعني في ها المقام و في هذه المناسبة إلا أن أتقدم بجزيل الشكر، إلى من يسر لي دروب العلم ورعاني و ما ملكت يده أعطاني أبي العزيز " يوسف " ، إلى التي سقتني من نبع الحنان و أرضعتني حب الخير و الفضيلة أُمي الغالية " نزيهة " ، إلى نور بصيرتي إخوتي الأعزاء جيهان ، فراس.

إلى توأمي وروح قلبي: منال.

إلى خالتي وأخوالي وعمي وجداتي ،إلى روح أجدادي.

دون أن ننسى تقديم الشكر الجزيل للأستاذة المشرفة " ميهوب سهام " وذلك عن النصائح والإرشادات القيمة والمفيدة التي كانت تقدمها لنا في كل وقت و وجدناها حاضرة وقائمة معنا لتوجيهنا للأفضل، ولا ننسى شكر زملاء الدراسة على دعمهم لنا، إلى هؤلاء نهدي لهم ثمرة جهدنا.

بثينة

إلى كل من شجعني للمضي قدما و لو بكلمة طيبة
إلى أفراد عائلتي الكريمة و على رأسهم أُمي الحبيبة .
إلى كل الأصدقاء و زملاء الدراسة و العمل.
أهدي جهد السنوات.

لطيفة

هفده هفت

مقدمة:

أمام ضغط الوضع الاقتصادي و الاجتماعي وتفاقم الديون الخارجية وضغوط صندوق النقد الدولي كان لا بد على الدولة الجزائرية أن تستجيب لمتطلبات التغيير وتقرر الانسحاب من الحقل الاقتصادي لتتخلص من رواسب السياسة الاحتكارية المنبثقة عن الاقتصاد الموجه و التي انتهجت لفترة طويلة .

فقد لجأت الجزائر في سبيل تجسيد هذه الحركة إلى هيئات جديدة مستسخة من النموذج الغربي المعروف بالسلطات الإدارية المستقلة، والمكلفة بمختلف الوظائف المتعلقة بمسار الضبط في ظل اقتصاد انتقالي، فأدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي إلى تغير وظيفة الدولة، من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة تسهر على توفير الآليات و الوسائل الضرورية للتنمية الاقتصادية عن طريق سلطات الضبط أو السلطات الإدارية المستقلة بدلا من الإدارة الكلاسيكية .

إن هذا النوع من الهيئات ظهر في الجزائر مع بداية التسعينيات وقد زودت هذه السلطات بمجموعة من الاختصاصات مثل سلطة اتخاذ القرارات وتوقيع بعض الجزاءات إضافة إلى تمتعها بعدة خصائص مثل خاصية الاستقلالية و عليه تم تحرير قطاع الإعلام سنة 1990 و أنشئ المجلس الأعلى للإعلام كسلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي لكن رغم صلاحياته يبقى ساكنا أمام المشاكل التي عاشها عالم الإعلام وتم حل هذا المجلس في 1993.

في نفس السنة و في المجال المالي صدر قانون متعلق بالنقد والقرض ونص على إحداث سلطتا ضبط هما:

مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ثم توالت النصوص القانونية المنشئة لسلطات ضبط مستقلة في المجال الاقتصادي و المالي حيث أنشأت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في 1993، مجلس المنافسة سنة 1995، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية سنة 2000، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية سنة 2001، بعدها بسنة تم إنشاء لجنة ضبط الكهرباء

وتوزيع الغاز بواسطة القنوات و سلطة ضبط النقل سنة 2005، تم إحداث الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات، و الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات، و سلطة ضبط المياه، وفي السنة المالية أحدثت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، ولجنة الإشراف على التأمينات، أخيرا الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري سنة 2008.

إلى جانب هذه السلطات الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي أنشأ المشرع سلطات أخرى ضابطة في مجال الإعلام، حيث أنه مؤخرا و في سنة 2012 تم إنشاء كل من سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و سلطة ضبط السمعي البصري بموجب القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، وتوالى ظهور السلطات الواحدة تلو الأخرى حتى وصل تعدادها إلى غاية 2015 حوالي 23 سلطة إدارية مستقلة غير أن هذه السلطات المستقلة بعضها لم يرى النور إلى يومنا هذا كسلطة ضبط النقل و سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية .

وتجدر الإشارة إلى أن كل هذه السلطات هي سلطات إدارية باستثناء الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات و الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات التي هي سلطات من نوع آخر بمعنى ليست إدارية و إنما هي سلطات تجارية. وبهذا يكون المشرع قد أنشأ عدة سلطات ضبط مستقلة تتكفل كل منها بضبط مجال محدد باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات الأخرى حتى إن كانت مزودة بهيئة ضبط قطاعية .

وتكمن المسألة هنا في مدى إمكانية تصور استقلالية مطلقة للسلطات الإدارية المستقلة في مواجهة السلطات التقليدية للدولة والتي تعتبر الركائز التي تقوم عليها الدولة ككل، خاصة و أنه معترف لهذه السلطات الإدارية الجديدة بعدم الخضوع لا للسلطة الرئاسية و لا للوصاية الإدارية، و تبقى فكرة تعايش السلطات التقليدية مع السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية المطلقة أو الاستقلالية النسبية .

أهمية الموضوع:

إن الأهمية العلمية تكمن في ظهور و تطور السلطات الإدارية المستقلة التي مست مجالات واسعة وحساسة في الدولة، اجتماعية و اقتصادية وسياسية و حتى الأمنية حيث لا نكاد نجد مجالاً أو قطاعاً لا يوجد فيه سلطة إدارية مستقلة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على الأهمية التي تتمتع بها هذه الهيئات من خلال أداء مهام متنوعة وتحقيق أهداف مهمة في قطاعات واسعة وحساسة ومركبة.

كما تتجلى الأهمية العملية لموضوع الدراسة في توضيح الجانب النظري و القانوني ودراسة الأبعاد القانونية لنسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة عن السلطة التنفيذية في التشريع الجزائري .

أسباب اختيار هذا الموضوع:

إن الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع تتمثل في أسباب ذاتية و أسباب موضوعية

أولاً: الأسباب الذاتية

من الأسباب الذاتية التي دفعتنا لاختيار موضوع بحثنا هذا، إطلاعنا على مجموعة من الدراسات التي تناولت موضوع الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط، مما ولد فينا الرغبة للبحث عن نسبية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط المستقلة على اعتبار أن هذه الأخيرة تعد من السلطات الفاعلة، كما أن هذا الموضوع لم يحظى بالقدر الكافي من الدراسة حيث ارتأينا البحث في طياته، قصد إثراء المكتبة القانونية و لفتح آفاق جديدة للبحث.

ثانياً: الأسباب الموضوعية

ومن الأسباب الموضوعية التي أدت بنا لاختيار هذا الموضوع حداثة نشأت هذه السلطات الإدارية المستقلة نتيجة الإصلاحات التي قامت بها الجزائر في مختلف المجالات، أدت إلى انسحاب الدولة تدريجياً من عدة مجالات، حيث أثرت مجموعة من الإشكاليات لاسيما على الصعيد الوظيفي لهذه السلطات، وهذا ما دفعنا إلى دراسة هذا الموضوع.

الإشكالية:

إن الإشكالية الرئيسية التي تطرح نفسها في بحثنا هذا تتمثل في: ما مدى نسبة الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة في النظام القانوني الجزائري؟ والتي بدورها تتفرع عنها عدة تساؤلات و استفسارات لا يمكن إغفالها و تجاهلها و تتمثل في ما يلي:

- ما هي المظاهر التي يستشف من خلالها تجسيد الاستقلالية الوظيفية ؟
- و هل منح المشرع الجزائري نفس المكانة الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة أم أن هناك اختلاف بين سلطة و أخرى؟

منهج البحث:

لقد اتبعنا في دراستنا هذه كل من المنهج التحليلي الوصفي بالاستناد على دراسة النصوص القانونية المتعلقة بموضوع البحث و التعليق عليها بالإضافة إلى الاستعانة بالمنهج المقارن في بعض جوانب الدراسة لأن المشرع الجزائري استمد معظم الأحكام الخاصة بهذه السلطات من القانون الفرنسي فإننا عادة ما نستعين بالناقشات الفقهية و الدراسات التي تعرضت لها في فرنسا .

أهداف الدراسة :

- الوصول إلى تحديد مدى تمكن المشرع الجزائري من وضع منظومة قانونية تضمن الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة و حيادها.
- محاولة كشف الغموض الذي يحيط بالعلاقة التي تربط السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية ومدى تبعيتها لهذه الأخيرة.

الدراسات السابقة :

تم الاعتماد في هذه الدراسة على مجموعة من الدراسات السابقة من أهمها: رسالتين لنيل درجة دكتوراه الأولى بعنوان الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر للطالب منصور داود، و الثانية السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة

للطالبة خرشي إلهام، ورسالتين لنيل درجة الماجستير الأولى بعنوان السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في الموارد الاقتصادية و المالية للطالب حدري سمير و الثانية بعنوان استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري للطالبة ديب نذيرة.

الصعوبات:

قد واجهتنا عدة صعوبات أثناء إنجاز بحثنا هذا تتمثل في حداثة الموضوع وقلة المراجع المتخصصة، وكثرة القوانين وصعوبة تجميعها، بالإضافة إلى التعديلات المستمرة لها، بالإضافة إلى تشعب و توسع الموضوع وتعدد جوانبه (قانونية اقتصادية، سياسية) مما أدى إلى صعوبة الإلمام به .

وحتى نعطي هذا الموضوع حقه بالبحث و الدراسة ارتأينا تقسيم بحثنا هذا إلى فصلين :

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة.

الفصل الثاني: محدودية الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية

لسطات الضبط المستقلة

المبحث الأول: تزويد سلطات

الضبط بوسائل قانونية.

المبحث الثاني: عدم خضوع سلطات

الضبط للرقابة الإدارية.

المبحث الثالث: التمتع بالاستقلال

المالي.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

تتمتع سلطات الضبط المستقلة باستقلالية وظيفية في ممارسة وظائفها، إذ أن تدخل سلطات الضبط المستقلة في مختلف القطاعات لا يكون فعالاً إلا إذا كانت لهذه السلطات وسائل تسمح لها بالوصول إلى الأهداف المرجوة منها وفي الوقت نفسه تحافظ على نوع من الاستقلالية تجاه سلطات أخرى خاصة السلطة التنفيذية لذا قام المشرع بتزويدها بمجموعة من الوسائل القانونية (المبحث الأول).

كما أنها لا تتلقى أوامر أو تعليمات لا من الحكومة ولا من البرلمان فقراراتها لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية و لا يمكن تعديلها ولا إلغائها من طرف سلطة غير قضائية، نتيجة غياب سلطة عليا عليها (المبحث الثاني)، وكذا الاعتراف بالاستقلال المالي (المبحث الثالث) لتجسيد هذه الاستقلالية .

المبحث الأول: تزويد سلطات الضبط المستقلة بوسائل قانونية

تتمثل الوسائل القانونية الأساسية المكرسة لتجسيد الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة في صلاحية وضع نظامها الداخلي (المطلب الأول)، وكذا في الاعتراف لها بالشخصية القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التمتع بصلاحيات وضع نظامها الداخلي

يمكن الاعتماد على إمكانية السلطات الإدارية المستقلة في وضع نظامها الداخلي لتقدير مدى استقلاليتها الوظيفية فهذه الأخيرة حسب هذا المظهر تتجلى في حرية السلطة الإدارية المستقلة في اختيار مجموعة القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى بالخصوص مع السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للسلطات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وقابليته للنشر كما أن السلطة الإدارية التي تعد نظامها الداخلي بنفسها تعطي لنفسها ولأعضائها امتيازات عديدة قد لا تمنح لها فيما لو تم وضع نظامها الداخلي بواسطة جهة أخرى، زيادة على الاعتبار والشرف الذي تكسبه جراء تمتعها بالسيادة نفسها وعدم تبعيتها لجهة أخرى⁽²⁾.

1-بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، 2007، ص106.

2-قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطات الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، بلقايد، كلية الحقوق تلمسان، 2009-2010، ص80.

ومن بين السلطات التي خول لها المشرع حق وضع نظامها الداخلي نذكر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فلها الحق في وضع نظامها الداخلي والمصادقة عليه خلال اجتماعها الأول والذي أنعقد بتاريخ 20 أبريل 1996، هذا النظام الذي يحدد كيفية سير اللجنة وطرق عملها وهذا من خلال توضيح شروط صحة مداولاتها، وكيفية عقد اجتماعاتها، والنصاب القانوني المفروض لصحة هذه المداولات، كما يحدد التنظيم الإداري للجنة، و الهياكل التي تتشكل منها .

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يبين الطريقة لنشر النظام الداخلي للجنة، لذلك فإن الملاحظ على أرض الواقع هو عدم نشر هذا النظام و بقاءه حكرا على اللجنة وحدها دون إمكانية إطلاع الجمهور عليه، و هذا على خلاف ما فعله المشرع الفرنسي حيث نص القانون رقم 96-597 المؤرخ في 02 جويلية 1996 على إلزامية وضع اللجنة للنظام الداخلي لها و نشره في الجريدة الرسمية، ويحدد هذا النظام على الخصوص القواعد المتعلقة بمداولاتها⁽¹⁾.

كذلك يتمتع مجلس النقد والقرض بصلاحيه وضع نظامه الداخلي، و بالتالي فهو يتمتع بنوع من الاستقلالية في تحديد القواعد التي تحدد تنظيمه وسيره⁽²⁾، وليس تابعا للسلطة التنفيذية في ذلك، فالمحافظ يتولى تسيير وتنظيم الاجتماعات دون تدخل من الوزير المكلف بالمالية حسب ما جاء في المادة رقم 60 الفقرة 01 من الأمر رقم 03-11 على أنه: "يرأس محافظ البنك الجزائري الذي يستدعيه للاجتماع، ويحدد جدول أعماله ويحدد المجلس نظامه الداخلي، و تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا"⁽³⁾.

1 - عيساوي عزالدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 106.

2 - أفرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد و القرض، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2003، ص 65

3- أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل متمم يتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، عدد 11 الصادرة في 19 فيفري 2003.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

وهو الأمر نفسه بالنسبة لمجلس المنافسة قبل صدور الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة إذ أنه كان في ظل الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة يحدد نظامه الداخلي بنفسه، حيث تنص المادة 34 الفقرة 02 منه على أن:

"يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة و بعد مصادقة المجلس عليه".⁽¹⁾

ونشير في هذا الصدد أن هناك سلطات إدارية أخرى منح لها المشرع هذه السلطة كسلطة ضبط البريد و المواصلات و السلكية و اللاسلكية⁽²⁾، وسلطة ضبط الكهرباء⁽³⁾ الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الموارد البشرية⁽⁴⁾.

وفي الأخير نقول أنه إن كانت السلطة الإدارية المستقلة تتمتع باستقلالية في وضع نظامها الداخلي إلا أن حريتها تبقى محدودة إزاء ذلك.

المطلب الثاني: الاعتراف بالشخصية القانونية

اعترف المشرع الجزائري بالشخصية القانونية لسلطات الضبط المستقلة ويقصد بالشخصية القانونية القدرة أو المكنة (capacité) على اكتساب الحقوق (droits) وتحمل التزامات (obligations)⁽⁵⁾.

1 - أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد رقم 09 مؤرخ في 22 فيفري 1995، ألغي

و أستبدل بأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003 معدل و متمم بموجب قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، الجريدة الرسمية، عدد رقم 36 مؤرخ في 02 جويلية 2008 .

2- المادة 20 من القانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية، عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000.

3- المادة 126 من القانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد رقم 08 مؤرخ في 06 فيراير 2002.

4- المادة 07 من القانون رقم 08-13 مؤرخ في 20 جويلية 2000 معدل و متمم للقانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985، والمتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، الجريدة الرسمية، عدد رقم 44، مؤرخ في 03 أوت 2008.

5- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 33.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

إذن تعتبر الشخصية القانونية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية للدولة مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق و التزامات وتحمل المسؤولية⁽¹⁾.

فالمشروع بإصباغه الشخصية القانونية للسلطات الإدارية يكون قد أدرك أهمية ذلك حيث أنها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها وتعد استكمال لاستقلاليتها وعلى هذا الأساس جاءت كل النصوص المنشئة مكرسة للشخصية القانونية لهذه السلطات إنطلاقاً من تعريفها وتكيفها القانوني⁽²⁾، إذ نجد مثلاً، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية حيث نصت المادة رقم 10 من القانون رقم 03-2000 على ما يلي :

"تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي" ⁽³⁾ وهو نفس المعطى بالنسبة لوكالتي المناجم، إذ تنص المادة رقم 43 من القانون رقم 01-01 في فقرتها الثانية على أن هذه الأجهزة تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي⁽⁴⁾ بالإضافة إلى ذلك فإن لجنة ضبط الكهرباء والغاز هي الأخرى أعترف لها القانون بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي من خلال المادة 112 من القانون رقم 01-02⁽⁵⁾.

1- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، بدون سنة، ص33.

2- بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص57.

3- القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، مصدر سابق، ص08.

4- القانون 01-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية، عدد35، صادرة في 04 جويلية 2001، ص11.

5- القانون رقم 01-02 المؤرخ في 22 ذو القعدة 1422 الموافق 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد08، الصادرة في 23 ذو القعدة، الموافق 06 فيفري 2002، ص17.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات ضبط المستقلة

أما في مجال المحروقات فقد أقرت التشريعات لسلطة ضبط المحروقات (الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات) و الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات بالشخصية القانونية والاستقلال المالي⁽¹⁾.

وبالنسبة للوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية أقرت لها التشريعات بالشخصية القانونية صراحة في نص إنشائها و ذلك في المادة 173 الفقرة 01:

"تنص الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري و المسماة أدناه الوكالة، سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"⁽²⁾.

بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة و السمي البصري اعترفت لهما المادتين 40 و 64 من القانون العضوي رقم 12-05، بالشخصية القانونية، حيث نصت المادة 40 من القانون رقم 12-05 على أنه:

"تنشأ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وهي مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

ونصت المادة 64 من نفس القانون على أنه:

"تؤسس سلطة ضبط السمي البصري ، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁽³⁾.

1- المادة 12 من القانون رقم 05-07 المعدل بموجب المادة 02 من القانون 06-10 المؤرخ في 29 جويلية 2006 المعدل و المتمم للقانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، عدد 48 صادرة في 30 جويلية 2006، ص 09.

2- القانون رقم 08-13 المتعلق بحماية الصحة و ترفيتها، مصدر سابق.

3- المادة 40 و 64 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق لـ 13 يناير 2012 يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، عدد 02 الصادرة في 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

أما بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه والتي لم يعترف لها المشرع بهاته الصلاحية في النص المنشئ لها إلا أنها قد منحت لها الشخصية القانونية بموجب مرسوم تنفيذي، وهذا يؤثر سلبا على استقلاليتها⁽¹⁾.

ويرى الأستاذ زوايمية رشيد أن منح الشخصية القانونية لسلطات الضبط المستقلة وتمتعها بها ليس بعامل حاسم وفعال لقياس درجة الاستقلالية⁽²⁾، لكن بالرغم من ذلك و بالنظر إلى النتائج المترتبة عنها، فإنه يؤثر و يساعد بنسبة معينة على إظهار استقلاليتها الوظيفية⁽³⁾. ويترتب عن الاعتراف بالشخصية القانونية المعروفة في القواعد العامة نذكر أهمها نائب يعبر عنها (الفرع الأول)، و التمتع بالأهلية (الفرع الثاني)، و مع تحملها المسؤولية عن أعمالها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نائب يعبر عنها

بالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن رئيس السلطة المستقلة هو من خوله القانون صلاحية التعبير عن إرادة السلطة. لقد تار نقاش فقهي واسع حول الاعتراف بالشخصية القانونية للسلطات الإدارية المستقلة، ولا سيما حول المكانة التي توصف بها هذه السلطات إزاء نظرية الأشخاص المعنوية العامة المعروفة في القانون الإداري .

1- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 يحدد صلاحيات وكذلك قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، الجريدة الرسمية، عدد 56، الصادرة في 28 سبتمبر 2008.

2-ZOUAIMA Rachid, Droit de la régulation économique , Editoin BERTI, Alger,2006,P80 .

3- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ملود معمري تيزي وزو، 2011-2012، ص 66.

إذ ذهب جانب من الفقه إلى القول بأنها أشخاص معنوية تشكل صنفاً جديداً ذو طبيعة خاصة⁽¹⁾.

الفرع الثاني: التمتع بالأهلية

يترتب على الاعتراف بالشخصية القانونية أيضاً التمتع بأهلية التقاضي (أولاً) وأهلية التعاقد (ثانياً).

أولاً: أهلية التعاقد

طبقاً للقواعد العامة، نجد أن من بين أهم نتائج الشخصية القانونية أهلية التعاقد أي إمكانية السلطة الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي إبرام عقود واتفاقيات مع اللجان وهيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، ونشير في هذا الصدد إلى أن لجنة البورصة عضوه في المنظمة العالمية للجان القيم (OICV)⁽²⁾ التي تضم كافة الهيئات المختصة للرقابة على البورصات والأسواق المالية العالمية هذا الإطار يمكن كافة الأطراف في هذه المنظمة من تبادل الخبرات والتجارب والمعلومات... الخ وبالتالي تم إبرام اتفاقية بين لجنة البورصة الجزائرية (COSOB) ونظيرتها الفرنسية (COB)⁽³⁾ وذلك في إطار التعاون وتبادل المعلومات والتجارب بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين .

1- أحسن غربي، (نسبية الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة)، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، عدد 11، سنة 2015، ص 142.

2- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في الموارد الاقتصادية و المالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 83 .

3- توتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل درجة الماجستير، قانون أعمال، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2005، ص 183.

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

كذلك نص المشرع الجزائري صراحة بالنسبة للوكالة الوطنية المنجمية في نص المادة 18 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية على أنه: "يمارس الرئيس وظائفه طبقا للوائح مجلس إدارة الوكالة لا سيما: ...

- يمثل الوكالة لا سيما في كل اتفاقية أو في كل اتفاق أو عقد ."

أما بالنسبة للوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية نجد نفس هذه العبارات الواردة في نص المادة 18 الفقرة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 04-94 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية .

في حين هناك سلطات ضبط أخرى لم ينص المشرع صراحة على تمتعها بأهلية التعاقد لكنه يفهم ضمنا من خلال قوانينها.

وكذلك بالنسبة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومراقبته يفهم من خلال استقرائنا للمادة 20 الفقرة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته إمكانية هذه الهيئة في إبرام عقود واتفاقيات مع هيئات أخرى تختص بمكافحة الفساد سواء كانت وطنية أو أجنبية في إطار التعاون الدولي.

ثانيا: أهلية التقاضي

تعرف الأهلية على أنها قدرة الشخص، سواء كان طبيعيا أو معنوي على التصرف أمام القضاء للدفاع عن حقوقه ومصالحه⁽¹⁾، وتنص المادة 65 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مايلي: "يشير القاضي تلقائيا انعدام الأهلية ..."

1-بوحميده عطاء الله، الوجيز في القانون الإداري، (عمل و تنظيم و اختصاص)، دار هومة، الجزائر، 2011، ص173.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

ويقصد بأهلية التقاضي هنا إعطاء الحق لرئيس سلطة ما في اللجوء إلى الجهات القضائية ، وذلك بصفته مدعياً أو مدعى عليه بحسب الحالة⁽¹⁾.

ونجد في بعض النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة اعترف المشرع لها صراحة بالشخصية القانونية بما في ذلك حق اللجوء إلى القضاء، عكس مجلس المنافسة الذي يعتبر سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة⁽²⁾، لكنه لم ينص له صراحة على حق اللجوء إلى القضاء ومع ذلك يتمتع بأهلية التقاضي كونها من أهم النتائج المترتبة على الشخصية القانونية .

في حين نجد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته منح لها أهلية التقاضي وهو ما يظهر من نص المادة رقم 09 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها التي جاءت كما يلي: "يكلف رئيس الهيئة بما يأتي:...

. تمثيل الهيئة أمام القضاء و في كل أعمال الحياة المدنية ...".

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فلم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية في ظل المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ومع ذلك كان لرئيس اللجنة الحق في التأسيس كطرف مدني في حالة وقوع جرائم جزائية وهذا ما نلمسه من خلال المادة رقم 40 الفقرة الأخيرة من المرسوم سالف الذكر .

1- شيخ ناجية، (المركز القانوني لهيئة الوقاية من الفساد و مكافحته)، من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية أيام 23-24 ماي 2007، ص100.

2- بن زيطة عبد الهادي، (نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية)، من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، أيام 23-24 ماي 2007، ص 171.

إلا أنها أصبحت تتمتع بالشخصية القانونية في ظل القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة وبذلك أصبحت تتمتع بأهلية التقاضي⁽¹⁾.

وبالمقارنة مع القانون الفرنسي نجد أن لرئيس لجنة عمليات البورصة أهلية التقاضي أمام مختلف الجهات القضائية باستثناء الجزائية أثناء ممارسة الوظائف المخولة للجنة وباسم الدولة، ومع ذلك يرى رئيس اللجنة أن الاستقلالية الوظيفية تتقوى بالرغم من أنه يمارس هذه المهام باسم الدولة.

وبالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز يتولى رئيس اللجنة المديرية تمثيل اللجنة أمام القضاء حيث تنص المادة رقم 119 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على أنه: "يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية ولاسيما في المجال ...:

. تمثيل اللجنة أمام العدالة ... " (2)

هذا ما نجده أيضا بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه حيث تنص المادة رقم 13 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المحدد للصلاحيات و كذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها على أنه: "يمثل رئيس لجنة الإدارة سلطة الضبط في كل النشاطات الخاصة بالحياة المدنية و أمام العدالة"⁽³⁾.

1- المادة 12 من القانون رقم 03-04 المؤرخ 17 فيفري 2003 يعدل و يتم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 17 فيفري 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003..

2- القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مصدر سابق.

3- المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المتعلق بتحدد صلاحيات و كذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه و عملها، مصدر سابق.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

أما فيما يخص الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات وكذا الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات فلقد نصت المادة رقم 12 من القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات المعدلة بموجب المادة 02 من الأمر رقم : 06-10 على أن رئيس اللجنة المديرية يتولى تمثيل اللجنة أمام العدالة⁽¹⁾.

وأخيرا في المجال المنجمي، بالنسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية نجد أن لرئيسها أهلية التقاضي، إذ تنص المادة رقم 18 الفقرة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية على أنه :

"يمارس الرئيس وظائفه طبقا للنوائح لمجلس إدارة الوكالة، لا سيما...

- يمثل الوكالة أمام العدالة وفي كل خلاف أو نزاع يعرض على التحكيم أو الوساطة أو الصلح طبقا لأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها"⁽²⁾.

أما بالنسبة للوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية نجد نفس هذه العبارات واردة في نفس المادة 18 الفقرة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 04-94 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.

فأهلية التقاضي تجعل رئيس سلطات الضبط المستقلة هو صاحب الصفة في الخصومة ولا يلجأ إلى القضاء باسم الدولة أي ممثلا لها، فعندما تكون للرئيس حق تمثيل سلطة الضبط أمام القضاء فإن ذلك يقوي على إظهار الاستقلالية الوظيفية⁽³⁾.

1- الأمر 06-10 مؤرخ في 28 أبريل 2006 يعدل و يتم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، عدد20، صادرة في 04 أبريل 2004 .

2-رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع : إدارة و مالية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، 2010-2011، ص109.

3-المرسوم التنفيذي رقم 04-94 مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، الجريدة الرسمية، عدد20، صادرة في 01 أبريل 2004.

الفرع الثالث: مسؤولية سلطات الضبط المستقلة

من بين النتائج المترتبة دائماً عن الشخصية القانونية، إلقاء المسؤولية على عاتق السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالإضافة إلى مجال الحريات، فلجبر الأضرار تتولى السلطة الإدارية المستقلة دفع التعويضات المستحقة من ذمتها المالية الخاصة وليس من الذمة المالية للدولة⁽¹⁾، لذا يمكن للأشخاص الذين تعرضوا للأضرار نتيجة الأخطاء الجسيمة الصادرة منها متابعتها وإثارة مسؤوليتها⁽²⁾.

لكن التساؤل المطروح يكون حول الجهة التي تتولى دفع التعويض في حالة ما إذا كان التعويض يفوق ميزانية السلطات أو أن هذه الأخيرة عاجزة عن دفع هذا التعويض، وفي هذا الصدد قرر مجلس الدولة الفرنسي في رأي صادر في 08 سبتمبر 2008، أن سلطات الضبط المستقلة تتحمل المسؤولية كاملة عن تصرفاتها فهي التي تتولى دفع التعويضات والدولة لا تتحمل هذه التعويضات إلا في حالة عجزها⁽³⁾.

نفس الموقف اتخذته مجلس الدولة الجزائري الذي قضى في أول قضية عرضت عليه فيما يخص مسؤولية الإدارة، أن هذه المسؤولية خاصة لا يمكن تنظيمها بموجب أحكام القانون المدني، بل لها قواعدها الخاصة، التي تتغير حسب الظروف وحسب الحاجة وضرورة التوفيق بين حق الإدارة وحق الأفراد.

فدور الدولة احتياطي في تحمل المسؤولية في حالة عجز سلطات الضبط المستقلة عن دفع التعويضات المستحقة⁽⁴⁾.

1- رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 111.

2- قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطات الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين، مرجع سابق، ص 80، 81.

3- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2015-2016، ص 141.

4 _ محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة 2014، ص 79.

المبحث الثاني: عدم خضوع سلطات الضبط للرقابة الإدارية

من بين إدارات الدولة التي تتميز باستقلالية اتجاه الحكومة نجد سلطات الضبط المستقلة إذ نجدها تتمركز خارج السلم أو التدرج الإداري، وبالتالي منفصلة عن السلطة التنفيذية وهذه الأخيرة لا يمكن لها أن توجه إليها أوامر ولا تعليمات ولا يمكن أن يطعن في قراراتها أمامها.

كل هذا جعل سلطات الضبط المستقلة لا تخضع لسلطة سلمية (المطلب الأول) وكذا عدم المساس بقراراتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: غياب سلطة سلمية على سلطات الضبط

إن سلطات الضبط المستقلة لا تعتبر سلطة تشريعية ولا قضائية، فالطبيعة الخاصة للوظائف التي تمارسها وضمانات الاستقلالية هي التي تجعلها تتواجد خارج التنظيم التقليدي للإدارة⁽¹⁾، مما يجعلها لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية⁽²⁾ فهي تقلت من سلطة التعليمات والرقابة وتتمتع بحرية التصرف في ممارسة السلطات الممنوحة لها.

وتقول الأستاذة Marie-josé GUEDON حول هذه المسألة فرقابة الوصاية والرقابة الإدارية التي تمارس على الهيئات العامة والهيئات المحلية، لا تطبق على سلطات الضبط المستقلة كونها تتمتع بالشخصية القانونية ولا تتمركز داخل نظام اللامركزية.

1- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 61.

2- وحول تعريف السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية أنظر:

عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة للأسس ومبادئ القانون الإداري، وتطبيقاته، منشأة المعارف الإسكندرية، 1991، ص 121.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

فالاستقلالية تضمن عدم تبعية سلطات الضبط المستقلة و بالتالي فهي لا تخضع للسلطة الرئاسية و بالأخص سلطة التعليمات (le pouvoir d'instruction) الأمر الذي يجعلها تختلف عن الهيئات اللامركزية، فالغياب المفترض والغير المؤكد لهذه السلطة الرئاسية هو الذي يجعل هذه السلطات مستقلة.

ففي الجزائر وبدراسة جميع النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط لا نجد أي إشارة إلى تلقيها للتعليمات من أي جهة أو سلطة، وهذا يعني أن سلطات الضبط المستقلة تفتت من كل رقابة إدارية⁽¹⁾، ونقصد بهذه الأخيرة السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية خاصة وأن هذه الأخيرة هي رقابة استثنائية على أساس أنها لا تفرض على خلاف الرقابة الرئاسية، الأمر الذي يجعلها لا تمارس إلا بوجود نص.

غير أن غياب سلطة التعليمات على سلطات الضبط المستقلة سواء بمقتضى نص أو بغيابه يبقى أمر نظري إذ يصعب معرفة عدم تلقيها لأوامر أو نصائح من طرف الحكومة خاصة أمام مختلف الضغوطات التي يمكن أن تمارس عليها⁽²⁾.

فعلى سبيل المثال لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإننا لا نجد أي إشارة إلى تلقي هذه الأخيرة تعليمات من أي جهة وهذا ما يعني أن اللجنة تفتت من كل رقابة إدارية.

حيث أن اللجنة لا تنتمي إلى الهيئات اللامركزية في الدولة كما أنها لا تدخل في إطار عدم التركيز، و إنما هي سلطة مستقلة وفقا لما نصت عليه المادة رقم 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها...".

1. زوار حفيظة، لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها كسلطة إدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الإدارة و المالية العامة، جامعة الجزائر، 2004، ص29.

2- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص63.

هذا بالإضافة إلى ما جاء في الفقرة الثانية من المادة 03 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 التي تنص على: "لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة تشكل سلطة القيم المنقولة ...". (1)

وإذا كانت هذه تدل على شيء فإنها تدل على أن اللجنة إنما هي السلطة العليا لسوق القيم المنقولة وبالتالي فلا معقب على أعمالها و قراراتها فيما عدا السلطة القضائية، كما أن جميع مداورات اللجنة تعد صحيحة بمجرد استكمال إجراءاتها ولا تحتاج إلى مصادقة أي سلطة عليا(2).

المطلب الثاني: عدم المساس بقرارات سلطات الضبط

باستقراء النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة ومن بينها اللجنة المصرفية لجنة الإشراف على التأمينات، مجلس النقد و القرض، لجنة عمليات تنظيم البورصة ومراقبتها والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته...الخ.

نجد أن المشرع لم ينص على إمكانية تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة منها من قبل السلطة التنفيذية لكن في المقابل نجد إمكانية الطعن فيها قضائيا أمام مجلس الدولة واستثناءا أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية فيما يتعلق بقرارات مجلس المنافسة (3).

1-المادة: 03 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 الموافق لـ23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة الجريدة الرسمية، عدد 34 الصادر بتاريخ 23 مايو 1993، الصفحة 06.

2- عيساوي عزالدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص104.

3- أقرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد و القرض، مرجع سابق، ص27.

إذ نجد مثلا لجنة الإشراف على التأمينات أين تكون قراراتها المتعلقة بتعيين متصرف قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، ونفس الأمر بالنسبة للجنة المصرفية أين خول لمجلس الدولة حق النظر في الطعون المقدمة ضد بعض قراراتها حيث تنص المادة رقم 107 الفقرة 2 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض على أنه :

"تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائما بالإدارة مؤقتا، أو المصفي و العقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي".⁽¹⁾

والملاحظ أن مجلس الدولة هي هيئة قضائية، فإن الطعن أمامها لا يشكل مساسا باستقلالية هذه السلطات بل يشكل مظهرا مدعما لاستقلاليتها.

وأیضا بالنسبة للقرارات والأعمال التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة من تأشيرات واعتمادات للوسطاء في عمليات البورصة وهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، وقبول القيم المنقولة للتداول في البورصة هي قرارات قابلة للتنفيذ الفوري والمباشر، ولا تخضع لأي نوع من الرقابة الإدارية الخارجية، ولا يمكن الطعن في صحتها إلا عن طريق السلطة القضائية⁽²⁾.

1- أمر رقم 03-11 معدل متمم يتعلق بالنقد و القرض ، مصدر سابق.

2- زوار حفيظة ، لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها كسلطة إدارية ، مرجع سابق ، ص 29.

المبحث الثالث: التمتع بالاستقلال المالي

بالرجوع إلى معظم النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة نجد عدة مظاهر تدعم استقلاليتها إزاء السلطة التنفيذية من بينها الاستقلال المالي حيث نوضح مفهومه في (المطلب الأول)، ومعاييره ضمن (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الاستقلال المالي

يعتبر الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة من الدعائم الأساسية لتحديد استقلاليتها من الناحية الوظيفية وهذا ما جعلنا نتطرق إلى تعريف الاستقلال المالي (الفرع الأول) وإبراز أهميته (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الاستقلال المالي

يقصد بالاستقلال المالي، امتلاك السلطات الإدارية المستقلة لذمة مالية مستقلة بعيدة عن الإعانات التي تقدمها الدولة قصد تغطية مصاريفها⁽¹⁾، أي أن للشخص المعنوي العام ذمة مالية مستقلة عن ميزانية الدولة فهو يتمتع بميزانية وحساب خاص به، فمثلا إذا وضعت بناية أو مقر تحت تصرفها فإنها ستصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق الملكية⁽²⁾.

ويترتب على منح الشخصية القانونية استقلال الأشخاص المعنوية بذمتها المالية بما فيها المنقولات والأموال الخاصة بها والتي تستقل في التصرف فيها في حدود القانون كما لها أملاك عامة تستخدمها في تحقيق أغراضها.

1- زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، نخصص القانون

العام: فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية، 2015-2016.

2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص97.

وتتفرد بميزانيتها ويحقق لها قبول الهبات ذلك دون مشاركة الأشخاص المعنوية العامة الأخرى مباشرة بإتباع إجراء بسيط خلافا للهيئات والسلطات غير المتمتعة بالشخصية القانونية التي لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات إلا بواسطة سلطة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية ترتبط بها⁽¹⁾.

الفرع الثاني : أهمية الاستقلال المالي

تمثل الوسائل المالية أهم جانب يؤثر وتتأثر به سلطات الضبط ، وليس مقتصرًا عليها وحدها بل على كل مؤسسات الدولة لكن لها خصوصية بالنسبة لهذه السلطات لأن هذه الأخيرة تعبر عن النظام الاقتصادي والمالي عموماً، وتأثرها يعني بالضرورة الرجوع إلى الوراء والتأثير على جانب هام من الإصلاحات⁽²⁾.

فيعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الدعائم الأساسية التي يركز عليها الاستقلال الوظيفي إذ بالرجوع للنصوص القانونية التي تنظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر نجد أن الاستقلال المالي مكرس قانوناً عند معظم السلطات الإدارية المستقلة من بينها سلطة ضبط البريد والمواصلات، لجنة تنظيم عمليات البورصة، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجية، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، سلطة ضبط السمعي البصري، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط النقل، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، باستثناء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات حيث لا تتمتع هذه السلطات بالاستقلال المالي مما يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية من حيث التمويل⁽³⁾.

1- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 98.

2- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016 ص 163 .

3- أحسن غربي، (نسبية الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة)، مرجع سابق، ص 237.

المطلب الثاني : معايير الاستقلال المالي

تتعلق الاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة بتمويل شبه كلي بواسطة موارد ذاتية، حيث تكون نفقات الضبط مغطاة بواسطة اقتطاعات من القطاع المعني وهو ما يترجم باستقلالية الميزانية وعموما باستقلالية تسيير السلطات الإدارية المستقلة.

كما أنه من الضروري أن تكون هذه الاقتطاعات كافية للسماح للسلطات الإدارية المستقلة بالحصول على الخبرة الاقتصادية والتقنية والتي عادة ما تكون مكلفة⁽¹⁾.

مبدئيا اعترف المشرع بالاستقلال المالي لمعظم السلطات الإدارية المستقلة من الناحية النظرية، كما اقر لها الحق في ميزانية شاملة Budget global تتماشى وحاجياتها إضافة إلى ذلك فإن رؤساء هته الهيئات هم الأمرون الرئيسيون بالصرف وتنطبق هذه الأحكام على كل السلطات الإدارية المستقلة ماعدا تلك التي تنشط في المجال البنكي⁽²⁾ وعليه يجب منح هذه السلطات تمويلا ذاتيا غير مرتبط بالدولة وهذا ما يعزز من استقلاليتها، وبمعنى أكثر دقة الاستقلالية المالية تظهر من خلال تمويل السلطة نفسها بنفسها وكذلك في حرية التسيير وتنفيذ ميزانيتها.

والمعايير التي يمكن بها تحديد الوسائل المالية التي تساهم في استقلالية سلطات ضبط هي ثلاث معايير:

- استقلالية التمويل.
- استقلالية تنفيذ الميزانية.
- استقلالية التسيير.

1- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التبعية، ص12.

2- بوجملين وليد، المرجع السابق، ص98.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

إن توفر المعايير الأخيرة يضيف على الاستقلالية المالية خاصيتين، الأولى خروج تمويل ميزانية سلطات الضبط من ميزانية الدولة وتصبح ذاتية تمويل من طرف المتعاملين الاقتصاديين وليس من دافعي الضرائب كما كان في ظل الإدارة التقليدية، والثانية وهي المساهمة في تنمية روح المسؤولية لدى المسير الذي يحدد مخصصاته بحسب المستلزمات والتمويلات الذاتية⁽¹⁾.

ولقد كرس المشرع الاستقلالية المالية لمعظم سلطات ضبط والتي تتمتع بالشخصية القانونية، إلا أنها تختلف في طرق الحصول على التمويلات.

فبالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات فهي تعتمد أساسا على موارد خارجية تشمل على ما يلي:⁽²⁾

. مكافآت مقابل أداء الخدمات.

. الأتاوى.

. نسبة مئوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الرخصة و المحدد طبقا لقانون المالية وهي إتاوة سنوية مطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال شبكات المواصلات السلكية واللاسلكية و/ أو تقديم خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية السنوية محددة بعشرة آلاف دينار (10.000)⁽³⁾.

1- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، ص 175.

2- المادة 22 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة للبريد والمواصلات، المصدر السابق، ص 10.

3- المرسوم التنفيذي رقم 03-37 الموافق 13 يناير 2003 يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء و استغلال شبكات المواصلات السلكية و اللاسلكية و/أو تقديم خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية الجريدة الرسمية، عدد صادرة بتاريخ 22 يناير 2003، ص 08.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

ومطبقة أيضا على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء واستغلال أوديو تاكس ومركز النداء والمحددة كما يلي⁽¹⁾:

. جزء ثابت بمبلغ عشرة ملايين دينار (10.000.000) يتعين على المتعاملين دفعه بمجرد تسليم الرخصة.

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

- مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كل هذه الموارد تغني سلطة الضبط من الاعتمادات الإضافية والضرورية التي تقيد لها عند الحاجة بمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة في الميزانية العامة للدولة، وفقا للإجراءات المعمول بها⁽²⁾.

وحسب المادة أعلاه فإن رئيس مجلس الضبط أمر بالصرف، كما يمكن تفويض جزء من هذه الصلاحيات أو كلها للمدير العام بصفته أمرا ثانويا بالصرف، وبالتالي وانطلاقا من هذه المادة يتضح رئيس مجلس الضبط يتمتع بحرية في تسيير الميزانية دون مصادقة أي جهة ولا يخضع لأي رقابة قبلية باعتبار أن سلطة البريد والمواصلات لا تخضع لأي رقابة وصائية أو سلمية.

1- المرسوم التنفيذي رقم 05-99 الموافق 20 مارس 2005 يتم المرسوم التنفيذي رقم 03-37 الموافق 13 يناير 2003 يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء و استغلال شبكات المواصلات السلكية و اللاسلكية و/أو تقديم خدمات المواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية، عدد 20، صادرة بتاريخ 20 مارس 2005، ص 07.

2- أنظر إلى تقرير النشاط السنوي لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لسنة 2011، والذي يؤكد التغطية التامة لنفقاتها بالاعتماد على المداخل الصافية دون الحاجة لاعتمادات الدولة، أنظر للموقع:

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة تأخذ أتاوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها⁽¹⁾، وقد حددت قواعد أساس هذه الأتاوى عن طريق المرسوم التنفيذي رقم 98-170⁽²⁾ وحسب نص المادة 02 منه فإن موارد اللجنة تتمثل في :

. إتاوة على التأشيرات الممنوحة عند إصدار القيم المنقولة عن طريق اللجوء العلني للادخار أو عند العرض العام لبيع القيم المنقولة أو شرائها أو تبادلها.

. إتاوة عند طلب اعتماد وسيط في عمليات البورصة وكذا عند تسجيل عون مؤهل للقيام بمفاوضات في البورصة.

. إتاوة عند طلب اعتماد هيئة للتوظيف الجماعي للقيم المنقولة.

. إتاوة عند دراسة قيام اللجنة بالتحقيق لدى الوسطاء في عمليات البورصة.

. إتاوة عند دراسة النزاعات التقنية الناتجة عن تفسير النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحدد سير البورصة.

. إتاوة تحصل على شركة بورصة القيم.

وأضافت المادة رقم 03 من نفس المرسوم التنفيذي على أن الوزير المكلف بالمالية هو الذي يحدد بقرار نسب الأتاوى والكيفيات التي تحصل بها اللجنة، وفعلا صدر القرار الإداري الموافق 02 أوت 1998 والمتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170⁽³⁾، وحدد نسب هذه الأتاوى.

1- المادة 27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 الموافق 23 مايو 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية ، عدد رقم 34، الصادرة بتاريخ 23 مايو 1993، ص06.

2- المرسوم التنفيذي رقم 98-170 الموافق 20 مايو 1998 يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، الجريدة الرسمية، عدد رقم 34، الصادرة بتاريخ 24 مايو 1998، ص07.

3- قرار مؤرخ 02 غشت يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 متعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مصدر سابق، ص30.

الفصل الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

ويعتبر المصدر والوسيط وشركة تسيير بورصة القيم، وشركة الاستثمار ذات رأس المال المتغير أو مسيير الصندوق المشترك للتوظيف، الأشخاص المعنيون بدفع الأتاوى فيلتزم مصدر القيم المنقولة عن طريق اللجوء العلني للادخار أو المبادرة بالعرض العمومي بتسديد أتاوى للجنة :

وذلك مقابل قيامها بتأشير مذكرة الإعلام التي يقدمها مصدر القيم المنقولة ويتحدد مبلغ هذه الأتاوى بنسبة 0,075% من مبلغ الإصدار أو العرض العمومي مع اشتراط عدم تجاوز مبلغ هذه الأتاوى بـ5 ملايين دينار (1).

أما الوسيط يلتزم بدفع أتاوى تختلف باختلاف الأعمال والخدمات التي تقدمها بالمقابل فهناك إتاوة يحدد مبلغها 100.000 دج في حالة تقديم الوسيط طلب اعتماده كوسيط في عمليات البورصة وإتاوة يقدر مبلغها 50.000 دج في حالة تقديم الوسيط طلب تسجيل مفاوضات في البورصة، وأخيرا إتاوة تحدد بـ 2500 دج يتكفل الوسيط بدفعها عن كل يوم وعن كل محقق مقابل مهمة التحقيق التي تقوم بها اللجنة لدى الوسيط في عمليات البورصة(2).

وبجانب كل هؤلاء الأشخاص يلتزم كل من يطلب تدخل اللجنة لدراسة أي نزاع ذي صبغة تقنية ناتجة عن تأويل وتفسير النصوص القانونية التي تحدد سير البورصة بدفع مبلغ الإتاوة قدرها 10.00 دج لكل ملف معالج (3)، ولا تقتصر الأتاوى على هذا فقط فهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة أيضا ملزمة بدفع أتاوى وهذا حسب المادتان 02 ، 03 من قرار وزير المالية (4) .

1- المادة 02 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، مصدر سابق ، ص20.

2- نفس المصدر ونفس الصفحة.

3- نفس المصدر ونفس الصفحة.

4- قرار وزير المالية 05 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 52 من الأمر رقم 96-08 الموافق 10 جانفي 1996 والمتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة ، الجريدة الرسمية، عدد رقم70، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 1998.

ولا يختلف الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة فقد اعترف المشرع له باستقلالية مالية⁽¹⁾ وحسب نص المادة 17 من القانون 12-08⁽²⁾ التي تعدل أحكام المادة 33 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة فإن ميزانية مجلس المنافسة تسجل ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة وذلك طبقاً لإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

وأضافت أن رئيس مجلس المنافسة هو الأمر بالصرف، وتخضع الميزانية للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة ولم يكتفي المشرع بذلك فقد أكد استقلالية المجلس مالياً بالمرسوم التنفيذي رقم 11-241 والذي تنص مادته 07 على أنه: " تسجل ميزانية المجلس بعنوان ميزانية وزارة التجارة طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها. الرئيس هو الأمر بصرف ميزانية المجلس"⁽³⁾.

لكن ما يلاحظ في مجلس المنافسة أنه لم يتم تحديد نوع المصادر التي يمكن بها تمويله، بالمقارنة بمثيلاتها.

أما في ما يخص لجنة ضبط الكهرباء والغاز وحسب القانون 02-01 وفي مادته 127 فإنه: "تدخل مصاريف سير لجنة الضبط ضمن التكاليف الدائمة للمنظومة المحددة في المادة 94 من هذا القانون، وتمنح حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة 105 من هذا القانون، و يمكن أن تكون هذه التكاليف موضوع تخصيص من طرف الدولة .

1- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 11-241 الموافق 10 يوليو يحدد تنظيم مجلس المنافسة، الجريدة الرسمية عدد رقم 39، صادر بتاريخ 13 يوليو 2011، ص 18.

2- القانون رقم 08-12 الموافق 25 يونيو 2008 يعدل ويتم الأمر 03-03 الموافق 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد رقم 36، صادرة بتاريخ 02 يوليو 2008، ص 13.

3- المرسوم التنفيذي رقم 11-241 الموافق 10 يوليو 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة، الجريدة الرسمية، عدد رقم 39، صادرة بتاريخ 13 يوليو 2011.

تعويض المصاريف التي تتحملها لجنة الضبط مقابل الخدمات المؤداة .

ويمكن للخرينة أن تقدم للجنة الضبط تسبيقات قابلة للاسترجاع...⁽¹⁾

ويتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بسلطة الأمر بالصرف.

بالنسبة للمجال الصحي، فتشمل الموارد المالية للوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري على مايلي⁽²⁾:

الموارد الخاصة لاسيما تلك المتأتية من الحقوق والرسوم المتعلقة بالتسجيل والمصادقة والإشهار الخاصة بالموارد الصيدلانية والمستلزمات الطبية ذات الاستعمال البشري .

. مدا خيل الخدمات المقدمة.

. الهبات والوصايا.

. كل الموارد الخاصة بنشاطاتها .

بالإضافة إلى ذلك يمكن أن تسجل عند الحاجة الإعتمادات الضرورية للوكالة لتمكينها من أداء مهامها في الميزانية العامة للدولة طبقاً للإجراءات المعمول بها⁽³⁾.

وبخصوص الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية فقد نصت المادة رقم 43 من القانون 01-10⁽⁴⁾ على تمتعهما بالاستقلال المالي وعلى ضرورة أن تضمن لهما القوانين الأساسية الاستقلال المالي.

1- القانون رقم 02-01 الموافق 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء والغاز وتوزيع الغاز بواسطة القنوات المصدر السابق، ص 201 .

2- المادة 173 الفقرة 5 القانون رقم 08-13 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المصدر السابق، ص 06 .

3- المادة 175 الفقرة 8 نفس المرجع و نفس الصفحة.

4- القانون 01-10 المؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، رقم 08

كما نصت المادة 52 على طرق تمويل نشاطهما وهي:

. الاعتمادات المالية الأولية التي تمنحها الدولة.

. من موارد صندوق الأملاك العمومية المنجمية.

ويكون لكل من رئيس مجلس إدارة الوكالتين سلطة أمر بصرف النفقات (1).

أما عن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه فهي تتمتع بالاستقلال المالي أيضا (2) ومن مواردها الخارجة عن ميزانية الدولة مساهمات الصندوق الوطني للمياه الصالحة للشرب وكل الموارد الأخرى ذات الصلة بنشاطاتها (3).

أما فيما يخص سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري فقد نصت المادتين 40 و 64 من القانون رقم 05-12 على إنشاء سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة والسمعي البصري، وهما سلطتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي (4).

كما نصت المادة رقم 49 من نفس القانون على:

"تفيد الاعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية العامة للدولة، الأمر بالصرف هو رئيس ضبط الصحافة المكتوبة".

1- المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93 الموافق 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 20، الصادرة بتاريخ 04 أبريل 2004، ص 5 والمرسوم التنفيذي رقم 04-94 الموافق 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 20، الصادرة بتاريخ 04 أبريل 2004، ص 14.

2- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المتعلق بتحديد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، المصدر السابق، ص 11.

3- المادة 19، نفس المصدر السابق، ص 12.

4- المادتين رقم 40 و 64 من القانون 05-12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية عدد رقم 02، ص 25، 28.

تمسك محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية.

تمارس مراقبة نفقات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقاً لإجراءات الصحافة المكتوبة⁽¹⁾.

أما في مجال النقل فإن سلطة ضبط النقل تتمتع بالاستقلالية المالية ومن مواردها الخاصة حصة من حواصل الامتياز لمنشآت تحدد بموجب قانون المالية⁽²⁾.

وتعد الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

1-المادة 49 من القانون 12-05 المتعلق بالإعلام، المصدر السابق، ص26.

2- المادة 102، القانون رقم 02-11 الموافق 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، عدد رقم 86، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002، ص38.

خلاصة الفصل الأول:

إن الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط من أهم العوامل التي يجب تكريسها من طرف المشرع هذا التكريس تفلت به من تأثير ونفوذ السلطة التنفيذية من جهة، ومن جهة أخرى تعتبر عنصرا فعالا لتحقيق الأهداف المرسومة التي أنشئت من أجلها، لا خلاف في أن هذه الوسائل تركز أساسا على الوسائل القانونية أهمها التمتع بصلاحيات وضع نظامها الداخلي، الاعتراف لها بالشخصية القانونية أما الوسائل الإدارية تتمثل في غياب سلطة سلمية على سلطات الضبط مع عدم إمكانية المساس بقراراتها، أما فيما يخص الوسائل المالية فقد اعترف المشرع لمعظم سلطات الضبط بالاستقلال المالي رغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية.

الفصل الثاني: محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط المستقلة

المبحث الأول: عدم تزويد بعض

سلطات الضبط بالوسائل القانونية.

المبحث الثاني: نسبية الاستقلال

الإداري لسلطات الضبط.

المبحث الثالث: تكريس تبعية

الوسائل المالية للسلطة التنفيذية .

الفصل الثاني: محدودية الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط المستقلة

رغم اعتراف المشرع الجزائري لمعظم سلطات الضبط المستقلة بالاستقلالية الوظيفية إلا أن ذلك لا يعني كون أن هذه الاستقلالية نسبية نظرا لخضوعها لنوع من التبعية اتجاه السلطة التنفيذية وهو ما يظهر جليا في عدم تزويد بعض سلطات الضبط المستقلة بالوسائل القانونية (المبحث الأول)، كذلك من خلال نسبية الاستقلال الإداري لسلطات الضبط (المبحث الثاني)، وكما تظهر أيضا في تكريس تبعية الوسائل المالية للسلطة التنفيذية (المبحث الثالث).

المبحث الأول: عدم تزويد بعض سلطات الضبط المستقلة بالوسائل القانونية

لقد خول المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط المستقلة صلاحية واسعة في إعداد نظامها الداخلي، على عكس بعض السلطات الأخرى التي لم يمنح لها وضع نظامها الداخلي إذ يوضع من طرف السلطة التنفيذية (المطلب الأول)، كما أنه لم يعترف لبعض هذه السلطات بالشخصية القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض السلطات

تتجلى تبعية بعض سلطات الضبط المستقلة للسلطة التنفيذية من خلال تدخل هذه الأخيرة بوضع نظامها الداخلي⁽¹⁾، وإن كان بعضها يشارك في إنتاج ووضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها إلا أن السلطة التنفيذية تتدخل لإصداره وإعطائه الصيغة التنفيذية، ويتعلق الأمر هنا على سبيل المثال بكل من مجلس المنافسة ووكالتي المناجم.

فبالنسبة لمجلس المنافسة يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم رئاسي هذا في ظل الأمر 95-06⁽²⁾.

وفي ظل المرسوم الرئاسي 96-44 المحدد للنظام الداخلي لمجلس المنافسة⁽³⁾ أعطى له حق وضع نظامه الداخلي والمصادقة عليه ثم يعرضه رئيس مجلس المنافسة على رئيس الجمهورية لينشره بموجب مرسوم رئاسي، لكن أصبح مجلس المنافسة في ظل الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، لا يضع نظامه الداخلي، وليس له حق المشاركة في وضعه بل يحدد بموجب مرسوم عملا بنص المادة 31 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة والذي ألغى الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة مع

1- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في الموارد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر 2006-2007، ص 87.

2- الأمر رقم 95-06 الموافق جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة ملغى، الجريدة الرسمية، عدد رقم 09 الصادرة في 22 فيفري 1995.

3- المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 26 شعبان الموافق 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة الجريدة الرسمية، عدد 05، الصادر في أول رمضان 1416 الموافق 21 جانفي 1996.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

ترك بعض النصوص بصفة تطبيقية.

وأبقى القانون 08-12 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة الوضع كما كان عليه في ظل هذا الأخير مع تعديل المادة 31 سالفه الذكر والتي أصبحت تنص على أنه: "يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم تنفيذي "

وعليه أصبح النظام الداخلي لمجلس المنافسة يحدد بموجب مرسوم تنفيذي.

أما في مجال المناجم فإن المشرع يخضع هذه الصلاحية مباشرة إلى السلطة التنفيذية دون أية مشاركة لوكالتي المناجم في إعداد نظاميهما الداخليين⁽¹⁾، حيث تنص المادة 51 من القانون 01-01 المتضمن قانون المناجم على أن :

"تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية بنظام داخلي يتخذ بموجب مرسوم..."⁽²⁾.

يحدد هذا المرسوم كفايات عملها، حقوق أعضاء مجلس الإدارة والأمين العام والتزاماتها والقانون الأساسي للمستخدمين.

هذا ولم يصدر هذين النصين إلا بعد ثلاثة(03) سنوات، ويتعلق الأمر بمرسومين تنفيذيين وضعا بناء على اقتراح من وزير الطاقة و المناجم⁽³⁾ وهما:

1- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص97.

2- القانون رقم 01-01، المؤرخ 04جويلية 2001، المتعلق بالمنجم، المصدر السابق، ص12.

3- بوجملين وليد، مرجع سابق، ص98.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

- المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المؤرخ في 01/04/2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية⁽¹⁾.

- المرسوم التنفيذي رقم 04-94 المؤرخ في 01/04/2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية⁽²⁾.

وتبين تأشيريات النص أن هاتين الوكالتين لم تشاركا بتاتا في إعداد نظاميهما الداخليين وإنما مفروضين من قبل السلطة التنفيذية من خلال ذكر المرسوم التنفيذي المتعلق بصلاحيات وزير الطاقة والمناجم.

أما في ما يخص لجنة الإشراف على التأمينات من خلال نصوصها القانونية نلاحظ أنه لم يحدد المشرع الجهة التي لها صلاحية وضع النظام الداخلي وهذا ما ترك فراغا كبيرا يؤثر كثيرا على استقرار اللجنة مما يؤثر على استقلالها الوظيفي بشكل كبير حيث من خلال القانون رقم 06-04 المعدل و المتمم للأمر رقم 95-07 والمتعلق بالتأمينات وفي مادته 27 تنص ومن خلال تحرير المادة 209 مكرر 3 على أنه:

"...يحدد النظام الداخلي للجنة كفاءات تنظيمها و سيرها"، فقرة هذه المادة يحوم الشك حول ما إذا كانت اللجنة مؤهلة قانونا لوضع نظامها الداخلي أم أن هذه الصلاحية تعود إلى السلطة التنفيذية كونها المختصة بوضع النصوص التطبيقية لقانون التأمين، وهذا الغموض في حد ذاته يعتبر رقابة غير مباشرة على اللجنة من خلال نظامها الداخلي وهذا لا يخدم اللجنة، بل بالعكس يمكن للسلطة التنفيذية في أي وقت وضع النظام الداخلي بدون أي مشكل.

1- المرسوم التنفيذي رقم 04-93 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، المصدر السابق.

2- المرسوم التنفيذي رقم 04-94، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، المصدر السابق.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

كما لم يبين قانون الإعلام الجهة التي تعد النظام الداخلي لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة حيث نصت المادة 45 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام على أن: " يحدد سير سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و تنظيمها بموجب أحكام داخلية تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية" (1).

وأيضاً لم يمنح المشرع للجنة المصرفية صلاحية وضع النظام الداخلي كما لم يمنعها من ذلك مما فتح الباب أمامها بوضع نظامها الداخلي بموجب القرار 93-01 المؤرخ في 06/12/1993 المتعلق بالنظام الداخلي للجنة وهو غير منشور كما أن مجلس الدولة الجزائري تعرض له في قرار له حيث جاء فيه :

"...أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق النظام الداخلي" (الملف رقم 002.129 سنة 2000).

يمكن لنا إذا أن نستشف ضمناً حق اللجنة المصرفية في إعداد نظامها الداخلي رغم أن القانون لم يمنحها صراحة تلك الإمكانية كما سبق وأن ذكرنا مما يؤكد تدخلها على أنه نوع من المبادرة التي تخدم كثيراً هذه الاستقلالية (2).

أما بالنسبة لهيئة الفساد فتظهر جلياً هذه التبعية في نص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 التي تذكر أن " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و توضع لدى رئيس الجمهورية ".

ومن جهة أخرى تذكر المادة 08 من ذات المرسوم:

"يحدد التنظيم الداخلي للهيئة بقرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية" (3) .

1_ أحسن غربي، نسبية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 251.

2- بالطرش منى، السلطة الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة 2002 العدد 02، ص 67.

3- شيخ ناجية، المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المرجع السابق، ص 103.

المطلب الثاني: عدم الاعتراف بالشخصية القانونية لبعض سلطات الضبط

منح المشرع الجزائري الشخصية القانونية لمعظم السلطات المستقلة، على خلاف المشرع الفرنسي، إلا أنه لم يعترف بها لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات ولكن بالرغم من عدم اعتبار الشخصية القانونية عاملا حاسما وفعالا لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنه يؤثر بنسبة معينة في هذه الاستقلالية خاصة من الجانب الوظيفي⁽¹⁾.

ويترتب على عدم الاعتراف بالشخصية القانونية لسلطات الضبط المستقلة، غياب أهلية التقاضي(الفرع الأول)، ومسؤولية الدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: غياب أهلية التقاضي

إن المصالح التي ليس لها الشخصية القانونية لا يمكنها الادعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها، و بالعكس فإن كل هيئة لها الشخصية القانونية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء والتصدي للدعاوى التي ترفع ضدها⁽²⁾.

إذ نجد اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات ومجلس النقد والقرض لا يتمتعون بأهلية التقاضي، وهذا راجع لعدم تمتعهم بالشخصية القانونية.

لكن بالرجوع إلى الأحكام القانونية المنظمة للجنة المصرفية، نجد أن المشرع منح أهلية التقاضي للمحافظ حيث تنص المادة 140 الفقرة 1 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض على أنه:

"يمكن للمحافظ أن يكون طرفا مدنيا بحكم صفته في أي إجراء".

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

2- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد لنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص87.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

غير أنه بالمقارنة مع القانون الفرنسي رغم عدم اعترافه بمعظم سلطات الضبط المستقلة بالشخصية القانونية إلا أنه ترك الحرية لبعض السلطات للتمثيل أمام القضاء دون الحاجة إلى إخطار الوزير المختص، فحق التقاضي لم يكرسه لجميع سلطات الضبط المستقلة، فالوزير المختص بذلك المجال هو الذي يمثلها أمام القضاء⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مسؤولية الدولة

من بين أهم النتائج المترتبة على عدم تمتع لجنة الإشراف على التأمينات واللجنة المصرفية ومجلس النقد بالشخصية القانونية هو عدم إمكانية إلقاء المسؤولية عليها نتيجة الأخطاء الجسيمة.

لكن نتساءل عن المخالفات التي تسببها اللجنة المصرفية في حالة عدم ممارستها الرقابة الكافية على المؤسسات البنكية أو بمعنى آخر في حالة ما إذا تعرضت مؤسسة بنكية للإفلاس مثل ما حدث لخليفة بنك، فمودعوا المال هل يمكنهم رفع دعوى المسؤولية أمام مجلس الدولة بسبب امتناع اللجنة المصرفية عن ممارسة وظيفتها المتمثلة في رقابة المؤسسات البنكية؟ وإذ كانت الإجابة بنعم هل تكون على أساس الخطأ البسيط أو الخطأ الجسيم؟⁽²⁾

هنا نطبق مبدأ مسؤولية الدولة، كون هذه الدعوى لا يمكن رفعها إلا ضدها بسبب عدم تمتع اللجنة المصرفية بالشخصية القانونية، أو على أي أساس ترفع الدعوى فيجب علينا الرجوع إلى الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي لغياب الاجتهاد القضائي الجزائري، فمسؤولية الدولة نتيجة الأخطاء المرتكبة من طرف اللجنة المصرفية عند ممارستها لوظيفتها المتمثلة في مراقبة المؤسسات البنكية لا تقوم إلا في حالة الخطأ الجسيم.⁽³⁾

1- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة، في القانون الجزائري، ص 86.

2-ZOUAIMAI Rhid , Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Edition Houma , alger , Algrie , 2005, P70.

3-ZOUAIMAI Rhid, op , cit , p71.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

لكن تراجع الاجتهاد القضائي الفرنسي على قيام مسؤولية الدولة على أساس الخطأ الجسيم فقط بل تقوم أيضا على أساس الخطأ البسيط وذلك في القرارين الصادرين عن محكمة الاستئناف الفرنسية فيما يخص اللجنة المصرفية ولجنة رقابة التأمينات، حيث قررت أنه عند قيام هاتين السلطتين بالمهام الإدارية المتمثلة في مراقبة المؤسسات المالية وشركات التأمين فمسؤولية الدولة تقوم على أساس الخطأ البسيط بينما أثناء ممارستها لوظائفها التأديبية ذات الطابع القضائي فمسؤولية الدولة تقوم على أساس الخطأ الجسيم.

لكن الاعتراف بمسؤولية الدولة صعب في كثير من الأحيان فمسؤولية الدولة جراء أفعال أو تصرفات لجنة رقابة البنوك الفرنسية التي كانت موضوع سبع دعاوى لم يتم الاعتراف بمسؤوليتها إلا مرة واحدة و إلى غاية 2002⁽¹⁾.

أما في ما يخص مجلس النقد و القرض فإن الدولة هي من تتحمل تبعه الأضرار التي يحدثها للغير والتعويضات المستحقة مما يجعله في وضعية تبعية للدولة فلا يمكن تصور استقلاليته من الناحية القانونية بسبب عدم مسؤوليته عن أعماله⁽²⁾.

وعليه نستنتج أن عدم تمتع سلطات الضبط المستقلة بالشخصية القانونية يقيم مسؤولية الدولة عما ينتج عنها من أضرار، فإذا ما سبب عمل صادر من سلطة إدارية مستقلة ضررا كانت الدولة هي المسؤولة عن التعويض.

1- بالعيد جميلة، الرقابة على البنوك، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2002، ص129.

2- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة، 2000، ص63.

المبحث الثاني: نسبة الاستقلال الإداري لسلطات الضبط

إن الاعتراف باستقلالية سلطات الضبط المستقلة يقتضي عدم تدخل أجهزة الدولة أو الهيئات العامة للحكومة في مجال اختصاصاتها وفي اتخاذ قراراتها وأنظمتها بهدف التنظيم والتسيير، ومع ذلك تقوم السلطة التنفيذية بالرقابة على بعضها، وذلك بالرقابة على أعمالها (المطلب الأول)، كما تلزمها بإعداد التقرير السنوي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مراقبة أعمال سلطات الضبط

من بين أهم سلطات الضبط التي تمارس حقيقة السلطة التنظيمية وبصفة مستقلة مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إلا أنه في واقع ممارستها تخضع لرقابة السلطة التنفيذية على أنظمتها (الفرع الأول)، وممارسة سلطاتها في الحلول (الفرع الثاني)، والأكثر من ذلك لها حق تجاوز القرارات الصادرة عنها (الفرع الثالث).

الفرع الأول: رقابة الوزارة المختصة على أنظمة بعض سلطات الضبط

تمارس هذه الرقابة بوسيلتين وهما: الرقابة عن طريق إجراء القراءة الثانية (أولاً) وإجراء الموافقة (ثانياً).

أولاً: الرقابة عن طريق إجراء القراءة الثانية

يمكن تسمية هذا الإجراء بمرحلة الرقابة الداخلية أو الرقابة السابقة عن إصدار القرار كونها تتم قبل اتخاذ القرار شكله النهائي، وحيازته للقوة، فهو مازال في طوره الأول كمشروع ابتدائي فقط (1).

1-ZOUAMIA Rachid ,les administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie , Rvue IDARA , N° 2 ,2003,p 55.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

فالأنظمة التي يتخذها مجلس النقد والقرض لا تكون قابلة للتنفيذ ولا تحوز القوة التنفيذية من يوم الموافقة عليه من طرف المجلس بل لابد أن تبلغ أولاً للوزير المختص على شكل مشاريع أنظمة، و الذي له حق طلب التعديل قبل إصداره⁽¹⁾ ، فحسب المادة رقم 46 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض⁽²⁾، فإن مشاريع الأنظمة المعدة للإصدار عملاً بأحكام المادة رقم 44 تبلغ للوزير المكلف بالمالية خلال يومين من موافقة المجلس عليها و للوزير حق طلب تعديلها خلال ثلاثة أيام، ويبلغ إلى المحافظ خلال هذا الأجل وإذا لم يطلب الوزير التقدير ضمن المهلة المذكورة تصبح هذه الأنظمة نافذة.

وعلى المحافظ أن يجمع المجلس خلال يومين ليعرض عليه التعديل الذي طلبه الوزير المكلف بالمالية، ويكون القرار الذي يتخذه المجلس نافذا مهما كان مضمونه .
في حين تنص المادة رقم 63 من القانون رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض الذي ألغى القانون سالف الذكر على أنه:

"يبلغ المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له أجل عشرة أيام لطلب تعديلها قبل إصدارها خلال اليومين الذين يليان موافقة المجلس عليها .
ويجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة أيام ويعرض عليه التعديل المقترح ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه"⁽³⁾.

1-ZOUAMIA Rachid ,les administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie , op , cit , p55 .

2-القانون رقم 90-10، مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية عدد 16، صادرة في 18 أبريل 1990، (ملغى).

3-الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، عدد 52، صادر بتاريخ 27 أوت 2003، معدل و متمم بالأمر رقم 09-01، المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية، عدد44، صادرة في 26 جويلية 2009، و بالأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية، عدد 50، صادرة في أول سبتمبر 2010.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

وعليه الاختلاف الوارد بين هاتين المادتين السالفتي الذكر، يكمن في المهلة التي منحها القانون لوزير المالية لمراجعة هذه الأنظمة حيث أصبحت عشرة أيام بدلا من ثلاثة أيام كذلك المهلة الممنوحة للمحافظ لاستدعاء المجلس ليعرض عليه التعديل المقترح من طرف الوزير المكلف بالمالية إذ أصبحت خمسة أيام بدل من يومين، فالمشرع أحسن عندما قام بتمديد مهلتين كون تلك الأنظمة تحتاج إلى دراسة معمقة (1).

فالرقابة التي يمارسها وزير المالية على الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض هي مجرد رقابة شكلية إذ يحق للوزير أن يطلب التعديل، إلا أن طلبه لا يلزم المجلس ويكون القرار الذي يتخذه هذا الأخير نافذا مهما كان مضمونه، ومع ذلك فإنه يمكن للوزير المكلف بالمالية ممارسة ضغوطات على الأعضاء.

ثانيا: إجراء الموافقة

إذا كانت أنظمة مجلس النقد والقرض قبل إصدارها تخضع لإجراء القراءة الثانية فإن أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع لإجراء آخر وهو الموافقة، حيث تنص المادة رقم 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة (2) أن هذه اللجنة تمارس اختصاصاتها عن طريق إصدار أنظمة لكن بعد موافقة وزير المالية عليها.

وعليه نجد أن هذه الأنظمة التي تعدها اللجنة لا بد أن يوافق عليها وزير المالية ثم تنشر في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار وزير المالية المتضمن الموافقة عليها.

والملاحظ أن المشرع الفرنسي خول للجنة عمليات البورصة (COB)، وسلطة ضبط المواصلات السلوكية واللاسلكية سلطة إصدار أنظمة لكن بعد المصادقة عليها من طرف الوزير المختص مع وجوب نشرها في الجريدة الرسمية.

1- أفرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد و القرض، مرجع سابق، ص 65.

2- المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مصدر سابق.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

فنجد مثلا سلطة ضبط المواصلات السلكية واللاسلكية فهي لا تقوم سوى بإصدار قرارات، والتي يصادق عليها الوزير، فهذا الأخير ليس له سوى سلطة قبول أو رفض القرار المراد المصادقة عليه ولا يمكنه تعديله لكن لا يوجد ما يعترض رفض القرار مع توصية لكي يكون القرار الثاني الذي سيعرض على الوزير للمرة الثانية يقبل المصادقة عليه، بينما هناك سلطات أخرى خول لها المشرع سلطة إصدار أنظمة لكن لم يخضعها لإجراء المصادقة ونجد في هذا الصدد كل من المجلس الأعلى السمعي البصري، ولجنة ضبط الكهرباء (1).

هذا ما يجعل إجراء المصادقة يفسر بطرق مختلفة حيث يرون أن استقلالية المجلس الأعلى السمعي البصري CSA، ولجنة ضبط الكهرباء CRE يظهر في عدم تدخل الوزير المختص لاختصاصها وهذا مالا نجده في لجنة عمليات البورصة، و سلطة ضبط المواصلات السلكية واللاسلكية.

فإذا قمنا بالمقارنة بين التشريع الفرنسي والتشريع الجزائري نجد أن هذا الأخير استعمل مصطلح الموافقة (APPROBATION) بينما المشرع الفرنسي استعمل مصطلح المصادقة (HOMOLOGATION)، فمصطلح الموافقة ليس مرادفا لمصطلح المصادقة كون هذه الأخيرة ما هي إلا شرط لدخول الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية خلافا للموافقة التي فضل المشرع استعمالها بدلا من المصادقة والتي تجعل النص الغير موافق عليه يبقى مجرد مشروع فقط، ولا يرتقي إلى درجة النظام (2).

مما سبق قوله نجد أن الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مرتبط بموافقة الوزير، فالسلطة التنظيمية موزعة بين السلطة الوزارية المكلفة بالمصادقة وبين اللجنة التي خول لها القانون السلطة التنظيمية، فتدخل السلطة التنفيذية يجعل اللجنة تابعة لهذه الأخيرة، وبالتالي لا تمارس السلطة التنظيمية بصورة فعلية (3).

1- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 113.

2- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه العلوم في الحقوق تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خضيري، بسكرة، سنة 2015-2016، ص 182.

3- رضوانى نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 118.

الفرع الثاني: سلطة الحلول

خول المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية سلطة الحلول محل السلطة الإدارية المستقلة للقيام بالصلاحيات المخولة لها، فبالرجوع إلى أحكام المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة و في المادة 48⁽¹⁾ التي تنص على أنه:

"يمكن للجنة أن تعلق لمدة لا تتجاوز خمسة أيام كاملة عمليات البورصة إذا ما حدث حادث كبير ينجر عنها اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة. وإذا كان الحادث مما يتطلب تعليقاً لمدة تتجاوز خمسة أيام كاملة، كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون غيره".

وتضيف المادة 50 من نفس المرسوم⁽²⁾ أنه:

"إذ ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم، بناءً على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع إلى رئيس اللجنة".

من خلال المادتين منح المشرع الوزير المكلف بالمالية سلطة تتمثل في حلولة محل اللجنة في أداء الصلاحيات المخولة لها، وعليه فقد تم تكريس سلطة الحلول للسلطة التنفيذية وحتى و إن اعتبرناها استثناءً محدد بحالات منصوص عليها قانوناً إلا أنه يجب أولاً أن نجيب على التساؤلات التالية: متى تصبح اللجنة عاجزة أو قاصرة؟ ومن له السلطة تقديرية؟

(1)- المادة 48 من مرسوم تشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 معدل ومتمم المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، مصدر سابق.

(2)- نفس المصدر المادة 50.

إجابة على التساؤلات السابقة، فبالنسبة للسؤال الأول لا يمكن تحديد مفهوم العجز والقصور لأنها كلمة مطاطة لا يمكن حصرها، أما عن السؤال الثاني فالإجابة بدون شك الوزير المكلف بالمالية فهو الذي لديه السلطة التقديرية وطبعاً دون الخضوع لأي رقابة وتبقى اللجنة تحت رحمة السلطة التنفيذية، وعليه فلا مجال للحديث عن استقلالية لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والمشكل الأكبر ماذا لو تم الأخذ بسلطة الحلول في سلطات الضبط الأخرى⁽¹⁾.

الفرع الثالث: حق تجاوز القرارات الصادرة عن بعض سلطات الضبط

بالرجوع للنصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة ومن بينها اللجنة المصرفية لجنة الإشراف على التأمينات، مجلس النقد و القرض، لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته...إلخ، نجد أن المشرع لم ينص على إمكانية تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة عنها من قبل السلطة التنفيذية، لكن في المقابل نجد إمكانية الطعن فيها قضائياً استثناءً أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية فيما يتعلق بقرارات مجلس المنافسة.

إذ نجد مثلاً لجنة الإشراف على التأمينات أين تكون قراراتها المتعلقة بتعيين المتصرف قابلة للطعن أمام مجلس الدولة، و نجد نفس الأمر بالنسبة للجنة المصرفية أين خول لمجلس الدولة حق النظر في الطعون المقدمة ضد بعض قراراتها حيث تنص المادة 107 الفقرة 2 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض⁽²⁾ على أنه:

"تكون قرارات اللجنة متعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً، أو المصفي و العقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن قضائياً".

1- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 184.

2- الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، مصدر سابق.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

غير أن عدم قابلية القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة للإلغاء أو التعديل من قبل السلطة التنفيذية، ضماناً غير مكرسة عند معظم السلطات والدليل على ذلك نجده في مجلس المنافسة إذ تملك الحكومة حق تجاوز قراراته الرامية إلى رفض منح التراخيص لعمليات التجميع الاقتصادي حيث تنص المادة رقم 21 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة⁽¹⁾ على أنه: "يمكن أن ترخص الحكومة تلقائياً إذا اقتضت المصلحة ذلك أو بناءً على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض مجلس المنافسة و ذلك بناءً على تقرير الوزير المكلف بالتجارة و الوزير الذي يتبع القطاع المعني بالتجميع".

يتبين من خلال هذا النص أن المشرع منح للحكومة سلطة التجاوز والتغاضي على قرارات مجلس المنافسة، فهذه السلطة تعتبر بلا شك تدخلاً صارخاً في قرارات مجلس المنافسة رغم أن الأصل في هذه السلطات عدم خضوعها لأي رقابة سلمية أو وصائية.

هذا الأمر 03-03 جاء مناقض للقانون رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة الملغى فطبقاً لنص المادة 11 منه فإن مجلس المنافسة يتمتع بسلطة منح التراخيص بالتجميع أو رفضه دون تدخل السلطة التنفيذية، فلا تملك الحكومة سلطة التعديل أو تجاوز أو إلغاء القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة، فإذا رفض التجميع الاقتصادي فلا يكون أمام المؤسسة المعنية سواء حق الطعن في قرار التجميع أمام القضاء.

وإذا كانت إمكانية الحكومة في الترخيص بالتجميع تحد من استقلالية مجلس المنافسة الجزائري، فإن الأمر على خلافه بالنسبة لمجلس المنافسة الفرنسي في هذا المجال ذلك أن هذا الأخير لا يمكنه التدخل للترخيص أو رفض عمليات التجميع إلا من خلال إبداء رأيه الاستشاري بشأنها، دون أن يتعداه إلى سلطة اتخاذ القرار⁽²⁾.

1- أمر رقم 03-03 مؤرخ في جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية، عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003 معدل و متمم بموجب قانون 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، جريدة رسمية عدد 36 مؤرخ في 02 جويلية 2008.

2- كحال سلمى، مجلس المنافسة، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية فرع قانون الأعمال، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، تاريخ المناقشة 05-11-2009، ص46.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

فإذا كان من غير الممكن تصنيف مجلس المنافسة ضمن المؤسسات العمومية فإن تصنيفه كهيئة إدارية مستقلة مشكوك فيه.

إن عامل تقليد النصوص التشريعية الفرنسية يصطدم مع عامل تركيز سلطة القرار في يد السلطة المركزية وشدة التبعية إزاء السلطة التنفيذية التي ترفض أن تتنازل عن بعض صلاحياتها وتصر على الاحتفاظ بها وهذا ما يجعل نظام الهيئات الإدارية المستقلة المكرسة في الجزائر يبتعد كليا على النموذج الذي أراد المشرع أن يقلده⁽¹⁾، لذا ينبغي على المشرع أن يعيد النظر في بعض الأحكام المنصوص عليها في القانون المتعلق بالمنافسة بشكل يدعم استقلاليته وبالتالي فعاليته في أداء مهامه المتنوعة التي أثبتت فعاليتها في ضبط المنافسة في السوق وحمايتها⁽²⁾.

المطلب الثاني: إعداد تقرير سنوي

تمثل التقارير السنوية إحدى الطرق الهامة والجوهرية التي يتم من خلالها توضيح كيفية سير النشاطات داخل السلطات الإدارية المستقلة، بمعنى تفصيل الأمور والمسائل المتعلقة بأدائها لمهامها من جهة، ووضع السلطات العمومية والرأي العام في الصورة حول وضعية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة، وتعد هذه التقارير التي تكون في الغالب سنوية بالنسبة لهذه الهيئات وسيلة لإضفاء المشروعية على وجودها⁽³⁾ و تحديد إطار نشاطها وتأكيد ضرورة استمرارها بالنظر للرصيد الذي حققته.

ويعتبر هذا المظهر تقيدا لحرية السلطات الإدارية المستقلة في القيام بنشاطاتها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية للسلطات المستقلة⁽⁴⁾.

1-ZOUAIMIA Rachid, « droit de la régulation économique » , op , cit ,p82 .

2-جلال مسعد زوجة محتوت، مدى تأثير مجلس المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون فرع قانون الأعمال، جامعة ملود معمري، نيزي وزو، تاريخ المناقشة 2012/12/06، ص 268.

3-ZOUAIMIA Rachid, Droit de la concurrence ,éd, Belkeise, Alger, 2012 ,P46-47 .

4- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في الموارد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص84.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

ونجد مثل هذه الرقابة على مستوى العديد من السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس المنافسة مثلا طبقا للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة في نص مادته 27 الفقرة 01 على أنه:

"يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة".

كما أضافت المادة 27 الفقرة 2 من نفس الأمر على ضرورة نشر هذا التقرير في أية وسيلة من وسائل الإعلام أو في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ولقد أفرد المشرع الجزائري مجلس المنافسة بجريدة خاصة وهي النشرة الرسمية للمنافسة⁽¹⁾.

لكن بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره⁽²⁾ أصبح التقرير السنوي لمجلس المنافسة يرفع أمام الهيئة التشريعية والوزير المكلف بالتجارة وأمام الوزير الأول بدلا من رئيس الحكومة حيث تنص المادة 14 الفقرة 1 منه على أنه:

" طبقا لأحكام المادة 27 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 و المذكور أعلاه يرفع المجلس تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية و الوزير الأول و الوزير المكلف بالتجارة".

وتطبيقا لأحكام المادة 49 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بمجلس المنافسة نصت المادة 14 الفقرة 2 من نفس المرسوم على نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة والتي صدر بشأنها المرسوم التنفيذي رقم 11-242 المتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة والمحدد لمضمونها وكذا كيفيات إعدادها⁽³⁾.

1- المادة 49 فقرة 3 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل و المتمم، مصدر سابق .

2- المادة 14 من المرسوم التنفيذي 11-241 يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، مصدر سابق.

3- المادة 14 من المرسوم التنفيذي 11-242 مؤرخ في 10 جويلية 2011 المتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة و يحدد مضمونها وكذا كيفية إعدادها، جريدة الرسمية، عدد 39، صادرة في 13 جويلية 2011 .

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

ونفس الأمر بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تقدم تقريرا سنويا عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة⁽¹⁾.

وكذلك بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة تنص المادة رقم 43 من القانون العضوي 05-12 المتعلق بالإعلام على أنه:

"ترفع سلطة ضبط الصحافة المكتوبة سنويا تقريرا إلى رئيس الجمهورية والبرلمان تبين فيه نشاطها، وينشر هذا التقرير".

كما أن هناك سلطات أخرى أخضعها المشرع إلى إعداد التقرير السنوي مثل سلطة البريد والمواصلات⁽²⁾، لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽³⁾، والوكالتين المنجميتين⁽⁴⁾، كما نجد أيضا الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية تعد تقرير سنوي يرسل إلى الوزير المكلف بالصحة حول وضعية سوق الموارد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري وتطويرها، كما تعد أيضا حصيلة سنوية للوزير عن نشاطاتها طبقا للمادة 173 الفقرة 4 من قانون الصحة في تعديل سنة 2008⁽⁵⁾.

1- المادة 14 الفقرة الأخيرة من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المصدر السابق.

2- المادة 13 الفقرة 11 من القانون 2000-03 المحدد للقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية المصدر السابق.

3- المادة 115 الفقرة 3 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات ، المصدر السابق.

4- أنظر كل من :

- المادة 08 الفقرة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية المصدر السابق.

- المادة 08 الفقرة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 04-94 المتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، المصدر السابق.

5- المادة 173 الفقرة 17-18 من القانون رقم 08-13 ، مؤرخ في 20 جويلية 2008 ، المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، مصدر سابق ، ص 6 .

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

وأيضاً سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تعد تقرير سنوي تقدمه لوزير الموارد المائية حول نشاطاتها والاقتراحات الهادفة إلى تحسين الخدمات العمومية للمياه طبقاً للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303⁽¹⁾، كما ترسل اللجنة المصرفية تقريراً سنوياً لرئيس الجمهورية حول رقابتها للبنوك و المؤسسات المالية طبقاً للمادة 166 مكرر من قانون النقد والقرض في تعديل 2010⁽²⁾، كما نجد مثل هذه الرقابة على مستوى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته حيث تنص المادة 24 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته على أنه:

"ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقرير سنوي يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعالجة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء".

وألزم المشرع الجزائري سلطة ضبط السمعي البصري إرسال تقريراً سنوياً لكل من رئيس الجمهورية ورئيسي غرفتي البرلمان وهو ما نصت عليه المادة 86 من القانون 14-04 كما ينشر التقرير خلال ثلاثين يوماً الموالية لتسليمه⁽³⁾ دون تحديد القانون لطبيعة الوثيقة التي ينشر فيها، كما ترسل سلطة الضبط تقريراً ثلاثياً يتضمن نشاطاتها للسلطة صاحبة التعيين وذلك على سبيل الإعلام كما تكون مطالبة بتبليغ كل معلومة يطلبها وزير الاتصال⁽⁴⁾.

- 1- المرسوم التنفيذي 08-303، المؤرخ في 28 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطات ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، مصدر سابق، ص 11.
- 2- القانون رقم 10-04، المؤرخ في 01 سبتمبر 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 90-10، المتعلق بالنقد والقرض مصدر سابق، ص 6.
- 3- أمينة غزيل، سلطة ضبط السمعي البصري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة تبسة 2014-2015، ص 51.
- 4- المادتين 86 و 87 من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، مرجع سابق، ص 17.

المبحث الثالث: تكريس تبعية الوسائل المالية للسلطة التنفيذية

اعترف المشرع الجزائري لمعظم سلطات الضبط بالشخصية القانونية، و غياب هذه الأخيرة ينعكس سلبا على استقلالها المالي، مما يستدعي تمويلها من قبل الدولة (المطلب الأول)، وهذا ما يفرض خضوعها للرقابة المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تمويل بعض سلطات الضبط

بعد دراستنا للنصوص القانونية التي تحكم معظم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر نجد أنها أبقّت على نوع من التبعية المالية لهذه السلطات لكن بدرجات متفاوتة فمثلا لجنة الكهرباء والغاز تعد ميزانيتها السنوية، غير أنها تكون خاضعة لموافقة الوزير المكلف بالطاقة كما يمكن أن تستفيد من تسبيق مالي من الخزينة العمومية على سبيل الاسترجاع، وهذا ما يؤثر سلبا على استقلاليتها ويجعلها خاضعة لوزير الطاقة (1).

وحسب المادة 127 من قانون 01-02 سالف الذكر فإنه: " تدخل مصاريف سير لجنة الضبط ضمن التكاليف الدائمة للمنظومة المحددة في المادة 94 من القانون وتمنح حسب الإجراءات المنصوص عليها في المادة 105 من ذات القانون ويمكن أن تكون هذه التكاليف موضوع تخصيص من طرف الدولة.

تعوض المصاريف التي تتحملها لجنة الضبط مقابل الخدمات المؤداة ... " (2)

1- سلطاني نجوى، رطبي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التبعية، مرجع سابق، ص 143.

2- القانون رقم 01-02 الموافق 05 فبراير 2002 يتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة قنوات، مصدر سابق.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

أما بالنسبة للمجال الصحي، فتشمل الموارد المالية للوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري بإضافة مواردها الخاصة بها سابقة الذكر⁽¹⁾ يمكن أن تسجل عند الحاجة الإعتمادات الإضافية الضرورية للوكالة لتمكينها من أداء مهامها في الميزانية العامة للدولة طبقاً للإجراءات المعمول بها⁽²⁾، كما تستفيد من تسبيق مالي قابل للتعويض تضعه الخزينة العمومية تحت تصرف الوكالة لتمكينها من ممارسة نشاطها ويكون ذلك بموجب اتفاقية تبرم بين الوكالة والخزينة العمومية .

وفي المجال المنجمي فالوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، يتم تمويلها⁽³⁾ عن طريق إعتمادات أولية تمنحها الدولة و من موارد صندوق الأملاك العمومية المنجمية التي تدفع له⁽⁴⁾.

علاوة على ذلك وعند الحاجة وأثناء إعداد مشروع قانون المالية السنوي تقترح اعتمادات تكميلية ضرورية لأداء مهامها وتسجل هذه الاعتمادات في الميزانية العامة للدولة .

ويكون لكل رئيس مجلس إدارة الوكالتين سلطة الأمر بصرف النفقات وتخضع ميزانيتها المسبقة لوزير الطاقة والمناجم بالإضافة إلى التسبيق المالي الذي تقدمه الدولة لهما خلال 6 أشهر الأولى من تسيير الوكالتين ويتم ذلك بموجب اتفاقية بين الخزينة العمومية و الوكالة المعنية طبقاً للمادة 15 من قانون محروقات⁽⁵⁾ .

1- المادة 173 الفقرة 05 من القانون رقم 08-13 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، مصدر سابق.

2- المادة 173 الفقرة 02 نفس المصدر.

3-المادة 52 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، مصدر سابق.

4-المادة 154، نفس المصدر.

5- المادة 15 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم، مصدر سابق.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

أما عن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه فهي تستفيد من إعانات الدولة وكذلك من إعانة أولية من طرف هذه الأخيرة هذا من جهة ومن جهة أخرى تخضع حساباتها لمراقبة من طرف محافظ الحسابات الذي يعينه الوزير المكلف بالموارد المائية⁽¹⁾.

وهو الأمر نفسه بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته فنسبية استقلالها المالي يظهر من جهة في الإعانات التي تقدم للهيئة.

حيث تنص المادة 22 من المرسوم الرئاسي 06-413⁽²⁾ على أنه: "تشمل ميزانية

الهيئة على باب للإيرادات وباب النفقات

• في باب الإيرادات:

- إعانات الدولة.

• في باب النفقات :

- نفقات التسيير .

- نفقات التجهيز."

ومن جهة أخرى نجد خضوعها إلى رقابة مالية يمارسها مراقب مالي يعينه وزير المكلف بالمالية طبقاً للمادة 24 من مرسوم رقم 06-413⁽³⁾ كلها عوامل من شأنها التقليل من حرية الهيئة في التصرف في ذمتها المالية ومن ثمة تقليل في استقلالها المالي.

1- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة، مرجع سابق، ص 99 .

2- مرسوم رئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 14 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 07 فيفري 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في أول ذو القعدة 1427 الموافق لـ 29 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وتسييرها، الجريدة الرسمية، عدد 02، صادرة في 22 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 15 فيفري 2012

3- المادة 209 مكرر 3 الفقرة 1 المدرجة في 27 من القانون 06-04 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006، يعدل و يتم الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات الجريدة الرسمية، عدد 15، صادرة في 12 صفر 1427 الموافق لـ 12 مارس 2006.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

أما فيما يخص لجنة الإشراف على التأمينات فتمويلها تتكفل به الدولة بواسطة الخزينة العمومية وذلك عملا بنص المادة 209 مكرر 3 الفقرة 1 المدرجة في 27 من القانون 04-06 المعدل و المتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات التي تنص على أنه : **"تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة إشراف على تأمينات"**.

كما أنه لا توجد أي مصادر أخرى تحصل عليها هذه السلطات لتمويل هياكلها وهذا ما يجعلها تابعة كلياً للدولة، إذ لا يمكن تصور استقلاليتها مقارنة مع الهيئات الأخرى التي نص المشرع صراحة على استقلالها المالي⁽¹⁾.

فعدم اعتراف المشرع لهذه السلطات بالاستقلال المالي يعتبر من القيود التي تحد من استقلاليتها الوظيفية، وهذا ما يجعلها تعتمد بصفة كلية على موارد الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تؤديها كما أن غياب هذا العنصر -الاستقلال المالي- يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية وبالتالي يظهر الدور الهام الذي يلعبه الاستقلال المالي في إبراز الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطات⁽²⁾.

وفي المقابل نجد مجلس المنافسة أصبح في ظل القانون 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة يسجل ضمن ميزانية وزارة التجارة كون مجلس المنافسة وضع لدى وزير التجارة .

1- إرزيل الكاهنة، (دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين)، من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص115.

2- دموش حكيمة، (مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفياً)، من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، أيام 23-24 ماي 2007، ص 8.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

كما أن ميزانيته تخضع للقواعد العامة للتسيير المطبقة على ميزانية الدولة هذا من جهة ومن جهة أخرى وباستقراء النصوص المنشأة لمجلس المنافسة لا نجد أي أثر لامتلاك المجلس مصادر خاصة تمويل بها ميزانيته باعتبار أن هذه الأخيرة تمويل من طرف خزينة الدولة.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة فنصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 170-98 على أن الوزير المكلف بالمالية هو الذي يحدد بقرار نسب الأتاوى والكيفيات التي تحصل بها اللجنة، وفعلا صدر القرار الوزاري الموافق 2 أوت 1998 والمتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 170-98 وحدد نسب الأتاوى (1) .

فإلى جانب التمويل الذاتي يمكن للجنة أن تستفيد من إعانة التسيير من ميزانية الدولة وهو ما يعد تدخلا في استقلاليتها في هذا المجال وتقليصا لحريتها.

وفي مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية فإنه بالإضافة إلى تمويل سلطة الضبط من مواردها فإنه تستفيد من إعتمادات إضافية لتمكينها من أدائها لمهامها من الميزانية العامة للدولة هذا من جهة ومن جهة أخرى تخضع لرقابة مالية طبقا للتشريع المعمول به (2).

وقد حصلت هذه الهيئة عند إنشائها على قرض مالي قابل للسداد ويقدر بـ 10.000.000 من الخزينة العمومية ، فالواقع يؤكد سيطرة إعتمادات الميزانية على إيراداتها خاصة من عدم صدور النصوص المتعلقة بتخصيص الرسوم و الأتاوى لهذه الهيئة.

1- المرسوم التنفيذي رقم 170-98 المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مرجع سابق.

2- المواد 7 و 10 و 10 و 22 من القانون 03-2000 يحدد القواعد المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية و اللاسلكية مصدر سابق .

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

ومن ثم فهي لازالت ممولة عن طريق إيرادات ميزانية مسجلة في ميزانية كتابة الدولة للصناعة وقد قدرت ميزانيتها سنة 2007 بـ 16.5 مليون أورو⁽¹⁾.

وفيما يخص مجلس النقد والقرض باعتباره لا يتمتع بالشخصية القانونية فلا يستفيد من استقلالية مالية ولا من ميزانية خاصة ، بحيث أن الوسائل المالية يتكلف بها بنك الجزائر .

أما اللجنة المصرفية فعدم اعتراف المشرع لها باستقلال مالي يعتبر من بين القيود التي تحد من استقلاليته الوظيفية هذا ما جعل اللجنة تعتمد بصفة كلية على موارد الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تؤديها ، وغياب هذا العنصر يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية ، وبالتالي يظهر لنا الدور الهام الذي يلعبه هذا العنصر - الاستقلال المالي - في إبراز الاستقلالية الوظيفية⁽²⁾.

كذلك بالنسبة للجنة المصرفية الفرنسية فلم تتمتع باستقلال مالي هذا ما يجعلها تتشابه مع اللجنة المصرفية الجزائرية في هذا العنصر ويجعل استقلاليته نسبية .

وفي مجال النقل ، فإن سلطة النقل رغم أنها تتمتع باستقلالية مالية و من مواردها الخاصة حصة من حواصل الامتياز للمنشآت تحدد بموجب قانون المالية ، يمكن لها الحصول على إعانات مخصصة من قبل الدولة⁽³⁾.

وبخصوص سلطة ضبط السمعي البصري فتقيد إتماداتها الضرورية المقترحة من قبلها ضمن ميزانية الدولة ، كما تمسك محاسبة السلطة ضمن القواعد التي تحكم المحاسبة العمومية و ذلك من قبل عون معين من قبل وزير المالية .

1- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 106.

2-دموش حكيم، (مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا)، مرجع سابق، ص88.

3-المادة 102، قانون 02-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، مصدر سابق، ص 38 .

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

وتخضع السلطة للرقابة على النفقات طبقا لإجراءات المحاسبة العمومية وهذا ما يؤثر سلبا على استقلالية هذه السلطة ويجعلها تابعة في هذا المجال للسلطة التنفيذية (1).

المطلب الثاني: خضوعها للرقابة المالية

يعتبر تمويل نشاط الضبط نشاط سيادي يتطلب بالضرورة وجود رقابة خارجية على طريقة استعمال هذه الأموال، كما أن هذه الطريقة في التمويل تطرح مشكلا قانونيا هاما يتمثل في كون هذه المداخل هي مقابل اضطلاع سلطات الضبط بوظيفة لها منفعة عمومية وهي ضمان سيرها، ومن ثم يمكن اعتبار هذه الأتوى نوعا من أنواع الضريبة وبالتالي ضرورة توافقها مع الأحكام الدستورية المتعلقة بتحديد نسبها بموجب قانون.

وعليه، فإن خضوع هذه الإيرادات لنظام الرقابة المالية في الدولة بشقيها المسبقة واللاحقة أمر حتمي لضمان الاستخدام الشرعي والعقلاني لهذه الأموال.

لكن السؤال المطروح هو ما مدى تعارض هذه الرقابة مع الاستقلالية المالية لسلطات الضبط ؟

إن الرقابة المالية لا تعد وصاية على الأمر بالصرف، بل مجرد ضمانة لحماية قواعد النفقة العمومية ، ومن ثم فهي لا تتعارض مع استقلالية هذه السلطات، خاصة وأن السلطات الإدارية المستقلة ورغم نظامها القانوني الخاص تبقى في نهاية الأمر هيئات عمومية يسري عليها النظام الرقابي الذي يحكم الهيئات العمومية الكلاسيكية ومن ثم فهي تخضع لا محال لنظام الرقابة المالية اللاحقة لكل من مجلس المحاسبة والمتقشية العامة للمالية (2).

1- القانون رقم 04-14 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بالنشاط السعي البصري، الجريدة الرسمية، عدد 16.

2- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 110.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

أقرت معظم النصوص المتعلقة بسلطات الضبط خضوعها للنظام الرقابي للدولة طبقاً للتشريع المعمول به⁽¹⁾، كما أن تفسير النصوص المتعلقة برقابة كل من المتفشية العامة للمالية⁽²⁾، ومجلس المحاسبة⁽³⁾ موحى باختصاص هاتين الهيئتين بالرقابة اللاحقة على سلطات الضبط ، وهذا بالرغم من أن النصين لا يأخذان بعين الاعتبار هذه الفئة القانونية الجديدة في مجال اختصاصها ، لكن المشرع استعمل معياراً مادياً⁽⁴⁾، لتحديد اختصاص كل من المتفشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة ، من ثم فإن هذه الرقابة تمتد لتشمل سلطات الضبط خصوصاً وأن الأموال العمومية تشكل الجزء الأكبر من ميزانياتها.

إذ كان الأمر مفصولاً بالنسبة للرقابة اللاحقة فإن الإشكال يبقى مطروحاً بالنسبة للرقابة المسبقة، خصوصاً وأن النقاش الحالي يدور حول علاقة الرقابة بالفعل ويقارن بين الرقابيتين المسبقة واللاحقة⁽⁵⁾.

وفي هذا الصدد نلاحظ أن الرقابة المسبقة تشمل هيئات الضبط بطريقة خاصة وتتمثل في الموافقة المسبقة على مشاريع ميزانياتها إذ أن التطورات الأخيرة القائمة على مفهوم مسؤولية المسيرين عن النفقة كشكل من أشكال إصلاح الدولة تسير باتجاه تفضيل الرقابة اللاحقة على النفقات على حساب الرقابة السابقة .

- 1- المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المتعلق بالمتفشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية، رقم 15.
- 2- الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية، عدد 39.
- 3- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92-78 تنص على اختصاص المفتشية العامة للمالية لرقابة كل شخص معنوي يستفيد من إعانات الدولة و هو الحال بالنسبة لمعظم سلطات الضبط.
- 4- فيما يخص الرقابة اللاحقة لمجلس المحاسبة على سلطات الضبط يقوم المجلس بالتحقيق في طريقة تسير شؤون سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية خلال الفترة الممتدة من 2000 إلى 2005.
- 5- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص113.

الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط

أما بالنسبة لرقابة تنفيذ النفقات فإن 19 هيئة ضبط فقط من أصل 34 في فرنسا تخضع للرقابة المسبقة للمراقب المالي، حيث تم إعفاء معظم السلطات الإدارية الهامة (لجنة عمليات البورصة، سلطة ضبط الاتصالات، لجنة ضبط الكهرباء،...) من رقابة المراقب المالي منذ إقرار ذلك بالنسبة لوسيط الجمهورية⁽¹⁾.

وبالنسبة للتجربة الجزائرية فإن النصوص تبقى شبه مبهمه تجاه هذه المسألة فإذا كانت النصوص المنشئة تنص على خضوع سلطات الضبط للرقابة المالية للدولة دون تحديد نوع هذه الرقابة.

1-يشكل وسيط الجمهورية في فرنسا حالة خاصة من الناحية المالية ، حيث يتمتع بحساب مصرفي لدى الخزينة العامة و الذي يستعمله بكل حرية مع احترام القوانين و التنظيمات و منه فهو لا يخضع لأي شكل من أشكال الرقابة المسبقة على نفقاته وقد شكلت هذه الحرية المالية بالنسبة لوسيط الجمهورية الجزائري سبب إلغاءه حيث جاء في بيان رئيس الجمهورية بتاريخ 02 أوت 1999: "أن هذا الإجراء يندرج في منطق التسيير الأكثر ملائمة و الأفيد لنفقات الدولة

خلاصة الفصل الثاني:

بالرغم من تمتع سلطات الضبط المستقلة بنوع من الاستقلالية، إلا أنها تبقى استقلالية نسبية، وهذا راجع لقيود أو حدود مقيدة لها مما يؤثر على استقلاليتها، فعامل تقليد النصوص التشريعية الفرنسية، يصطدم مع عامل تركيز سلطات القرار في يد السلطة المركزية وشدة التبعية إزاء السلطة التنفيذية التي ترفض أن تتنازل عن بعض صلاحياتها و هذا ما يجعل نظام سلطات الضبط المستقلة المكرس في الجزائر يبتعد كلياً عن النموذج الذي أراد المشرع أن يقلده، فعند معالجتنا للأنظمة القانونية الخاصة بالاستقلالية الوظيفية أفضى بنا إلى وجود استقلالية نسبية بالنسبة لمعظم السلطات وتظهر في عدم تزويدها بالوسائل القانونية وأيضاً في نسبية الاستقلال الإداري و المالي .

الخلاصة

الخاتمة:

من خلال عرضنا لأهم المظاهر التي تجسد الاستقلالية الوظيفية والمتمثلة في تمتع بعض السلطات بحق إعداد نظامها الداخلي إلى جانب تمتعها بالشخصية القانونية وعدم خضوع سلطات الضبط المستقلة لا للرقابة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية هذا من جهة ومن جهة أخرى عدم قابلية القرارات الصادرة منها للتعديل أو الإلغاء من طرف السلطة التنفيذية وأخيرا تمتعها بالاستقلال المالي.

ولكن بالرغم من منح المشرع الجزائري لسلطات الضبط المستقلة جملة من الضمانات من أجل التمتع بالاستقلالية ولا سيما استقلالية وظيفية إلا أنها تبقى استقلالية نسبية وليست مطلقة، وذلك نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون هذه السلطات والذي يظهر جليا من خلال تدخلها في وضع نظامها الداخلي وكذا عدم الاعتراف لبعض سلطات الضبط المستقلة بالشخصية القانونية .

أما في ما يتعلق بالمجال الإداري فتظهر لنا تبعية سلطات الضبط المستقلة اتجاه السلطة التنفيذية من خلال ممارستها للرقابة على القرارات التنظيمية الصادرة منها وذلك عبر إجرائين وهما القراءة الثانية والموافقة، كما منح للسلطة التنفيذية سلطة الحلول محل سلطات الضبط في ممارسة بعض الصلاحيات المنوطة لها وكذلك لها سلطة تجاوز بعض القرارات الصادرة من هذه السلطات وأخيرا ألزم هذه السلطات بإعداد تقرير سنوي مما يؤثر سلبا على استقلاليتها نتيجة للرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية لسلطات الضبط المستقلة.

وفي الأخير نجد أن المشرع الجزائري لم يعترف لبعض السلطات بالاستقلال المالي، أما السلطات الأخرى فرغم أنها اعترف لها بالاستقلال المالي إلا أنه نسبي كونها تعتمد على إعانات تخصص لها من ميزانية الدولة مع خضوعها للرقابة المالية الأمر الذي يجعل استقلاليتها الوظيفية استقلالية نسبية تظهر في النتائج التالية :

- عدم دسترة هذه السلطات واقتقادها لأساسها الدستوري، مما أدى إلى الخلاف حول مدى دستوريتها خاصة وأنها تضطلع بصلاحيات واسعة وخطيرة، والأمر الذي يزيد من حدة الغموض موقف المؤسس الدستوري حول هذه المسألة رغم تنبيهه بالنص على دسترة "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته" في التعديل الدستوري لسنة 2016 ما أدى إلى زيادة الغموض بدل إزالة اللبس، فلماذا خص المؤسس الدستوري هذه الهيئة بالنص عليها و دسترتها بطريقة انفرادية دون غيرها من السلطات رغم أهمية المجالات والقطاعات التي تضبطها ؟ والأكثر من ذلك لماذا كان النص عليها في الفصل الخاص بـ"الهيئات الوطنية الاستشارية" فما غاية المؤسس الدستوري ؟
- صعوبة إدماج هذه السلطات ضمن النظام الإداري والدستوري فلم تتضح مكانتها ضمن الهيكل القانوني والمؤسسي للدولة، إذ لا تعتبر صورة من التنظيم الإداري المركزي والتنظيم الإداري اللامركزي، إنما تشكل تنظيم من نوع خاص .
- استقلال محدود أو يتصف بالنسبي، وليس مطلقا فكلما منحها المشرع نوع من الاستقلال في جانب نجده ما يحده في جوانب أخرى.
- استقلال مغطى ببعض النصوص والإجراءات القانونية المليئة بالنقائص والغموض والثغرات، الأمر الذي يحول دون تمتع هذه السلطات باستقلال حقيقي.
- فقدان الآليات القانونية الفاعلة والكفيلة لضمان وتكريس الاستقلال الفعلي.
- عدم إضفاء صفة الاستقلالية لبعض الهيئات صراحة من طرف المشرع ما أدى إلى اختلاف حول مدى اعتبارها سلطة إدارية مستقلة أو لا .
- الاعتراف بالشخصية القانونية خاصة في القانون الجزائري، إلا أنها لم تمنح لكل السلطات .
- تبعية سلطات الضبط المستقلة للسلطة التنفيذية، بشكل أو بآخر، ويتضح ذلك من خلال القيود و الحدود المفروضة على مظاهر الاستقلال الوظيفي .

وفي الأخير لم يبقى لنا سوى تقديم بعض التوصيات تتمثل فيما يلي:

- ضرورة دسترة السلطات الإدارية المستقلة، فدور هذه السلطات لا يقل أهمية عن غيرها من المؤسسات المدسترة، بل قد يكون أكثر تأثير و أهمية كون تخصصها متعلق بمجالات ذات الأثر المباشر والبلّغ لتطوّر مستوى البلاد.
- ضرورة استبعاد شرط الموافقة على القرارات والأنظمة لأنها تشكل مساسا باستقلاليتها.
- ضرورة استبعاد إجراء إعداد التقرير السنوي أو الحصيلة التي تلتزم بها معظم سلطات الضبط المستقلة لأنه يشكل رقابة إدارية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة كما يشكل ضغطا على هذه الأخيرة من طرف الجهات التي يرفع لها التقرير وبالتالي تتحول إلى مجرد سلطات إدارية تقليدية .
- التخفيف من التدخل الدائم والمستمر للسلطة التنفيذية في أعمال هذه السلطات وذلك من خلال تكريس آليات فعالة تتولى عملية ضبط العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة وبين السلطة التنفيذية .
- منح لجميع السلطات الإدارية المستقلة سلطة وضع أنظمتها الداخلية بكل حرية وذلك من خلال تعديل النصوص التي تخول سلطة وضع النظام الداخلي للسلطة التنفيذية أو التي سكت عنها المشرع ولم يحدد الجهة التي تعده وتصادق عليه و لم يبينها.
- ينبغي على المشرع الجزائري أن يعيد النظر في بعض الأحكام المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة بشكل يدعم استقلاليتها و بالتالي فعاليتها في أداء مهامها المتنوعة التي أثبتت فعاليتها في الضبط سواء ضبط المنافسة في السوق و حمايتها والمجال الاقتصادي أو مجال الحريات .

قائمة المصادر و المراجع

قائمة المصادر والمراجع :

أولاً : قائمة المصادر

النصوص القانونية

أ * القوانين

1. القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 13 يناير 2012 يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، عدد 02 ، الصادرة في 21 صفر 1433 الموافق لـ 15 يناير 2012.
2. أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد رقم 09، مؤرخ في 22 فيفري 1995، ملغى .
3. الأمر رقم 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 المتعلق بمجلس المحاسبة الجريدة الرسمية، عدد 39.
4. الأمر رقم 96-08 الموافق 10 جانفي 1996 و المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد رقم 70، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 1998 .
5. أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية 2003 معدل و متم بموجب قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، الجريدة الرسمية، عدد رقم 36، مؤرخ في 02 جويلية 2008.
6. الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية عدد 52، صادر بتاريخ 27 أوت 2003، معدل و متم بالأمر رقم 09-01 المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، الجريدة الرسمية، عدد 44، صادرة في 26 جويلية 2009، و بالأمر رقم 10-04، المؤرخ في 26 أوت 2010، جريدة رسمية، عدد 50، صادرة في أول سبتمبر 2010.

7. الأمر 10-06 مؤرخ في 28 أبريل 2006 يعدل و يتم القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، عدد20، صادرة في 04 أبريل 2004.
8. القانون رقم 10-90، مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية، عدد 16، صادرة في 18 أبريل 1990، (ملغى).
9. المرسوم التشريعي رقم 10-93 الموافق لـ 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 34، صادرة بتاريخ 23 مايو 1993.
10. القانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية، عدد48، مؤرخ في 06 أوت 2000.
11. القانون 01-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية، عدد35، صادرة في 04 جويلية 2001.
10. القانون 10-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، رقم 08.
11. القانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد رقم 08، مؤرخ في 06 فبراير 2002.
12. القانون رقم 11-02 الموافق 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، عدد رقم 86، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 2002.
13. القانون رقم 04-03 المؤرخ 17 فيفري 2003 يعدل و يتم المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 17 فيفري 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.
14. القانون رقم 07-05 المعدل بموجب المادة 02 من القانون 10-06 المؤرخ في 29 جويلية 2006 المعدل و المتمم للقانون رقم 05-07 المؤرخ في

- 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، عدد 48، صادرة في 30 جويلية 2006.
15. القانون 04-06 المؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق لـ 20 فيفري 2006، يعدل و يتم الأمر رقم 07-95، المؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 جانفي 1995 المتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 12 صفر 1427 الموافق لـ 12 مارس 2006.
16. القانون رقم 12-08 الموافق 25 يونيو 2008 يعدل ويتم الأمر 03-03 الموافق 19 يوليو 2003 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد رقم 36، صادرة بتاريخ 02 يوليو 2008 .
17. القانون رقم 13-08 الموافق 20 يوليو 2008 يعدل ويتم القانون رقم 05-85 الموافق 16 فبراير 85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، جريدة رسمية، عدد رقم 44 صادرة بتاريخ 03 أوت 2008.
18. القانون رقم 04-14 مؤرخ في 24 فيفري 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري الجريدة الرسمية، عدد 16.

ب * نصوص التنظيمية:

1. المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 26 شعبان الموافق 17 جانفي 1996 يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية عدد 05، الصادر في أول رمضان 1416 الموافق 21 جانفي 1996.
2. المرسوم الرئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تنظيمها و كفاءات سيرها، جريدة رسمية عدد 74، صادرة بتاريخ 22 نوفمبر 2006.
3. مرسوم رئاسي رقم 12-64، المؤرخ في 14 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 07 فيفري 2012، يعدل ويتم المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المؤرخ في أول

- ذي القعدة 1427 الموافق لـ 29 نوفمبر 2006 الذي يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وتسييرها، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في 22 ربيع الأول 1433 الموافق لـ 15 فيفري 2012 .
4. المرسوم التنفيذي رقم 92-78 المتعلق بالمتفشية العامة للمالية، الجريدة الرسمية عدد رقم 15.
5. المرسوم التنفيذي رقم 98-170 الموافق 20 مايو 1998 يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، الجريدة الرسمية عدد رقم 34، الصادرة بتاريخ 24 مايو 1998.
6. المرسوم التنفيذي رقم 03-37 الموافق 13 يناير 2003 يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء و استغلال شبكات المواصلات السلكية و اللاسلكية و/أو تقديم خدمات المواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية عدد 04، صادرة بتاريخ 22 يناير 2003.
7. المرسوم التنفيذي رقم 04-93 الموافق 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 20، الصادرة بتاريخ 04 أبريل 2004.
8. المرسوم التنفيذي رقم 04-94 مؤرخ في 01 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، الجريدة الرسمية، عدد 20، صادرة في 01 أبريل 2004.
9. المرسوم التنفيذي رقم 05-99 الموافق 20 مارس 2005 يتم المرسوم التنفيذي رقم 03-37 الموافق 13 يناير 2003 يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء و استغلال شبكات المواصلات السلكية و اللاسلكية و/أو

تقديم خدمات المواصلات السلكية و اللاسلكية، الجريدة الرسمية، عدد20، صادرة بتاريخ 20 مارس 2005.

10. المرسوم التنفيذي رقم 08-303 يحدد صلاحيات وكذلك قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، الجريدة الرسمية، عدد 56 ، صادرة في 28 سبتمبر 2008.

11. المرسوم التنفيذي 11-241 مؤرخ في 10 جويلية 2011 يحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره، جريدة الرسمية، عدد39، صادر في 13 جويلية 2011.

12. المرسوم التنفيذي 11-242 مؤرخ في 10 جويلية 2011 المتضمن إنشاء النشرة الرسمية للمنافسة و يحدد مضمونه وكذا كيفية إعدادها، جريدة الرسمية عدد39، صادرة في 13 جويلية 2011.

ج * قرارات وزارية:

1-قرار موافق ل 02 أوت يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 الموافق 20 مايو 1998 ومتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبها، الجريدة الرسمية، عدد رقم70، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 1998.

2-قرار وزير المالية 05 أوت 1998، يتضمن تطبيق المادة 52 من الأمر رقم 96-08 الموافق 10 جانفي 1998 و المتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد رقم70، صادرة بتاريخ 20 سبتمبر 1998.

د- تقارير:

1-تقرير النشاط السنوي لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية لسنة 2011، و الذي يؤكد التغطية التامة لنفقاتها بالاعتماد على المداخل الصافية دون الحاجة لاعتمادات الدولة.

ثانيا : قائمة المراجع:

• قائمة المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب :

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الرابعة، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006 .
2. بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر 2004.
3. بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القانون الإداري، (عمل و تنظيم و اختصاص) دار هومة، الجزائر، 2011.
4. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، بدون سنة .
5. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، دراسة مقارنة للأسس ومبادئ القانون الإداري و تطبيقاته، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991 .
6. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، القاهرة، دار النهضة 2000.
7. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، لباد لنشر والتوزيع الجزائر، 2007.
8. محمد حسين منصور، محمد حسن قاسم، المدخل إلى القانون، الدار الجامعية سنة 2000 .

ب * الأطروحات والمذكرات:

ب* 1 أطروحات الدكتوراه :

1. جلال مسعد زوجة محتوت، مدى تأثير مجلس المنافسة الحرة بالممارسات التجارية رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة ملود معمري تيزي وزو، تاريخ المناقشة 2012/12/06.
2. زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، تخصص القانون العام: فرع القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، السنة الجامعية، 2015-2016.
3. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016.

ب * 2 مذكرات الماجستير :

1. أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون العمال، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2007 .
2. أقرشاح فاطمة، المركز القانوني لمجلس النقد و القرض، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2003.
3. بالعيد جميلة، الرقابة على البنوك، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2002.
4. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، 2007 .

5. توتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مذكرة لنيل درجة الماجستير، قانون أعمال، جامعة ملود معمرى، تيزي وزو، الجزائر، 2005 .
6. تميزار منال، سلطة الضبط في مجال الإعلام الصحافة المكتوبة، مذكرة لنيل درجة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر بن عكنون، الجزائر، 2012-2013 .
7. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في الموارد الاقتصادية و المالية مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع الدولة و المؤسسات العمومية كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006-2007 .
8. رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع: إدارة و مالية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق، 2010-2011 .
9. زوار حفيظة، لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها كسلطة إدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية العامة، جامعة الجزائر، 2004
10. ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ملود معمرى تيزي وزو، 2011-2012 .
11. عيساوي عزالدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمرى، تيزي وزو، 2015 .
12. قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطات الضبط للبريد و المواصلات أنموذجين، مذكرة لنيل

شهادة ماجستير في القانون العام، جامعة الجزائر، بلقايد، كلية الحقوق
تلمسان، 2009-2010 .

13. كحال سلمى، مجلس المنافسة، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي
مذكرة ماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة
بومرداس، كلية الحقوق، تاريخ المناقشة 05-11-2009 .

14. محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة
لنيل شهادة الماجستير، فرع: قانون المنازعات الإدارية، جامعة مولود معمري
تيزي وزو سنة 2014 .

ب * 3 مذكرات ماستر:

1. سلطاني نجوى، رقطي منيرة، السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التبعية
مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام،(منازعات
إدارية)،جامعة 08 ماي 1945 قالمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية
2015-2016.

2. غزيل أمينة، سلطة ضبط السمعي البصري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر
تخصص قانون إداري، جامعة تيسة، 2014-2015 .

ج * المجالات :

1. أحسن غربي، نسبية الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث و
الدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، عدد 11، سنة 2015.
2. بالطرش منى، السلطة الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور
الدولة مجلة إدارة، العدد02، 2002 .

د * المداخلات:

1- إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، من أعمال
الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي،

- كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية
أيام 23-24 ماي 2007 .
- 2- بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة: دراسة حالة
لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية
واللاسلكية، من أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال
الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة
أيام 23-24 ماي 2007 .
- 3- دموش حكيمة، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفيا، من أعمال الملتقى الوطني
حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق و العلوم
الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، أيام 23-24 ماي 2007 .
- 4- عسالي عبد الكريم، "لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز" من أعمال الملتقى الوطني
حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم
الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007 .

هـ*المواقع الإلكترونية:

<Http://www.arpt.dz/fr/doc/pub/raa /raa-2011.pdf>

• قائمة المراجع باللغة الأجنبية :

Ouvrages Spéciaux

- 1-ZOUAMIA Rachid,les administratives indépendantes et la régulation
économique en Algérie,Rvue ,IDARA ,N° 2 ,2003.
- 2- _____, Les autorités de régulation indépendantes dansle
secteur financier en Algérie ,Edition Houma,alger,Algrie,2005.
- 3- _____, Droit de la régulation
économique ,EditoinBERTI,Alger,2006.

Articles

- 1-ZOUAIMA Rachid, Droit de la concurrence ,éd,Belkeise,Alger, 2012.

حافظ

ملخص:

بعد الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر خلال عشرية الثمانينات والتسعينات وتدهور الأوضاع الاجتماعية والدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها تحرير اقتصادها واعتماد مبدأ المنافسة وفي إطار تبني الجزائر لهذه الشروط والمبادئ وغيرها كان لزاما عليها أن تتبنى بالتبعية آليات الضبط التي اعتمدها الغرب عن طريق سلطات ضبط مستقلة .

فكان الظهور الأول لهذه الفئة من السلطات الإدارية المستقلة في سنة 1990 بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام معتمدا في ذلك على التجربة الفرنسية ثم عمم هذا النموذج ليشمل مجالات مختلفة (مجال الحريات العامة، المجال الاقتصادي و المالي).

طرح هذا النوع من الهيئات عدة إشكالات خاصة على المستوى الوظيفي واستقلاليتها عن السلطة التنفيذية التي جعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية .

ومن خلال دراستنا و بعد التحليل الدقيق للنصوص المنشئة لهذه السلطات توصلنا إلى أنه بالرغم من تميز هذه السلطات بالاستقلالية الوظيفية يبقى نسبي وغير مطلق سواء من حيث عدم تكريس بعض العناصر التي تجسد ذلك الطابع أو من حيث تدخلات الدولة.

الفهـ رسـ

الفهرس:

رقم الصفحة	المحتوى
	شكر و عرفان .
	الإهداء.
01	مقدمة
02	الفصل الأول: مظاهر الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط
07	المبحث الأول: تزويد سلطات الضبط بوسائل قانونية
07	المطلب الأول: التمتع بصلاحيه وضع النظام الداخلي
09	المطلب الثاني: الاعتراف بالشخصية القانونية لسلطات الضبط
12	الفرع الأول: نائب يعبر عنها
13	الفرع الثاني: التمتع بالأهلية
13	أولاً: أهلية التعاقد
14	ثانياً: أهلية التقاضي
18	الفرع الثالث: مسؤولية سلطات الضبط
19	المبحث الثاني: عدم خضوع سلطات الضبط للرقابة الإدارية
19	المطلب الأول: غياب سلطة سلمية عليا على سلطات الضبط
21	المطلب الثاني: عدم المساس بقرارات سلطات الضبط
23	المبحث الثالث: التمتع بالاستقلال المالي
23	المطلب الأول: مفهوم الاستقلال المالي
23	الفرع الأول: تعريف الاستقلال المالي
24	الفرع الثاني: أهمية الاستقلال المالي
25	المطلب الثاني: معايير الاستقلال المالي
34	خلاصة الفصل الأول

رقم الصفحة	المحتوى
35	الفصل الثاني : محدودية الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط
36	المبحث الأول: عدم تزويد بعض سلطات الضبط بالوسائل القانونية
36	المطلب الأول : وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض سلطات الضبط
40	المطلب الثاني: عدم الاعتراف بالشخصية القانونية لبعض سلطات الضبط
40	الفرع الأول : غياب أهلية التقاضي
41	الفرع الثاني : مسؤولية الدولة
43	المبحث الثاني : نسبية الاستقلال الإداري لسلطات الضبط
43	المطلب الأول: مراقبة أعمال سلطات الضبط
43	الفرع الأول : رقابة الوزارة المختصة على أنظمة بعض سلطات الضبط
43	أولا : الرقابة عن طريق إجراء القراءة الثانية
45	ثانيا : إجراء الموافقة
47	الفرع الثاني : سلطة الحلول
48	الفرع الثالث: حق تجاوز قرارات بعض سلطات الضبط
50	المطلب الثاني: إعداد تقرير سنوي
54	المبحث الثالث: تكريس تبعية الوسائل المالية للسلطة التنفيذية
54	المطلب الأول: تمويل بعض سلطات الضبط
60	المطلب الثاني : خضوعها للرقابة المالية
63	خلاصة الفصل الثاني
64	الخاتمة
67	قائمة المراجع
77	ملخص
78	الفهرس