

جامعة قاصدي مباح - ورقلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

الميدان: حقوق وعلوم سياسية

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون إداري

من إعداد الطالب: فرجاني محمد زكرياء

العنوان:

## الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة

نوقشت وأجيزت بتاريخ: 2017/05/21

تحت إشراف اللجنة المكونة من :

الدكتور: بوليفة محمد عمران - أستاذ محاضر "ب" - جامعة قاصدي مباح ورقلة - رئيسا.

الدكتور: حساني محمد منير - أستاذ محاضر "أ" - جامعة قاصدي مباح ورقلة - مشرفا.

الدكتورة: زروقي كميليا - أستاذ محاضر "أ" - جامعة قاصدي مباح ورقلة - مناقشا.

السنة الدراسية: 2017/2016

# الهداء

إلى من قال الله عز وجل فيهما " ووصينا الإنسان بوالديه.. "

لقمان الآية 14

أهدي هذا العمل إلى والدي الكريمين أبي وأمي وإلى

كل إخوتي وإخواني حفظهم الله وأطال عمرهم

أختي الغالية أسماء "رحمها الله"

إلى كل الزملاء والزميلات في الدراسة

إلى كل من ساندني ولو بكلمة ومدلي يد العون في هذا البحث

لكم جميعا أهدي هذا العمل, موسوما بخالص الشكر

والامتنان.

# الشكر و العرفان

الشكر لله على فضله ونعمه، والشكر لله على ما أنى فيه ،

والشكر لله على ما سأكون عليه ،

الحمد لله الذي أعانني على إنجاز هذا العمل المتواضع، بعد الله سبحانه وتعالى

أتقدم بخالص الشكر إلى الأستاذ المشرف ' حساني محمد منير' الذي أمدني

بالتوجيه والنصائح وكل الرعاية اللازمة

لإتمام هذا العمل المتواضع ليظهر في هذه الصورة

كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد

في إتمام هذا العمل خاصة الأستاذ شنوف نصر الدين

كما يتسنى لي أن أتقدم بالشكر إلى كل أساتذة كلية الحقوق بجامعة ورقلة

كما أتقدم بالشكر إلى عمال المكتبات خاصة عمال مكتبة الحقوق

بجامعة عبد الرحمان ميرة ببجاية

إلى كل هؤلاء أقول : "بارك الله فيكم"

## قائمة المختصرات:

ج ر: الجريدة الرسمية

ص: الصفحة

ر م د: رأي المجلس الدستوري

ط: الطبعة

# المقدمة

في إطار تجديد وتطوير النظام القانوني والاقتصادي في الجزائر أنشأ المشرع العديد من الهيئات، أطلق عليها اسم "سلطات الضبط الاقتصادي" وهنالك من سماها "بالمؤسسات الإدارية المستقلة"، كان الهدف من إنشائها هو تحسين السوق و حماية المتعاملين الاقتصاديين وتنظيم المعاملات الاقتصادية وترسيخ المنافسة الحرة والنزاهة التي تضمن العدالة في التعامل بين كل الأطراف في السوق، فمع فشل الإدارة التقليدية في تولي هذه المجالات التقنية والمتطورة، خولت الدولة بعض السلطات التقليدية لهذا النوع من المؤسسات المستقلة ومن بين هذه السلطات، الوظيفة التنظيمية التي تعد طبقا لأحكام الدستور، اختصاصا أصلي للسلطة التنفيذية.

إن هذه المؤسسات هي طريق جديد للقيام بأعمال الدولة هي الدولة دائما، لكن بوجه جديد، إن كان الغرض منها تقادي سلبيات الدولة الكلاسيكية، من هنا فهي هيئات غير معهودة في التقسيم الكلاسيكي لنظرية التنظيم الإداري فالمؤسسات الإدارية المستقلة، هيئات وطنية ذات طابع إداري، لا تخضع مبدئيا للرقابة، إلى الرقابة القضائية التي تعتبر في هذا الموضع ضمانا، لعدم خروج هذه المؤسسات عن القانون، خاصة إذا ما قارنا ذلك بحجم الاختصاص الممنوح لهذه السلطات، بل والأكثر من هذا، أنها هيئات تبتعد كل البعد عن الهيئات الاستشارية لما لها من صلاحيات واسعة في ضبط القطاع الاقتصادي، إذ تمتلك سلطة إصدار القرارات الفردية، واللوائح والأنظمة الأمر الذي يجعلها سابقة من نوعها، وتجديد قوي على مستوى التشكيلة المؤسساتية للدولة .

ظهر هذا النوع من المؤسسات في الجزائر، بداية التسعينات، عن طريق إنشاء المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990، وباعتبار إصلاح وتطوير النظام الاقتصادي عنصر أساسي للنجاح في هذه المهمة، منحت الأولوية في الضبط للسياسة المالية، فأُنشئ كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بموجب القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، لم يكتفي المشرع بهذا بل أنشأ هيئات أخرى تتولى كل منها مهمة الضبط في حدود اختصاصها، أنشئت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ثم مجلس المنافسة، ثم سلطة البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، والوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة قنوات، سلطة الضبط للنقل، الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، الوكالة الوطنية لتتمين موارد المحروقات، سلطة ضبط المياه، الهيئة الوطنية للحماية من الفساد ومكافحته، لجنة الإشراف التأمينات، وأخيرا الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري والهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات.

كما تختلف الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطات، من هيئة لأخرى، فمنها من تتمتع بصلاحيات الرقابة، و أخرى بسلطة العقاب، و منها من تتمتع بصلاحيات التحكيم، ومنها من تمارس وظيفة تنظيمية عن طريق سن قواعد قانونية تنشر في الجريدة الرسمية، تأخذ شكل أنظمة ولوائح وهي ما سنفصل فيه في هذه الدراسة، من خلال ذكر نماذج للمؤسسات التي تمارس اختصاص تنظيمي، للوقوف على مدى حجم وصحة الاختصاص التنظيمي لهذه السلطات .

تظهر أهمية هذا الموضوع من خلال البحث في الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة، و إبراز مدى توفر هذا النوع من المؤسسات على اختصاص تنظيمي مستقل يمارس في إطار القانون القانون، أساسها التشريعي والدستوري، طبيعة لاختصاص التنظيمي الممارس من قبل هذه المؤسسات، الجهات التي تختص بإصدارها، والوقوف على مختلفا أبعاد هذه الوظيفة.

يعود سبب اختياري لهذا الموضوع إلى حداثة موضوع الوظيفة التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة، وما يحمله هذا الموضوع من أبعاد قانونية كالأساس التشريعي والدستوري، الذي اعتمده المشرع عندما مكن هذه المؤسسات من ممارسة الوظيفة التنظيمية، وأبعاد أخرى اقتصادية لاعتبار هذه مؤسسات اقتصادية بالدرجة الأولى، كذلك من أسباب اختياري لهذا الموضوع ندرة الدراسات الأكاديمية حول هذا الموضوع.

### الإشكالية

من خلال ما سبق يثور الإشكال حول، فعالية الوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل المؤسسات الإدارية المستقلة و مدى دستورتها؟؟

بالنسبة للدراسات السابقة في هذا العنوان، فطيلة إنجازي لهذه الدراسة لم أقف على دراسة مستقلة للوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة، فالدراسات التي تناولت هذا الموضوع، جعلته في شكل مطلب أو مبحث على الأكثر، و لبأس أن نذكر من هذه الدراسات ، بوجملين وليد بعنوان سلطات الضبط الاقتصادي ونحن في هذه الدراسة سنستقل بدراسة تفصيلية، عن موضوع الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة، في القانون الجزائري، منى بن لطرش بعنوان السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض، أو ناصر لباد بعنوان المؤسسات الإدارية المستقلة.

ونحن في هذه الدراسة سنستقل بدراسة تفصيلية، عن موضوع الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة، من خلال التطرق لكل الجوانب التي يحتويها هذا الموضوع، انطلاقا من التعريف بهذه الوظيفة، إلى الأساس الدستوري والقانوني، إلى الرقابة على العمل التنظيمي، وغيرها.

للإجابة على هذه الإشكالية عمدة إلى إتباع المنهج الوصفي للوقوف على الجانب المفاهيمي لهذا الموضوع، والتحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المنشئة لهذه المؤسسات، والتي مكن المشرع من

خلالها لهذه السلطات ممارسة التنظيم، مع الاستعانة بالفقه، وعند دراسة هذا الموضوع لحضنا تأثر المشرع الجزائري بالمشرع الفرنسي في هذه التجربة، لهذا عمدنا الاستئناس بالتجربة الفرنسية من خلال التأطير القانوني و الدستور الفرنسي للوظيفة التنظيمية لهذه السلطات بنوع من المقارنة، دون أن ترقى هذه الدراسة لان تكون دراسة مقارنة.

صادفتنا ونحن بصدد إعداد هذه الدراسة مجموعة من الصعوبات، ربما أبرزها هو قلة المراجع المتخصصة في هذا الموضوع إن لم أقل منعدمة تماما، مما اضطرني بالاستعانة بكتب القانون الإداري والدستوري في كثير من الأحيان وتحليل النصوص المنشئة لهذه السلطات للوقوف على كل جوانب هذا الموضوع.

وبناء على ما سبق، فإن المحاور الرئيسية التي سنعالج من خلالها بحثنا هذا ستكون على شكل خطة ثنائية تقوم على فصلين إثنين على الشكل التالي :

**الفصل الأول: الإطار العام لممارسة المؤسسات الإدارية المستقلة للوظيفة التنظيمية**

**الفصل الثاني: سلطة المؤسسات الإدارية المستقلة في ممارسة الوظيفة التنظيمية**

## الفصل الأول

### دستورية الوظيفة التنظيمية

### للمؤسسات الإدارية

### المستقلة

## الفصل الأول: دستورية الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة

أصبحت السلطة التنظيمية في الدولة تشكل أهم أدوات ممارسة العمل الإداري، لهذا عرفت سلطة ممارسة التنظيم نمو وتطور ساهمة فيه مجموعة من العوامل، فبعد أن كانت السلطة التنظيمية حكرا على السلطات الإدارية التقليدية، رئيس الجمهورية والوزير الأول، تدخل المشرع ومنح الاختصاص التنظيمي لهيئات أخرى غير معهودة في السلطات الإدارية التقليدية، كالوالي ورئيس البلدية، والتي تعتبر هيئات عامة لامركزية خاضعة للسلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، يدخل هذا تحت عنوان الإطار العام للوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل المؤسسات الإدارية المستقلة (المبحث الأول) .

لم يكتفي المشرع بهذا بل مكن مجموعة من السلطات الإدارية المستقلة، من ممارسة وظيفة تنظيمية، نظرا لحساسية القطاعات التي تشرف على تسييرها وتنظيمها، هذه المسألة تثير نقطتين هامتين، تتعلق النقطة الأولى، بضرورة إيجاد الأسس والعناصر التي تحدث التلاؤم بين منح السلطة التنظيمية لهذه الهيئات، ونصوص الدستور التي منحت هذا الاختصاص لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، أي أن المشرع لا يجب أن يتجاوز الحدود التي رسمها الدستور عند منحه الوظيفة التنظيمية لهذه السلطات، أما النقطة الثانية فتتعلق بمصدر المنح، أي ضرورة استناد هذه السلطة إلى النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات، فهو المخول صراحة لمنح هذه السلطة، كما أن طرق تدخل السلطات الإدارية المستقلة لممارسة التنظيم مختلفة ومتعددة، فبعض هذه السلطات لا تمارس اختصاص تنظيمي فعلي، إلا أنها تساهم فيه بكيفيات متعددة، تتراوح بين الاستشارة، تقديم الآراء والتوصيات، المشاركة في إعداد التطبيقات التنظيمية، لكن بعضها يمارس وظيفة تنظيمية بشكل فعلي، عن طريق إصدار أنظمة في قطاع النشاط الذي تشرف عليه، يدخل هذا عنوان الوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل المؤسسات الإدارية المستقلة (المبحث الثاني) .

## المبحث الأول: الإطار العام للوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل المؤسسات الإدارية المستقلة

تستمد الوظيفة التنظيمية وجودها من مجموعة القرارات الإدارية الصادرة من الإدارة، والتي تعتبر عملا قانونيا ينشئ حقوقا و يفرض التزامات، والوظيفة التنظيمية اختصاص يتطلب منا البحث عن مفهومه، والعوامل التي ساهمة في تطور سلطة التنظيم، خاصة وأنها أصبحت واسعة النطاق، بعد ما كان مجالها محدد ويقتصر على بعض الموضوعات التي نص عليها الدستور (المطلب الأول) كما انه يتفحص مختلف النصوص القانونية نجد أن الوظيفة التنظيمية لم تعد تقتصر على السلطة التنفيذية، بل هناك هيئات أخرى مكنها المشرع من ممارسة هذا الاختصاص وهي تشكل استثناء عن الأصل العام (المطلب الثاني) .

### المطلب الأول: حول الوظيفة التنظيمية

تعددت التعاريف الفقهية للوظيفة التنظيمية التي تمارسها السلطات الإدارية (الفرع الأول) وقد شهدت سلطة التنظيم، تطورات وتغيرات سايرت التعديلات التي عرفتها معظم دساتير العالم والتي من بينها الجزائر، وهذا عبر دساتيرها المختلفة وقوانينها من حيث تطور سلطة التنظيم، بالتالي وصلت إلى ما وصلت إليه الآن من تطور نتيجة لعدة أسباب وعوامل (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول: المقصود بالوظيفة التنظيمية

عرفت بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات الإدارية والمتمثلة في إصدار قواعد قانونية عامة و مجردة على شكل مراسيم وقرارات إدارية، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم كما تختلف عن القرارات الفردية التي تتخذها نفس السلطات الإدارية .

تعرف أيضا، بالقرارات الإدارية التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية وفقا لقواعد الدستور وتضع قواعد قانونية عامة ومجردة مؤدية إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني.<sup>1</sup>

عرفها أيضا الدكتور عمار بوضياف، بالصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002 ص 89.

<sup>2</sup> عمار بو ضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر و التوزيع، ط3، الجزائر، 2015، ص79.

طابع تنظيمي في شكل مراسيم.

كما عرفت أيضا، بأنها فئة من القرارات الإدارية العامة، تتضمن قواعد عامة موضوعية ومجردة تتعلق بجملة من الحالات والمراكز القانونية والأفراد غير محددین بذاتهم وظيفتها خلق أو تعديل أو إلغاء الحالات و المراكز القانونية العامة .

- ومن منطلق فردية السلطة التنفيذية عمليا وواقعا في الجزائر أسند هذا الاختصاص إلى رئيس الجمهورية والوزير الأول،<sup>1</sup> وفقا للمادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

- كذلك عرفت بأنها قواعد عامة ومجردة لا تطبق على الأشخاص بدواتهم، إنما تطبق على جميع الأشخاص الذي تتوفر فيهم الصفات المحددة بها وعلى الوقائع التي تتوفر فيها الشروط والواردة بها.

كما يجدر التنويه أن اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية تبعا للمعيار الشكلي تعتبر أعمالا إدارية وأعمال معيارية تبعا للمعيار الموضوعي، كونها تتضمن قواعد عامة لذلك تعتبر اللوائح التنظيمية عنصرا من عناصر البناء القانوني في الدولة.

عرفها الفقيه « **BERNARD CHANTE BOUT** » كالتالي :

التنظيم، هو إجراء ذات بعد عام يتم وضعه من طرف السلطات الحكومية أو الإدارية في الدولة، هذا الإجراء يجب أن يكون مطابق للقانون والدستور والمبادئ العامة للقانون، تتم دراسته في إطار القانون الإداري، تحت مصطلح " التنظيم".<sup>2</sup>

والسلطة التنظيمية تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية ومجال التنفيذ الذي يعود لرئيس الحكومة أو الوزير الأول.

-إن السلطة التنظيمية للرئيس، هي الاختصاص الأساسي للسلطة التنفيذية التي من مهامها اتخاذ الإجراءات التنفيذية والإلزامية بالنسبة للإدارة والمواطنين، وهذا المفهوم يبدو واسعا جدا ويسمح للرئيس بالتدخل في كل مكان وفي أي وقت، هذا التدخل عن طريق القرار التنظيمي الذي يحدد شروط إحداث وتنظيم وعمل مختلف المرافق العمومية وسيرهم العادي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد الله بو قفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، نشأة فقه تشريع، دار الهدى للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010 .

<sup>2</sup> سعاد بن سريّة، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010، ص 35 .

<sup>3</sup> ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر، ص 70.

إن التعريف باللوائح أو القرارات التنظيمية، يقتضي التفريق بين اللائحة والقانون فاللائحة وإن كانت تشترك مع القانون في أن كلا منهما يعتبر قاعدة قانونية ملزمة للأفراد إلا أنها تختلف عنه من عدة جوانب.<sup>1</sup>

فالقانون هو عمل تشريعي يصدر عن السلطة التشريعية طبقا للأوضاع المقررة في الدستور يعبر عن إرادة الشعب. أما اللائحة تعبر عن إرادة السلطة التنفيذية ولذلك تعتبر اللائحة أقل مرتبة من القانون من حيث قوتها وقيمتها، ويترتب على ذلك أنه لا يجوز لللائحة أن تخالف نصا قانونيا أو أن تعدله أو تلغيه. أما من حيث مجال كل من القانون واللائحة فالمؤسس الدستوري حدد مجال التنظيم تحديدا سلبيا وهذا حسب المادة 143 من الدستور، حيث تنص على أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير المخصصة للقانون. أما مجال التشريع فقد سارع المؤسس الدستوري إلى توضيح مجاله وهذا بموجب المادة 140 من الدستور.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني : عوامل تطور السلطة التنظيمية في الجزائر

أصبحت السلطة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري تشكل الأصل، والبرلمان المشرع يشكل استثناء، ذلك بحصر مجال التشريع في الدستور، أما مجال اللائحة فهو غير محدد، مما أنتج هيمنة للتنظيم على الإنتاج المعياري، وهذا راجع لعدة أسباب منها:

#### - أولا: متطلبات الواقع الاقتصادي

بعد تبني الدولة لنظام اقتصاد السوق اهتمت بالتوازن المالي والنقدي والإصلاح الاقتصادي للبلاد، ذلك بالتخلي عن أسلوب التخطيط المركزي، مما أدى إلى إعادة النظر في دور الدولة<sup>3</sup>. فبعد الانتقال إلى نظام اقتصاد السوق، أصبحت الدولة مدعوة للحفاظ على الدور التقليدي وعدم التدخل إلى لضبط الأمور، عن طريق ضبط قواعد اللعبة وتنمية مناخ تنافسي، ولتجسيد هذا الغرض منحت سلطة ضبط الاقتصاد وتنظيمه لهيئات أخرى أكثر سرعة لتلبية متطلبات السوق.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، الجزائر، دار العلوم، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2005، ص 35.

<sup>2</sup> بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري، بقسنطينة، 2007، ص 38.

<sup>3</sup> عدة مريم، المظاهر القانونية للإصلاح المصرفي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون أعمال، جامعة بنعكنون الجزائر، 2001، ص 245.

<sup>4</sup> بو عيسى سمير، العلاقة التنظيمية بين سياسة السوق والمؤسسات العامة الاقتصادية، مذكرة ماجستير، تنظيم سياسي و إداري بكلية العلوم السياسية و الإعلام، جامعة الجزائر، 2002 ص 114.

**ثانيا: أولوية تحقيق الهدف**

تملك السلطة التنفيذية جهازا إداريا قويا وفعالا، له من الوسائل المادية والبشرية ما يمكنها من اتخاذ القرارات والتدابير العاجلة، لمواجهة الظروف والمشاكل المعقدة التي يطرحها الواقع المعاش والمكانة التي يحتلها الجهاز الإداري بفضل الدور الأساسي الذي يتولى القيام به وبحكم تعامله اليومي مع الجمهور في كافة مجالات الحياة، تميزه عن غيره من الأجهزة الأخرى لما يتمتع به من دوام وتخصص وفقا لمقتضيات العمل وأوضاعه.<sup>1</sup>

**المطلب الثاني: الهيئات العامة المخولة لممارسة الوظيفة التنظيمية**

بفحص كل الدساتير الجزائرية نجد أن المؤسس الدستوري حدد الهيئات الأصلية لممارسة العمل التنظيمي(الفرع الأول) لكن بدراسة مختلف القوانين نجد أن هذا الاختصاص قد أسند لهيئات أخرى و المتمثلة في الهيئات المحلية(الفرع الثاني).

**الفرع الأول: ممارسة السلطة التنظيمية بموجب نصوص دستورية**

ينص الدستور صراحة على أن كل من رئيس الجمهورية (أولا) والوزير الأول (ثانيا) ، يمارسان سلطة تنظيمية، هذا الاعتراف شهدته كل دساتير الجزائر ماعدا دستور 1976 "وحدة السلطة"، فالنص الدستوري هو الأساس في تحديد الجهات الممارسة للسلطة التنظيمية لاسيما وأنه أعلى قاعدة قانونية في الهرم القانوني للدولة.<sup>2</sup>

**أولا : سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة التنظيم**

حرص المشرع الجزائري منذ الاستقلال على إعطاء سلطة إصدار التنظيم لرئيس الجمهورية، فقد نصت المادة 53 من الدستور 1963 على مايلي: " تمارس السلطة التنظيمية من طرف رئيس الجمهورية " وهكذا تجد سلطة التنظيم المستقل أساسها القانوني والتشريعي قائما وموجودا في نصوص أول دستور جزائري.

<sup>1</sup> بلحاج نسيم ، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية ، مذكرة ماجستير ، فرع دولة و المؤسسات العمومية جامعة يوسف بن خدة ، الجزائر ، 2007 ، ص145 .

<sup>2</sup> صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع إدارة و مالية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2001، ص2.

كما نصت المادة 111 فقرة 10، في الدستور 76 على أن يضطلع رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية، كما نصت المادة 116 من دستور 1989 " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون".<sup>1</sup>

نفس الشيء أكدته دستور 1996 هذا بموجب المادة 125 منه، أما تعديل 2008 فإن هذا الأخير منح لرئيس الجمهورية كذلك اختصاصا تنظيميا مستقلا أصيلا، وعاما، غير استثنائي ولا حصري وهذا بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 125 ومنه فإن سلطته في إصدار اللوائح المستقلة هي اختصاص عام، يستأثر من خلاله الرئيس بحيز كبير من الوظيفة التشريعية. وبناء على ذلك لا يعد رئيس الجمهورية في الدستور الجزائري مقيدا بممارسة بل له أن يمارس، اختصاصه التنظيمي المستقل في ميدان معين أو في جميع الميادين ما عدا المخصص منها للقانون، وهذا حتى لا يتم التناقض مع الدستور الذي أطلق العنان للسلطة التنظيمية المستقلة باختصاص شامل غير حصري ولا مقيد. و من بين أهم المجالات التي يمارس فيها رئيس الجمهورية اختصاصه التنظيمي المستقل في ظل الظروف العادية نجد المرافق العامة والضبط أو البوليس الإداري، إذ يعد هذين الأخيرين من أهم أوجه نشاط الإدارة.<sup>2</sup>

أخيرا دستور 2016 وبموجب المادة 143 التي تنص على أن يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون ويندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول.<sup>3</sup> والملاحظ هو، أن المؤسس الدستوري لم يحدد مجالات التنظيم بالنسبة للسلطة التنفيذية، كما انه بقي متمسكاً بإنفرادها بممارسة هذا الاختصاص متجاهلا فكرة الاعتراف للهيئات الأخرى التي تمارس هذا الاختصاص دون أي أساس دستوري كما سنفصل لاحقا.

### ثانيا: سلطة الوزير الأول في ممارسة التنظيم

يكلف الدستور " الوزير الأول" بتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، سواء كانت قوانين عضوية أو عادية، ويختلف مجال سلطة الوزير الأول في هذه الحالة بحسب طبيعة المواضيع والمسائل التي تتناول القوانين الصادرة عن البرلمان أما دستور 1963 و 1976، فكلاهما خصا هذه المهمة لرئيس الجمهورية دون

<sup>1</sup> صالح مريم، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري، تخصص قانون إداري، مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015، ص32.

<sup>2</sup> بن دحو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2015، ص53.

<sup>3</sup> انظر المادة 143 من الدستور الجزائري 2016، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر، العدد 14، الصادر بتاريخ 07 مارس 2016.

منازع، ومن خلال المادة 52 « يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين » و«المادة 111 فقرة 11 ... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

نصت الدساتير الجزائرية المتعاقبة على نفس هذا الاختصاص الممنوح للوزير الأول، فجاء في المادة 81 من دستور 1989 « تنفيذ القوانين والتنظيمات من اختصاص رئيس الحكومة بوصفه المشرف على الحكومة والمسئول عن فاعلية نشاطها»، و دستور 1996 من خلال المواد 85 فقرة 3 و 125 فقرة 2، وتلاه التعديل الدستوري 2008 في المادة 85 منه «... يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات»، وسار التعديل الدستوري 2016 على نفس النهج من خلال المادة 99 منه.

- كما يمكن الإشارة إلى سلطة التنظيم والتنفيذ المنصوص عليها في الدستور الفرنسي، والممنوحة كذلك للوزير الأول، من خلال المادة 21 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والتي تنص:

" يدير الوزير الأول عمل الحكومة وهو المسؤول عن الدفاع الوطني ويكفل تنفيذ القوانين ..... كما يمارس السلطة التنظيمية ويسند الوظائف المدنية والعسكرية .."<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: ممارسة السلطة التنظيمية بموجب نصوص قانونية عامة

استثناء عن القاعدة العامة، هناك هيئات أخرى عامة تمارس الاختصاص التنظيمي، هذه الهيئات متمثلة في الوالي (أولا) ورئيس المجلس الشعبي البلدي (ثانيا) اللذان يأخذان المقاييس التنظيمية للتنفيذ في مداوات المجالس المحلية.

#### أولا : سلطة الوالي في ممارسة الاختصاص التنظيمي

**1) في مجال التنفيذ:** تنص المادة 113 من قانون الولاية الجديد 12-07<sup>2</sup>، المعدل والمتمم للقانون السابق 90-09 على أن الوالي يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات. إضافة إلى ذلك ضرورة احترام رموز الدولة وشعار على إقليم الدولة فالوالي وفقا لهذا مكلف بتنفيذ.

<sup>1</sup> معلا عائشة، المكانة الدستورية للوزير الأول في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر، تخصص منازعات إدارية، جامعة 8 ماي 1445 قالم، 2016، ص 17-18.

<sup>2</sup> قانون 07/12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ر، العدد 12، الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

- القوانين و الأوامر التي تصدر عن السلطات التشريعية، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضى يوم من وصولها إلى مقر الدائرة، وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من نشرها، وذلك لا يكون إلا باتخاذ لوائح تحوي قواعد عامة ومجردة.

- التنظيمات، والتي يقصد بها المراسيم الحكومية والرئاسية، وتجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعتمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.

**(2) في مجال الضبط :** يقوم الوالي باختصاصات الضبط الإداري والمتمثل في اتخاذ الإجراءات التنظيمية الهامة بقصد حماية النظام العام، والذي يهدف إلى المحافظة على سلامة المجتمع وصيانتته، كما يسعى إلى المحافظة على الصحة العامة والحماية بمختلف أشكالها.<sup>1</sup>

**ثانيا : سلطة رئيس البلدية في ممارسة الاختصاص التنظيمي**

**(1) في مجال التنفيذ:** يتمتع رئيس البلدية، بوصفه ممثلا لجهة عدم تركيز إداري تنفيذ القوانين واللوائح في حدود إقليم البلدية، طبقا للمادة 1/88 من قانون البلدية 10/11.<sup>2</sup>

**(2) في مجال الضبط:** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي لأجل الحفاظ على النظام العام، ودون الإخلال بواجب الاحترام وحماية حقوق وحرية المواطنين، باتخاذ جميع الإجراءات التنظيمية اللازمة، طبقا للمادة 83 من قانون البلدية 10/11، بتالي فإن السلطة التنظيمية للهيئات المحلية، متصلة باختصاص التنفيذ والضبط كمصدر للسلطة التنظيمية.<sup>3</sup>

**ثالثا : طبيعة الوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل هذه الهيئات**

بتفحص طبيعة العمل التنظيمي لهذه المؤسسات، نجد أنها مجرد قواعد تنظيمية تنفيذية تقوم على احترام القوانين و التنظيمات الصادرة من الهيئات العليا ذلك لاعتبار أن الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي يخضعان للسلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، فالوالي باعتباره معين فهو يخضع للسلطة الرئاسية المتمثلة في

<sup>1</sup> حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل القانون 12-07، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013، ص27.

<sup>2</sup> القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 3 يونيو 2011، ج ر، العدد 37، الصادر بتاريخ 22 يونيو 2011.

<sup>3</sup> عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، التخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013، ص49 ص52.

وزير الداخلية بالتالي فعلية الالتزام بالأوامر الصادرة من السلطة الرئاسية، نفس الشيء بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضع للرقابة الوصائية على شخصه، كذلك الرقابة على أعماله.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني: الوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل المؤسسات الإدارية المستقلة

سبق وأشرنا أعلاه بأن الوظيفة التنظيمية خص بها المؤسس الدستوري السلطة التنفيذية، عن طريق تحديد مجالات التشريع والنص على انه كل ما يخرج عن هذه المجالات هو من اختصاص السلطة التنفيذية، تمارسه عن طريق التنظيم، واعتبرنا الوظيفة التنظيمية الممارسة من الهيئات المحلية هي استثناء عن الأصل، إلى أن المشرع الجزائري إستحدث بعض السلطات الإدارية المستقلة، وأعطاهم حق وضع قواعد تنظيمية هي في الأصل من اختصاص رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، دون أي أساس دستوري،<sup>2</sup> (المطلب الأول)، فما هي صور ممارسة هذه المؤسسات لهذا الاختصاص، وهل ساوى المشرع بين هذه الأخيرة عند منح الاختصاص التنظيمي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: أسس الوظيفة التنظيمية الممنوحة للمؤسسات الإدارية المستقلة

في إطار مبدأ سيادة البرلمان فإن أحد أهم المبادئ في القانون الدستوري هي احتفاظ السلطة التشريعية بالاختصاص التشريعي<sup>3</sup>، باعتبارها ممثلة للإرادة العامة، والسلطة التنفيذية لا تقوم إلا باتخاذ الإجراءات الضرورية لتطبيق القانون، لكن التحولات العميقة التي عرفتها المجتمعات، حولت للسلطة التنفيذية باعتبارها الجهاز الفني والإداري الذي يستطيع مواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بسرعة وحزم، اختصاص أسمى حيث حدد الدستور مجالات معينة للقانون وجعل ما دونها للسلطة التنفيذية<sup>4</sup>، فعلى أي أساس دستوري منح المشرع الاختصاص التنظيمي لمثل هذه المؤسسات (الفرع الأول) وماهو الأساس التشريعي الذي أنشئت به هذه المؤسسات (الفرع الثاني).

<sup>1</sup> انظر بلعباس عباس، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2003، ص77.

<sup>2</sup> Institutions administrative, les autorités administratives indépendantes, fiche n° 15 © lagazette.fr – Tous droits réservés ,P5.

<sup>3</sup> عقيلة خرياشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص22.

<sup>4</sup> فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية، ج3، الجزائر، 2008، ص80.

## الفرع الأول: الأساس الدستوري للوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل هذه السلطات

لو قمنا بإسقاط أحكام الدستور على الاختصاص التنظيمي الممنوح للمؤسسات الإدارية المستقلة، سنجد أن هذا الاختصاص هو من صلاحيات السلطة التنفيذية، وأمام سكوت أو غياب الاجتهاد القضائي في الجزائر الذي يبرر توافق منح السلطة التنظيمية لهذه المؤسسات وأحكام الدستور، وجب علينا البحث في القانون المقارن لإيجاد تبرير قانوني (أولاً) ، كما أن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة، يطرح غموض بشأن تكييف هذه السلطات و موقعها في النظام المؤسسي، فخصوصية النظام القانوني لهذه السلطات خاصة، ما تعلق منها بالاستقلالية، والسلطات الواسعة التي تتمتع بها هذه الأخيرة، يطرح وضعية هذه السلطات بالنسبة للنص الأساسي في دولة (ثانياً).

### أولاً: المشروعية الدستورية لمنح السلطة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة

الهيئات الإدارية المستقلة المكلفة بضبط السوق، تتمتع بسلطة سن قواعد عامة ومجردة غير موجهة إلى أشخاص محددة، هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق الأعوان الاقتصاديين، كما تمنح لهم حقوق، ونجد مثال للمؤسسات التي تمارس سلطة تنظيمية فعلية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس النقد و القرض مما يطرح تساؤل أو مشكل دستوري بالنظر إلى نص المادة 143 من الدستور الجزائري، وعدم نص الدستور على حق التفويض من جهة أخرى، بتالي فحسب رأي الفقه لا يمكن تبرير الاختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة إلى باسترجاع فكرة التنازل عن السلطة.<sup>1</sup>

وقد ثار هذا الجدل في القانون الفرنسي استناداً للمادة 21 من الدستور الفرنسي التي تسند للوزير الأول مهمة السهر على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة التنظيمية إلى جانب رئيس الجمهورية، فالمشرع الفرنسي لم يحدد أي هيئة أخرى تتمتع بالاختصاص التنظيمي، بتالي فمنح سلطة تنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة تكون قد حلة محل السلطة التنفيذية وذابت في جزء من الإدارة، فهذه النتيجة تطرح تناقض مع مركز الاستقلالية الضروري لعملها وهو المشكل الرئيسي في الضبط الفرنسي، لكن استبعد هذا الدفع المثار بتدخل القضاء الفرنسي المتمثل في كل من المجلس الدستوري و مجلس الدولة :

<sup>1</sup> عز الدين العيسوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مال مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، 2013، ص

1) بالنسبة للمجلس الدستوري: الذي يعتبر أن الدستور الذي منح للوزير الأول السلطة التنظيمية التنفيذية للقوانين، يعني أن القانون لا يمكنه أن يمنح هيئة أخرى سلطة اتخاذ مقاييس تطبيقية عامة للقوانين، وإنما يكون فقط بمقدار عملها و بمقاييس تكون محدودة بالقدر الذي تتصرف و تستمر فيه.<sup>1</sup>

- ومن اجتهادات المجلس الدستوري، حكمه الصادر في 1986 المتعلق ب CNCL التي منح لها القانون السلطة التنظيمية، فقدّر المجلس الدستوري بأن المادة 21 من دستور 1958 لا تشكل عائق أن يمنح المشرع هيئة أخرى في الدولة غير الوزير الأول سلطة تنظيمية، لكن في مجال محدد وفي إطار معروف من طرف القوانين والأنظمة والتي تسمح بوضع قانون ما حيز التنفيذ.<sup>2</sup>

2) بالنسبة لمجلس الدولة: هذا الأخير اعتمد موقف الرفض قبل أن يسمح لهذه السلطات بممارسة هذا الاختصاص بشروط معينة<sup>3</sup>، كما أكد على أن منح السلطة التنظيمية لهذه المؤسسات غير مخالف للدستور.<sup>4</sup>

حيث اجتهد أيضا بهذا الشأن وسمح بالاختصاص التنظيمي للهيئات الثانوية، التي من بينها الهيئات الإدارية المستقلة، بالقدر الذي حدده القانون لكي تقوم بتطبيق ما نص عليه هذا الأخير، ومن اجتهادات مجلس الدولة حول سلطات الضبط الاقتصادي، في سنة 2001، حيث صرح بأن هذه الأخيرة لا تمارس هذا الاختصاص، بالمقابل يمارسه بعض من هذه السلطات لأنه ضروري في مجال عملها الذي يتميز بالتقنية، مثال في مجال البورصة فالقانون منح جزء من هذه السلطة التنظيمية لهذه الهيئات المستقلة ك لجنة عمليات البورصة، هيئة ضبط الاتصال فهذه الهيئات هي التي تضمن التفاعل بين القانون والفعل، وهذا لأجل الاستمرار الحسن لتطور كل الأعمال على أرضية الواقع، لذا فسلطة التنظيمية للهيئات الخاصة بالضبط يجب أن توطر بدقة، وتحدد بمسائل تقنية و اقتصادية. من هنا فالاختلاف بات واضحا في الإطار الدستوري لمنح السلطة التنظيمية بين النظام الفرنسي و الجزائري، من حيث كون الوزير الأول في النظام الجزائري لا يملك إلى المجال التنظيمي التنفيذي للقانون من دون مشاركة رئيس الجمهورية المجال التنظيمي المستقل

<sup>1</sup> فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، قانون أعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2010، ص 87.

<sup>2</sup> CONS-CONS N86-217 DC du 18 nov. 1989 rec. p141 cité pargelard rapport sur les autorités administrative indépendantes accueil documents parlementaire n 3166 p41 disponible sur le site [www.assemblée-nationale.fr](http://www.assemblée-nationale.fr) 01/04/2017.

<sup>3</sup> Clémence Dumont, Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendante, Courrier hebdomadaire du CRISP, (n° 2054-2055), 2010, P31.

<sup>4</sup> Conseil d'Etat français, les autorités administratives indépendantes, rapport public, études & documents, n°53, 2000, P337.

طبقا للمادة 143 من الدستور. ومنه فالسلطة التنظيمية الممنوحة للمؤسسات الإدارية المستقلة لا يمكن أن تكون إلى تطبيق للقانون عكس المشرع الفرنسي الذي حدد مجال السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة في فرنسا من حيث مداها ومضمونها كسلطة تطبيقية للقانون، من جهة أخرى لم يصدر عن المجلس الدستوري الجزائري ما يؤسس مشروعية السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه الهيئات من عدمها.<sup>1</sup>

### ثانيا : المكانة الدستورية للمؤسسات الإدارية المستقلة

يحدد الدستور السلطات في الدولة و يقسمها إلى ثلاث سلطات، تشريعية تضع القوانين، تنفيذية تتولى تنفيذ هذه القوانين، وسلطة قضائية تنطق بالعدالة، فالدستور لا يعرف سلطة أخرى غير هذه السلطات الثلاث. والسؤال المطروح كيف يمكن للمشرع ودون خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة، وتتمتع بسلطات تنظيمية ؟ أي هل يمكن القول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تمثل سلطة رابعة في الدولة ؟

إنّ القول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تعد كأنها خلق لسلطة رابعة يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات، لأن مثل هذه الفكرة تظهر غريبة، بل تهدم البناء المؤسساتي التقليدي. فهذه السلطات تختلف عن الهيئات الاستشارية التي تنصب مهمتها في تقديم الآراء والاقتراحات، فهي<sup>2</sup> تتمتع بسلطة إصدار قرارات يعود اختصاصها الأصلي إلى السلطة التنفيذية.

لكن الفقه المؤيد لهذه الفكرة لا يرى أي تعارض بينها وبين الدستور.<sup>3</sup> فحسب رأي الأستاذة C.TEITGEN.COLLY، أنه لمن البساطة التسليم بفكرة وجود ثلاث اختصاصات مختلفة مخولة لثلاث أجهزة مختلفة، والمبدأ هو " الفصل بين السلطات " وليس ثلاثية السلطات وحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته السادسة عشر 16 أكد على هذا المبدأ دون سواه، وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وآراؤه تندرج ضمن هذا السياق فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات، إذ توجد هيئات منصوص عليها في الدستور، دون أن نجد لها مكانا في النماذج الموجودة، مثل المجلس الأعلى للقضاء

<sup>1</sup> فنوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 95 .

<sup>2</sup> Rachid zouaamia, les autorités administratives indépendant et la régulation économique en Algérie, EDITION HOMA, Algérie, 2005, op.cit, p12.

<sup>3</sup> عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، ملتقى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007، ص26.

والمجلس الدستوري. فمبدأ الفصل بين السلطات هو من له الصفة الإلزامية كمبدأ دستوري وليس ثلاثية السلطات، فمختلف المهام يجب أن تحدد وتصل دون وجوب توزيعها على ثلاث سلطات فقط.<sup>1</sup>

في فرنسا اتفق الفقه على أن المشرع لم يقيم بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاث التقليدية، وإن أطلق المشرع وصف السلطة على منظمة أو هيئة ما، فإنه يبتغي من ذلك بيان الطبيعة الخاصة لها وإخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية. وهذا يؤكد رغبة المشرع في إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات، بهدف تبيانها على أنها ليست كباقي الإدارات التقليدية.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: الأساس التشريعي

أنشئ المشرع هذه المؤسسات بقوة القانون ومنحها الوظيفة التنظيمية أيضا بقوة القانون المنشئ لها، بتالي فمن الضروري استنادا هذا الاختصاص التنظيمي إلى النصوص المنشئة، بمعنى أن المشرع هو من يملك صلاحية إنشائها، فهو المخول صراحة بمنح هذا الاختصاص التنظيمي وهذا في حد ذاته يعد أساسا لتأكيد مشروعيتها (أولا)، وقد تساءل الفقهاء حول طبيعة هذا المنح فهل هو تأهيل لهذه المؤسسات باعتبارها تضبط قطاعات حساسة أم تفويض (ثانيا).

### أولا: منح السلطة التنظيمية لهذه المؤسسات بقوة القانون المنشئ لها

من بين المؤسسات الحائزة على الوظيفة المعيارية نجد كل من:

- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، التي منحها المشرع سلطة تنظيمية عامة تتعلق بسوق القيم المنقولة الخاضعة لرقابتها طبقا لنص المادة 30 من المرسوم رقم 93-10 المعدل بموجب المادة 14 من المرسوم 03-04، كما تختص أيضا بوضع قواعد ذات التطبيق المهني المفروضة على الوسطاء في عملية البورصة و المتدخلين في السوق.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> قراري مجدوب، مكانة الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 8، المركز الجامعي النعامة، 2013، ص 2.

<sup>2</sup> رشيدة سعيد، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007، ص 411.

<sup>3</sup> المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 17 فيفري 2003 المعدل والمتمم، للقانون رقم 03-04، متعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر ، عدد 11، الصادر في 19 فيفري 2003.

- مجلس النقد والقرض والذي أعطي سلطة إصدار مجموعة من القواعد التطبيقية للقانون في شكل أنظمة، من خلال المادة 62 من الأمر رقم 03-11 والتي تقابلها المادة 06 من القانون رقم 10-04 كما تجدر الإشارة إلى أن مجلس النقد والقرض منح أيضا سلطة تنظيمية بموجب القانون رقم 07-01 المتعلق بوضع أنظمة الادخار والقرض و ذلك بموجب المادة 07 من هذا الأخير.<sup>1</sup>

- أيضا لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي منحة اختصاصا تنظيميا، وذلك بموجب المادة 13 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وذلك عن طريق، تحديد المواصفات والمقاييس الواجب توفرها في تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كذلك المادة 64 من القانون نفسه، التي منحت للجنة سلطة وضع الشروط المتعلقة بإنشاء واستغلال أو تقديم الخدمات البريدية الخاضعة لنظام الترخيص.<sup>2</sup>

- كذلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز و بموجب القانون 02-01 وهذا طبقا للمادة 115 منه والتي تنص على سلطة اللجنة في تحديد شروط وكيفية منح الترخيص لإنجاز واستغلال القنوات المباشرة للكهرباء والغاز من دون أي أساس.<sup>3</sup>

### ثانيا طبيعة منح المشرع الاختصاص التنظيمي لهذه المؤسسات

تحدد المادة 140 من دستور 2016، مجالات التشريع للبرلمان والتي من بينها وضع قواعد متعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين، التشريع في مجال النقد والقرض وغيرها من المجالات. إن وظيفة هذه المؤسسات هي مبرر يفرض على المشرع منح أو تفويض السلطة التنظيمية لهذه الهيئات عن طريق النص المنشئ لها، باعتبار هذه الأخيرة تضبط قطاعات حساسة مثل قطاع الاتصالات والقطاعات الاقتصادية التي دخلت غمار المنافسة والتي تحتك فيها حقوق الأشخاص.

- وقد اعتبر بعض الفقه أن المشرع الذي منح له الدستور اختصاصا يجب أن يؤديه ولا يسمح له بتفويضه لهيئات أخرى، حكومية أو غير حكومية، إلى إذا سمح له الدستور بذلك ومنه ستكون كل النصوص التي

<sup>1</sup> الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المعدل و المتمم بالأمر 10-04، المؤرخ في 26/10/2010، المتعلق بقانون النقد و القرض، ج ر، العدد 52، الصادر بتاريخ 2003.

<sup>2</sup> القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، ج.ر، عدد34، مؤرخة في 6 أوت 2000.

<sup>3</sup> القانون رقم 01/02، المؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد 08، مؤرخ في 06 فيفري 2002.

فوضت لهيئات أخرى غير حكومية اختصاص وضع أحكام كان من المفروض أن توضع بالقانون في غياب ترخيص دستوري بالتفويض غير مشروعة.

- كما أكد جانب آخر من الفقه على انه يمكن الاعتراف للمشرع بهذا المنح على اعتبار ما لتلك السلطات من أهمية، بشرط أن تكون محددة واعتبروا هذا المنح تأهيلا وليس تفويضا لأن التفويض في هذه الحالة يعد غير دستوري لأن الدستور لم يسمح به بالإضافة إلى أن المشرع عندما منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية فهو لم يتنازل أو يفوض لها عن اختصاص، إنما منحها الأهلية لوضع القواعد التي تسمح بتطبيق القانون.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: صور ممارسة العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة

أسند المشرع اختصاص تنظيمي لبعض من السلطات الإدارية المستقلة، وفرق بين هذه المؤسسات في ممارسة التنظيم، بين مؤسسات تقوم بإنشاء القاعدة القانونية، بالإضافة إلى السهر على حسن تنفيذها واحترامها، (الفرع الأول) وبين من تقوم فقط بالمساهمة سواء بوضع تدابير أو تحديد الحقوق المكرسة بالقانون (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: المؤسسات الممارسة لوظيفة تنظيمية فعلية

هناك سلطتان فقط من بين سلطات الضبط تمارسان الاختصاص التنظيمي بصفة مباشرة هما:

#### أولاً: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

والتي تتمتع بسلطة تنظيم واسعة طبقاً للقانون 03-04، مقارنة بتلك التي تضمنها المرسوم التشريعي رقم 93-10، وهذا تماشياً مع التعديلات الجديدة التي من بينها إحداث أجهزة داخل البورصة كالمؤتمن المركزي. تتدخل اللجنة لوضع قواعد تتعلق بسير سوق القيم المنقولة، والمقصود بالقيم المنقولة الأسهم والسندات محل العمليات القائمة بين المتعاملين داخل البورصة، إذ تقوم اللجنة وفقاً للمادة 06 من القانون 03-04، المعدلة بسن ما تراه مناسباً من أنظمة من أجل سير سوق القيم المنقولة، وتقوم بنشرها في الجريدة الرسمية مرفقة بالنص القانوني المتضمن الموافقة عليها من الوزير المكلف بالمالية، تبين اللجنة من خلال هذه القواعد شروط إصدار هذه القيم وقبول تداولها وأحكام أخرى خاصة بشطبها، كما تقوم بوضع القواعد المتعلقة

<sup>1</sup> خوشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مذكرة دكتوراه في القانون العام، جامعة سطيف، 2015، ص 19.

بالمتدخلين في البورصة، سواء تعلق الأمر بالمصدرين للقيم المنقولة، وهم هؤلاء الذين يعرضون الورق للبيع لأول مرة مهما تكن صفتهم، أو تعلق الأمر بالمستثمرين الذين يتقدمون لشراء تلك الأوراق المعروضة للبيع، أو بصفة الوسطاء الذين يتوسطون بينهما، وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم 03-04 المعدل للمرسوم التشريعي رقم 93-10 استبعد الشخص الطبيعي من دائرة الوسطاء وأصبحت تقتصر هذه المهمة على الأشخاص المعنوية دون الطبيعية.

### ثانياً: مجلس النقد والقرض

يمارس وظيفة تنظيمية هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي، كما يقوم بتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها، يقوم كذلك بتأطير عمليات البنك المركزي وفقاً للمادة 41/2 من الأمر رقم 03-11 وكذا المادة 62 من نفس الأمر، كما يقوم بإصدار أنظمة في الميادين المتعلقة بشروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية وفروعها، وكذا شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات، وكذا شروط إقامة شبكاتها.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني : المؤسسات المساهمة في العمل التنظيمي

بعض هذه المؤسسات لا تمارس اختصاص تنظيمي فعلي، إنما تساهم في ممارسة السلطة التنفيذية للتنظيم، ويمكن أن نذكر منها:

#### أولاً: مجلس المنافسة

بالنسبة لمجلس المنافسة الذي لا تزيد سلطته التنظيمية عن إبداء آراء بشأن المسائل التي لها صلة بالمنافسة، ويمارس في هذا الإطار استشارة اختيارية وأخرى إلزامية رغم عدم تمتعه بسلطة تنظيمية في المسائل المتعلقة بالمنافسة، و اضطلاع الحكومة، المتمثلة في وزير التجارة بهذا الاختصاص، إلى أنه يعرف سلطة استشارية واسعة.

- فنجد الاستشارة الاختيارية، التي تنص عليها المادة 35 من الأمر 03-03، والتي تنص على أن "يبيدي المجلس رأيه في كل مسال ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويبيدي كل اقتراح في مجالات المنافسة..."، كذلك المادة 38 من هذا الأخير التي تنص على أنه "يمكن أن تطلب الجهات القضائية رأي

<sup>1</sup> بن عمر محمد الصالح، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ودورها في ضبط السوق المالية، مذكرة ماستر، تخصص قانون أعمال، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، 2015، ص 83-84.

مجلس المنافسة فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة....<sup>1</sup> بتالي فالمشرع كان واضحا بشأن عدم إلزامية اللجوء إلى مجلس المنافسة لطلب استشارته بالنسبة للاستشارة الاختيارية لهذا الأخير.

كذلك بالنسبة للاستشارة الإلزامية والتي نصت عليها المادة 36 من قانون المنافسة والتي تنص على أن يستشار المجلس في كل مشروع نص تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها :

- إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط ما أو دخول السوق إلى قيود من ناحية الكم.

- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات.<sup>2</sup>

أما عن طبيعة النصوص المستشار حولها فهي بنص الأمر تتعلق بالنصوص التنظيمية ذات الصلة بالمنافسة فقط.<sup>3</sup>

#### ثانيا: لجنة ضبط الكهرباء والغاز

بحيث تنص المادة 2/112 من القانون المنشئ لهذه الأخيرة، على مايلي "تضطلع اللجنة بالمهام الآتية :  
...مهمة استشارية لدى السلطة العمومية في مايتعلق بتنظيم سوق الكهرباء و السوق الوطنية للغاز و سيرهما " و في هذا الإطار تقوم اللجنة بإبداء آرائها للسلطة التنفيذية إذا طلبت منها الحكومة ذلك، أثناء إعدادها للتعليمات التطبيقية، أما عن طبيعتها القانونية فلم تشر المواد إلى ذلك مما يدل على عدم إلزاميتها.<sup>4</sup>

#### ثالثا: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية

تتمتع سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بسلطة تنظيمية تتعلق بمسائل تقنية، وهو ما نصت عليه المادة 13 من القانون 03-2000، المتعلق بالبريد والمواصلات والتي تنص على وظيفة اللجنة

<sup>1</sup> المادة 35-38 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المؤرخ في 19 يوليو 2003، ج ر، العدد 43، الصادر بتاريخ 20 يوليو 2003.

<sup>2</sup> المادة 36 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

<sup>3</sup> بو جملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون الجزائر، 2007، ص159.

<sup>4</sup> Rachid zouaimia, les autorités administrative Independent et la regulation économique en Algérie. 74.

في، تحديد المواصفات والمقاييس الواجب توفرها في تجهيزات البريد والمواصلات السلوكية و اللاسلكية.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> القانون رقم 03-2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، مرجع سابق.

## ملخص الفصل الأول :

يتبين من خلال ماسبق، أن المشرع أنشئ هذه المؤسسات بقوة القانون، وأدرج ضمن القانون المنشئ لبعض هذه السلطات وظيفة تنظيمية تتمثل في سلطة إصدار قواعد قانونية عامة ومجردة في شكل مراسيم وقرارات إدارية، تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة منهم دون تحديد ذواتهم، كما أن المشرع فرق بين هذه السلطات عند منح هذا الاختصاص، بين مؤسسات مساهمة في ممارسة السلطة التنفيذية للتنظيم ك لجنة ضبط الكهرباء والغاز و مجلس المنافسة الذي لا تزيد سلطته عن إدراج تدابير واقتراحات غير ملزمة، ومؤسسات تمارس وظيفة تنظيمية فعلية ك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ومجلس النقد والقرض عن طريق إصدار لوائح وأنظمة دون أي أساس دستوري، فجل الدساتير في الجزائر أسندت هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية، المتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول، مما أثار إشكالية دستورية هذه الوظيفة بالنسبة لهذه السلطات خاصة وأن القضاء الدستوري والإداري الجزائري لم يصدر ما يبرر هذا الاختصاص، عكس ما هو موجود في فرنسا التي تدخل المجلس الدستوري ومجلس الدولة، وبرر دستورية هذا الاختصاص بمحدوديته وبكونه تقني، عكس الاختصاص التنظيمي الممنوح للوزير الأول الذي يعتبر عاما وتبقى النصوص القانونية وحدها غير مبرر لممارسة هذا الاختصاص من قبل هذه السلطات.

## الفصل الثاني

محدودية الوظيفة التنظيمية للمؤسسات

الإدارية المستقلة

## الفصل الثاني : محدودية الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة

من خلال عرض أشكال ممارسة المؤسسات الإدارية المستقلة للتنظيم<sup>1</sup>، يتضح أن المشرع في القانون الجزائري لم يعترف بالسلطة التنظيمية الكاملة إلى لهيئتين اثنتين، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها و مجلس النقد و القرض، بحيث تقوم هذه السلطات من خلالها بتوجيه الاقتصاد وتوجيه المنافسة وحماية حقوق وحريات الأفراد، منح هذا الاختصاص لها استنادا إلى التحولات القانونية والاقتصادية التي شهدتها الدولة وجعلتها، تمنح هذه السلطات حق التدخل بموجب أنظمة ولوائح مع توفير كل الآليات القانونية لهذه السلطات، من أجل مباشرة مهامها وتنظيم القطاعات التي تشرف عليها على أكمل وجه، يدخل هذا تحت عنوان حول الممارسات التنظيمية الفعلية للمؤسسات الإدارية المستقلة (المبحث الأول).

لكن مقابل حجم السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه السلطات، أخضعت القرارات التنظيمية لهذه الأخيرة للرقابة المركزية، تظهر هذه الرقابة من خلال العلاقة التي تربط سلطات الضبط بالإدارة المركزية والسلطة التنفيذية، فالأصل العام هو عدم خضوع هذه المؤسسات للرقابة الرئاسية أو وصائية من أي جهة كانت، فبعد تنازل الإدارة المركزية لصلاحياتها لصالح هذه السلطات، لم تعد تربطها بالهيئة التنفيذية إلا علاقات الاستشارة و الاقتراح بعيدا عن أية علاقة وصائية أو تدخلية، غير انه وبتحليل النصوص المتعلقة بسلطات الضبط يتضح بأن هناك رقابة ممارسة من الجهاز التنفيذي على هذه الأخيرة، هذه الرقابة تأخذ أشكال مختلفة، كذلك الرقابة القضائية التي جاء بها المشرع كضمانة لحقوق الفاعلين الاقتصاديين، خاصة وحجم الاختصاص التنظيمي الممنوح لهذه السلطات، وهذا بإعطاء الحق للأطراف المتضررة بالطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن هذه السلطات، مما أثار نقطة دستورية اختصاص مجلس الدولة بالطعون المرفوعة ضد قرارات هذه السلطات، هذا يدخل تحت عنوان الرقابة على العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> انظر المطلب الثاني من البحث الثاني في الفصل الأول، تحت عنوان صور ممارسة العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة.

## المبحث الأول: حول الممارسات التنظيمية الفعلية للمؤسسات الإدارية المستقلة

كما أشرنا أعلاه فإن المشرع قد فرق بين هذه السلطات عند توزيع الاختصاص التنظيمي على المؤسسات الإدارية المستقلة، بحيث مكن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (المطلب الأول) ومجلس النقد و القرض (المطلب الثاني) من ممارسة اختصاص تنظيمي حقيقي يتمثل في إصدار اللوائح والأنظمة و نشرها في الجريدة الرسمية كما منحها أيضا سلطة إصدار قرارات فردية ملزمة لمن وجهة إليهم.

### المطلب الأول: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

خول المشرع للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها صلاحيات تنظيمية واسعة في مجال القيم المنقولة، فهي تلعب دور المصدر للقيم المنقولة، عن طريق توليها وضع النصوص التنظيمية العامة للبورصة و الوسطاء (الفرع الأول) كما أعطية أيضا سلطة إصدار القرارات الفردية متعلقة بمنح الاعتماد والتأشيرة (الفرع الثاني) .

### الفرع الأول: مجالات ممارسة العمل التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

تمارس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها سلطة تنظيمية عامة، عن طريق إصدار لوائح وأنظمة، تتعلق بتنظيم سوق القيم المنقولة، وفي هذا الصدد تنص المادة 31 من المرسوم 93-10 على قيام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتنظيم سوق القيم المنقولة، هذا بسن تقنيات تهم على الخصوص :

- رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عملية البورصة.
- اعتماد الوسطاء في عملية البورصة و القواعد المهنية التي تطبق عليهم.
- نطاق مسؤولية الوسطاء ومحتواها والضمانات التي يجب أن يكفلوها لزيائهم.
- تسيير أوراق القيم المنقولة وسنداتها المقبولة في البورصة.
- تنظيم عمليات المقاصة.
- الشروط الخاصة بأهمية الأعوان المرخص لهم بإجراء مفاوضات في مجال البورصة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> المرسوم التشريعي رقم 93-10، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

- قبول القيم المنقولة للتفاوض بشأنها و شطبها و تعليق تحديد أسعارها.
  - الشروط التي يتفاوض ضمنها حول القيم المنقولة في البورصة وكيفية تسليمها.
  - محتوى الشروط الإلزامية الواجب إدراجها في عقود التفويضات بين الوسيط في عمليات البورصة.
- وقد قام المشرع بتعديل هذا المرسوم التشريعي، بالقانون 03-04، بحيث وسع في اختصاص اللجنة، عن طريق منحها حق سن لوائح في مجالات لم تتضمنها المادة 31 من قبل كما ألغى بعض الاختصاصات للجنة هذا بموجب المادة 06 من القانون 03-04 والتي تخص :
- رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة.
  - اعتماد الوسيط في عمليات البورصة والقواعد المهنية المطبقة عليهم.
  - الشروط والقواعد المتعلقة بنظام التسوية وتسليم السندات.
  - الشروط والقواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمن المركزي على السندات والمستفيد من خدماته.
  - شروط التأهيل وممارسة نشاط حفظ إدارة السندات.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: سلطة اللجنة في إصدار القرارات الفردية

إن السلطة الثانية التي تتمتع بها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في إطار ممارستها لمهام الضبط هي سلطة إصدار القرارات الفردية، والتي يقصد بها كل ما يصدر عن هيئة عامة تدخل ضمن فئة السلطة الإدارية المستقلة، وهو ذلك التصرف الصادر وفقا لأحكام القانون العام، مستخدما امتيازات السلطة العامة.<sup>2</sup>

تطبق هذه القرارات على أشخاص معينين بذواتهم، أو حالات متعددة معينة بذاتها، أما بالنسبة لأشكال هذه القرارات فإنها تأخذ صيغة أوامر أو نواهي تلزم من وجهة إليهم بالقيام بعمل أو امتناع عن عمل كما، يمكن أن تكون في شكل ترخيص إداري، بموجبه يسمح لشخص معين أو مجموعة معينة من الأشخاص، بمزاولة نشاط محدد أو معين و بالمثل أسندت هذه السلطة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، من خلال

<sup>1</sup> القانون رقم 03-04، مؤرخ في 17 فبراير 2003، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر، عدد 17، الصادر في 19 فبراير 2003.

<sup>2</sup> سليمان السعيد، محاضرات في مقياس القانون الإداري، جامعة محمد صديق بن يحيى جيجل، 2013، ص5.

سلطتها في اتخاذ القرارات الفردية المتعلقة بالترخيص لممارسة بعض الأنشطة بواسطة آليات الاعتماد (أولاً) و، التأشيرة (ثانياً).<sup>1</sup>

### أولاً: الاعتماد

#### (1) تعريف الاعتماد:

هو الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة، والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية، واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز.<sup>2</sup>

حيث يمكن ممارسة بعض النشاطات المتعلقة بسوق القيم المنقولة، إلا بعد الحصول على الاعتماد المسبق من قبل اللجنة و من ذلك:

- ضرورة اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة.

- ضرورة اعتماد اللجنة للقوانين الأساسية و مشاريع أنظمة وهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة.<sup>3</sup>

#### (2) الطبيعة القانونية لقرار الاعتماد

ذهب أغلب الفقهاء إلى اعتبار الاعتماد من القرارات الفردية وقد تبنت هذا الرأي مدرستين فقهييتين :

- تستند المدرسة الأولى (المدرسة الكمية) إلى القول بأن قرار الاعتماد عبارة عن قرار إداري إفرادي، ذلك بأن منحه ، تعديله، إنهائه، يكون بالإرادة المنفردة للإدارة، دون تدخل إرادة الطرف الذي منحه له الاعتماد.

- أما المدرسة الثانية (المدرسة الموضوعية) فتقول بأن القرار الاعتماد هو قرار إداري فردي، نظراً للآثار التي تترتب عنه، فعبئ تنفيذه والالتزام بأحكامه يقع على عاتق المستفيد من القرار دون سواه، أما الطرف الثاني الذي يمنحه فلا دخل لإرادته في تنفيذه، بالرغم من اختلاف هاتين المدرستين الفقهييتين في نقطة الإنطلاق، إلا أن نقطة الوصول واحدة. وهي التسليم بالطابع الإداري الفردي لقرار الاعتماد وهو ما أكد

<sup>1</sup> قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و سلطة ضبط البريد والمواصلات كنموذجين، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص102.

<sup>2</sup> بن مدخن ليلة، تأثير النظام المصرفي على حركة الاستثمار في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، تخصص قانون الإصلاحات الاقتصادية، جامعة جيجل، الجزائر، 2007.

<sup>3</sup> قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص182 .

عليه الاجتهاد القضائي، حيث منع إحالته من الشخص المستفيد إلى شخص آخر، باعتباره يتميز بالطابع الشخصي الانفرادي.

- ذهب اتجاه آخر من الفقه إلى إضفاء الطابع التعاقدى على قرار الاعتماد، وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في القرار الذي اتخذه فيما سماه برسائل الاعتماد و إدخاله ضمن فئة العقود الإدارية.<sup>1</sup>

### ثانيا: التأشيرة

#### 1) تعريف التأشيرة:

تسجيل يضعه شخص باسمه في شكل خاص به وثابت ليقر صحة مضمون النص وسلامته ويتحمل مسؤولية ذلك، وهو أحد العناصر الأساسية لصحة النص والشرط الأساسي لقبوله.<sup>2</sup>

بحيث يقع على كل مصدر للقيم المنقولة قبل نشر المذكرة الإعلامية بإعلام الجمهور أن يودع مشروع هذه المذكرة لدى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للتأشير عليها، حتى يتسنى له توزيعها وسط الجمهور، إذ يجب أن تضع اللجنة تأشيرتها عليها حتى تصبح قابلة للنشر.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض

مكن المشرع مجلس النقد والقرض بعدة صلاحيات، من بينها إعداد الأنظمة في مسائل الصرف (الفرع الأول) واتخاذ قرارات فردية (الفرع الثاني) تتعلق بمنح الترخيص لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية، أو حتى مكاتب التمثيل الأجنبي للبنوك والمؤسسات المالية، وهو ما يثبت الصلاحيات الحقيقية لمجلس النقد والقرض، والتي لها تأثير مباشر على النظام المصرفي، تتعلق بتأطير المهنة المصرفية من جهة، ووضع قواعد ممارستها من جهة أخرى، حيث أصبح هذا المجلس جهاز الدولة المختص في تسيير سياسة القرض، و برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية يقوم بتقنين مجالات هامة تتعلق بالقطاع المصرفي .

<sup>1</sup> عبيدش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير، تحولات دولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010، ص 18.

<sup>2</sup> مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، دار هومة للنشر، ط3، 2008، ص 348 .

<sup>3</sup> ناصر لباد، المؤسسات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، عدد 1، 2002، ص 13.

## الفرع الأول: مجالات ممارسة العمل التنظيمي لمجلس النقد و القرض

أسند لمجلس النقد والقرض مجموعة من الصلاحيات ذات التأثير المباشر على النظام المصرفي، هذا بموجب المادة 62 من القانون المنشئ لهذا الأخير، وهو ما أكده الأمر 10-04 المعدل والمتمم للأمر السابق، مما يجعل مجلس النقد والقرض يمارس اختصاص تنظيمي فعلي خصوصا في المجالات التالية:

- إصدار النقد، كما هو منصوص عليه في المادتين 5 و 4 من هذا الأمر وكذا تغطيته.
- مقاييس وشروط عمليات البنك المركزي، لاسيما فيما يخص الخصم والسندات تحت نظام الأمانة ورهن السندات العامة والخاصة والعمليات المتصلة بالمعادن الثمينة و العملات.
- تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها، ولهذا الغرض، يحدد المجلس الأهداف النقدية لاسيما فيها يتصل بتطور المجاميع النقدية والقرضية ويحدد استخدام النقد وكذا وضع قواعد الرقابة في سوق النقد ويتأكد من نشر معلومات في السوق ترمي إلى تقادي مخاطر الاختلال.
- إعداد المعايير وسير وسائل الدفع وسلامتها.
- منتجات التوفير والقرض الجديدة.
- شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية وفتحها، وكذا شروط إقامة شبكاتها، لاسيما تحديد الحد الأدنى من رأسمال البنوك والمؤسسات المالية وكذا كفاءات إبرائه.
- شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر.
- المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية لاسيما فيما يخص تغطية المخاطر وتوزيعها، والسيولة والقدرة على الوفاء والمخاطر بوجه عام.
- حماية زبائن البنوك والمؤسسات المالية لاسيما في مجال العمليات مع هؤلاء الزبائن.<sup>1</sup>
- المقاييس والقواعد المحاسبية التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية مع مراعاة التطور الحاصل على

<sup>1</sup> منى بن لطرش، السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض والدستور، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة الجزائر، عدد 41، 2014، ص9 و10.

الصعيد الدولي في هذا الميدان، وكذا كفاءات وآجال تبليغ الحسابات والبيانات المحاسبية الإحصائية والوضعيات لكل ذوي الحقوق لاسيما منها بنك الجزائر.

- الشروط التقنية لممارسة المهنة المصرفية ومهنتي الاستشارة و الوساطة في المجالين المصرفي والمالي.

- تحديد أهداف سياسة سعر الصرف وكيفية ضبط الصرف.

- تسيير احتياطات الصرف.

- قواعد السير الحسن وأخلاقيات المهنة المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية.<sup>1</sup>

إن الدارس للمادة 62 من الأمر 03-11 يلاحظ حتما مدى شساعة سلطة مجلس النقد والقرض، الذي يملك دور السلطة التنفيذية في مجال النشاط البنكي والمالي.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: سلطة المجلس في إصدار القرارات الفردية

منح المجلس وبموجب المادة 62 من الأمر 03-11 سلطة إصدار القرارات الفردية في المجالات التالية :

- الترخيص بفتح مكاتب التمثيل للبنوك الأجنبية.

- الترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية وتعديل قوانينها الأساسية، وسحب الاعتماد.

### أولاً: إجراءات الترخيص

في هذا المجال أصدر المجلس النظام 06-02 وبموجب المادة 02 من، التي تحدد شروط تأسيس بنك أو مؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك أو مؤسسة مالية أجنبية، فإنه يوجه طلب الترخيص بتأسيس بنك ومؤسسة مالية وكذا الترخيص بإقامة فرع بنك أو مؤسسة مالية أجنبية، لرئيس مجلس النقد والقرض ويرفق هذا الطلب بملف تحدد عناصره عن طريق تعليمة يصدرها بنك الجزائر.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> منى بن لطرش، السلطة التنظيمية لمجلس النقد و القرض و الدستور، مرجع سابق، ص9-10.

<sup>2</sup> Rachid zouaimia, les autorités administratives indépendantes dans le secteur financier en Algérie ,Edition Homa , algeria ,2005 ,P32.

<sup>3</sup> النظام رقم 06-02، المؤرخ في 02 ديسمبر 2006، يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج ر، عدد 77، الصادر في 24 ديسمبر 2006.

## ثانيا: شروط طلب الترخيص

- نوعية وشرفية المساهمين وضامنيهم المحتملين.
  - الوسائل المالية، مصدرها و الوسائل الفنية التي ينتظر استعمالها .
  - إستراتيجية تنمية الشبكة و الوسائل المخصصة لهذا الغرض.
  - القدرة المالية لكل واحد من المساهمين ولضامنيهم.
  - المساهمين الرئيسيين المشكلين "النواة الصلبة"، ضمن مجموعة المساهمين، لاسيما فيما يتعلق بقدرتهم المالية وتجربتهم وكفائتهم في الميدان المصرفي والمالي على العموم .
  - وضع المؤسسات التي تمثل المساهم المرجعي لاسيما في بلدها الأصلي بما في ذلك المؤشرات حول سلامتها المالية.
  - قائمة المسيرين الرئيسيين.
  - مشاريع القوانين الأساسية إذا تعلق الأمر بإنشائها بنك أو مؤسسة مالية.
  - القوانين الأساسية للبنك أو المؤسسة المالية للمقرر إذا تعلق الأمر بفتح فرع بنك أو فرع مؤسسة مالية أجنبية.
  - التنظيم الداخلي أي المخطط التنظيمي مع الإشارة إلى عدد من الموظفين المرتقب وكذا الصلاحيات المخولة لكل مصلحة.
  - برنامج النشاط الذي يمتد على خمس سنوات.<sup>1</sup>
- يتم عرض طلب الترخيص بتأسيس بنك أو مؤسسة مالية وإقامة فرع بنك أو فرع مؤسسة مالية أجنبية على مجلس النقد والقرض قصد دراسة ما تم تقديمه في الملف التأسيسي من عناصر ومعلومات، وكذلك كل معلومة إضافية تطالب بها مصالح بنك الجزائر لتقييم الملف. وبمجرد استيفاء الشروط المحددة وفق التنظيم فإن مجلس النقد والقرض يبلغ صاحبها، ومن ثم يدخل الترخيص الممنوح حيز التنفيذ من تاريخ

<sup>1</sup> INSTRUCTION, N°11-07 DU 23 DECEMBRE 2007, FIXANT LES CONDITIONS DE CONSTITUTION DE BANQUE ET D'ÉTABLISSEMENT FINANCIER ET D'INSTALLATION DE SUCCURSALE DE BANQUE ET D'ÉTABLISSEMENT FINANCIER ÉTRANGER, <http://www.bank-of-algeria.dz/html/legist37.htm>.06/04/2017 .

تبلغه، وفي حالة رفض منح الترخيص، يمكن تقديم طلب ثاني لكن لا يكون إلا بعد مضي 10 أشهر من تبليغ رفض الطلب الأول.<sup>1</sup>

## المبحث الثاني: الرقابة على العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة

كأصل عام فإن المؤسسات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الرئاسية ولا الوصائية من أي جهة، إنما تخضع فقط لرقابة القاضي، فبعد تنازل الإدارة المركزية لهذه السلطات عن جزء من اختصاصها التنظيمي لم تعد تربط المؤسسات الإدارية المستقلة بالجهاز التنفيذي أي علاقة تدخلية، غير أنه وبتحليل النظام القانوني لمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، اتضح بأن هناك تداخل وظيفي بين المؤسسات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية، مما يحد من استقلالية ممارسة الوظيفة التنظيمية لهذه السلطات (المطلب الأول)، من جهة أخرى نجد الرقابة القضائية الممارسة على أعمال هذه السلطات التي أصبحت هي الأخرى تمس بحقوق المتعاملين في بعض الأحيان، خاصة وأن تطبيق هذه الرقابة أصبح يطرح مشاكل وتعقيدات جمة (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الرقابة المركزية على العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة

تتخذ هذه الرقابة المركزية على القرارات التنظيمية شكلين أساسيين هما، إجراء القراءة الثانية و إجراء الموافقة (الفرع الأول) وأشكال أخرى من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على هذه السلطات كالتقرير السنوي و وضع النظام الداخلي لبعض هذه السلطات (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: رقابة السلطة التنفيذية على القرارات التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة

باعتبار مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الهيئتان الوحيدتان من بين المؤسسات الإدارية المستقلة التي تمارس اختصاص معياري فعلي، فسنقوم بدراسة الرقابة المركزية على قرارات كل من هذه الأخيرة، و متمثلة في إجرائي القراءة الثانية (أولا) والموافقة (ثانيا).

#### أولا: إجراء القراءة الثانية

يتعلق هذا الإجراء الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، إذ أخضعها المشرع قبل صدورهما للرقابة

<sup>1</sup> منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 237.

المسبقة لوزير المالية، حيث ترسل بعد يومين من مصادقتها من طرف المجلس إلى وزير المالية والذي يمتلك أجل 10 أيام من أجل طلب تعديلها ينبغي على المحافظ أن يجمع المجلس خلال 5 أيام ويعرض عليه التعديل الذي يكون قد طلبه الوزير المالية و يكون القرار الجديد نافدا مهما كان مضمونه، بتالي فإن هذا التأخير الإجرائي للأنظمة المصرفية التي يصدرها المجلس يستبعد إذن دورا مباشرا للحكومة في هذه الأنظمة، عكس ما هو عليه الحال في فرنسا، أين يتمتع مجلس التنظيم البنكي بصلاحيات إصدار أنظمة بنكية لكن في إطار الخطوط العريضة التي تضعها الحكومة، كما أن الوزير المكلف بالمالية والاقتصاد الفرنسي يرأس هذا المجلس، فمقارنة مع هذا الجانب القانوني الفرنسي، تبدو استقلالية مجلس النقد و القرض بالنسبة للحكومة أكثر وضوحا، فالوزير المكلف بالمالية له دور غير مباشر في الإطار الإجرائي لأنظمة المجلس، لكن رغم ذلك ورغم الطابع التنفيذي لهذه الأنظمة مهما كان مضمونها، فإن الإبقاء على هذا الإجراء من شأنه إعاقة عمل المجلس، خصوصا و أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى حالة صمت و عدم رد وزير المالية في الآجال المحددة.<sup>1</sup>

### ثانيا: إجراء الموافقة

يخص هذا الإجراء لجنة البورصة، فهي التي تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار أنظمة ولوائح، و المقصود بالأنظمة و اللوائح تلك القواعد التي يتم إصدارها لتطبيق نصوص تشريعية و تنظيمية، وهي تتميز بكونها مقيدة من حيث ممارستها وتطبيقها، ويتجلى ذلك في عدم تمتعها بالقوة الإلزامية إلى بعد موافقة وزير المالية عليها، لتتشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية<sup>2</sup>، ويلتزم بأحكامها كل المخاطبين بها وفي حالة مخالفتها يخضعون لعقوبات بشتى أنواعها، كما تتميز الأنظمة التي تصدرها هذه اللجنة بأنها محدودة و محصورة النطاق، حيث تصدر في مجالات معينة ومحددة مسبقا من طرف المشرع، مما يضيف عليها الطابع الخاص والتطبيقي.<sup>3</sup>

ومصادقة وزير المالية على لوائح اللجنة يمكن اعتبارها ضربا من الرقابة الوصائية، ذلك أن الوزير يملك سلطة المصادقة، وإحالة النظام للنشر، كما انه يملك سلطة الرفض، وبالتالي عدم إمكانية نشر النظام الذي يجعل منه غير قابل للتطبيق، وهذا على خلاف الرقابة الممارسة من طرف وزير المالية على الأنظمة التي

<sup>1</sup> بو جملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 241.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم رقم 93-10، ج ر، العدد 18، لسنة 1996.

<sup>3</sup> تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة في الجزائر "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 185.

يصدرها مجلس النقد والقرض التي تعتبر مجرد رقابة شكلية، إذ يحق للوزير أن يطلب تعديلها، إلا أن طلبه لا يلزم المجلس، ويكون القرار الذي يتخذه هذا الأخير نافذا مهما كان مضمونه .

وقد ثار نقاش حول الفرق بين الموافقة والمصادقة، كون أن المشرع الفرنسي استعمل مصطلح المصادقة، في حين نلاحظ أن المشرع الجزائري استعمل مصطلح المصادقة، فمصطلح الموافقة ليس مرادفا لمصطلح المصادقة، ففي هذه الحالة، لا يعتبر قرار وزير المالية، سببا لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة فالمصادقة ما هي إلى شرط لدخول الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة التي فضل المشرع الجزائري استعمالها والتي تجعل النص الغير موافق عليه يبقى مجرد مشروع لا يرقى لدرجة نظام.<sup>1</sup>

- غير أنه وبالرجوع إلى معظم الأنظمة التي أصدرتها اللجنة نلاحظ تذبذب المشرع الجزائري الذي استخدم مصطلح الموافقة تارثا و مصطلح المصادقة تارثا أخرى.

- ومن الأنظمة التي صدرت عن اللجنة مرفق بموافقة الوزير، نجد قرار وزير المالية المؤرخ في 26-06-2000 المتضمن الموافقة على نظام لجنة تنظيم عمليات تنظيم البورصة ومراقبتها رقم 02-2000 المؤرخ في 20-01-2000 والمتعلق بالمعلومات الواجب نشرها من طرف المؤسسات التي تكون قيمها مصغرة في البورصة.<sup>2</sup>

- وأخرى بقرار المصادقة، مثل ما ورد في قرار وزير المالية المؤرخ في 14-01-2001 المتضمن المصادقة على نظام اللجنة رقم 03-2000 المؤرخ في 28-09-2000 والمتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: مظاهر أخرى لخضوع المؤسسات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية

من بين أهم القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة، نجد تدخل السلطة التنفيذية لوضع النظام الداخلي لبعض السلطات الإدارية المستقلة (أولا)، إلى جانب هذا نجد التقرير السنوي الذي ترفعه البعض من هذه السلطات للسلطة التنفيذية (ثانيا) .

<sup>1</sup> منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 182.

<sup>2</sup> قرار رقم 02-2000، المتضمن الموافقة على نظام لجنة تنظيم البورصة و مراقبتها، ج ر، العدد 50، المؤرخ في 26-06-2000.

<sup>3</sup> قرار رقم 02-2000، المتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم البورصة، ج ر، عدد 08، المؤرخ في 14-01-2000.

## أولاً: وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لبعض المؤسسات الإدارية المستقلة

إنّ بعض السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، تبقى تابعة للسلطة التنفيذية فيما يخص وضع نظامها الداخلي، وهذا ما يقلص من استقلاليتها من الجانب الوظيفي.

ونذكر على سبيل المثال مجلس المنافسة، الذي يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم.

نجد نفس الشيء في مجال النشاط المنجمي، بحيث تنص المادة 51 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم على أنّ: « تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي، يتخذ بموجب مرسوم... » .

## ثانياً: إعداد التقرير السنوي و إرساله للحكومة

يعتبر هذا المظهر تقييدا لحرية السلطات الإدارية المستقلة، الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية للسلطات المستقلة.

ونجد مثل هذه الرقابة على مستوى العديد من السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس المنافسة مثلا، الذي تنص بشأنه المادة 1/27 من الأمر رقم 03-03 على أنه « يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة ». مع إشتراط المشرع لضرورة نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أو في أية وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى.

- والملاحظ هو أنّ مجلس المنافسة منذ تنصيبه، أي من سنة 1996 إلى يومنا هذا لم يتم بنشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ولا بوسيلة أخرى من وسائل الإعلام. وهذا عكس نظيره الفرنسي الذي يقوم بنشر تقاريره السنوية عن طريق كافة وسائل الإعلام وخاصة في الإنترنت.<sup>1</sup>

نجد أيضا مثل هذه الرقابة على مستوى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد، التي ألزمها المشرع و بموجب المادة 24 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الهيئة بإعداد تقرير سنوي يرفع لرئيس الجمهورية، يتضمن تقييما لنشاطاتها حول الوقاية من الفساد ومكافحته والنقائص المسجلة من طرف اللجنة

<sup>1</sup> حذري سمي، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية، مذكرة ماجستير، تخصص قانون أعمال، جامعة احمد بوقرة بومرداس، 2006، ص77.

والتوصيات التي عاينتها اللجنة والتوصيات الضرورية لتغطية النقائص.<sup>1</sup>

أيضا لجنة ضبط الكهرباء والغاز، التي تعد حصيلة سنوية وتعرضها على وزير الطاقة، هذه الحصيلة تتناول كل ما يتعلق بتنفيذ نشاطاتها ونظام تطوير السوق طبقا لما ورد في المادة 115/3 من قانون الكهرباء و الغاز.<sup>2</sup>

- أُلزم المشرع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتقديم تقرير السنوي، عن نشاط سوق القيم المنقولة للحكومة طبقا للمادة 30 من قانون إنشائها.

- ترسل سلطة ضبط السمعي البصري تقرير سنوي لكل من رئيس الجمهورية، ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة يتضمن وضعية تطبيق القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ويتم نشر التقرير خلال 30 يوم الموالية لتسليمه للجهات المعنية دون تحديد القانون طبيعة الوثيقة التي ينشر فيها، كما ترسل سلطة الضبط تقريرا ثلاثيا يتضمن نشاطاتها للسلطة صاحبة التعيين وذلك على سبيل الإعلام، كما تكون مطالبة بتبليغ كل المعلومات التي يطلبها وزير الاتصال طبقا للمواد 86-87 من القانون 14-04 لسنة 2014 وهو ما ينقص من استقلاليتها الوظيفية ويجعلها تابعة للسلطة التنفيذية.<sup>3</sup>

- كما أُلزمت المادة 43 من قانون الإعلام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، بتقديم تقرير سنوي عن نشاطها لرئيس الجمهورية، دون أن تبين كيفية نشره والوثيقة الرسمية التي ينشر فيها.<sup>4</sup>

### المطلب الثاني: الرقابة القضائية على العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة

تعد الرقابة القضائية على شرعية قرارات سلطات الإدارية المستقلة، كضمانة مهمة من ضمانات حقوق الفاعلين الاقتصاديين، لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون، بالرغم من أنها تشكل نوع من التصيق على ممارسات هذه الأخيرة، إلى أنه وبالمقارنة مع السلطة التنظيمية الممنوحة لكل من مجلس النقد و القرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والمتمثلة في إصدار قرارات تنظيمية وفردية دون أي أساس دستوري، مما يؤدي في الكثير من الأحيان إلى ارتكاب بعض الأخطاء عندما تصدر قراراتها على عجل، أو

<sup>1</sup> المادة 24 من القانون 06-01، المؤرخ في 20 افريل 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج ر، العدد 14، الصادرة بتاريخ 8 مارس 2006.

<sup>2</sup> المادة 115 من قانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد 08، صادرة في سنة 2002.

<sup>3</sup> القانون 14-04 المؤرخ في 23 مارس 2014، المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر، عدد 16، الصادر بتاريخ 24 فبراير 2014 .

<sup>4</sup> أحسن غربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث و الدراسات الإنسانية، العدد 11، 2015، ص 250.

تجاهل للقواعد القانونية التي سنها المشرع حفاظا على مصالح المتعاملين الاقتصاديين لذلك فتح المشرع للأطراف المتضررة حق الطعن القضائي في قرارات هذه السلطات (الفرع الأول)، غير انه وبالرغم من أهمية هذه الرقابة إلى أن هناك من يشكك في دستوريتها، بتالي فإنه يقتضي علينا البحث في دستورية الأساس التشريعي للرقابة القضائية على أعمال هذه السلطات من خلال التطرق لموقف المجلس الدستوري وموقف الفقه، في دستورية الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: رقابة مشروعية القرارات التنظيمية والفردية للمؤسسات الإدارية المستقلة

أمام حجم الاختصاص التنظيمي الممنوح للمؤسسات الإدارية المستقلة، مكن المشرع المتعاملين الاقتصاديين وحتى الجهاز التنفيذي في بعض الحالات، من حق الطعن في القرارات التنظيمية و الفردية لهذه المؤسسات (أولا) خاصة وأن تطبيق هذا النوع من الرقابة أصبح يثير نوع من التعارض مع النص الأساسي في الدولة (ثانيا).

#### أولا: رقابة مشروعية القرارات التنظيمية

تتمثل القرارات التنظيمية لسلطات الضبط الإدارية، في كل من الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومجلس النقد والقرض التي تخضع لرقابة المشروعية من طرف مجلس الدولة، وإن كان النص الذي ينظم هذه الأخيرة يشوبه بعض الغموض<sup>1</sup>، حيث استعمل المشرع في المادة 33 من المرسوم 93-10 المتعلق بلجنة البورصة، مصطلح الطعن القضائي، حيث تنص على انه يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها ....<sup>2</sup>، إلى انه و بإعتبار لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هيئة إدارية فلا يوجد شك بأن هذا الطعن ما هو إلى طعن بالإلغاء.

أما بالنسبة لمجلس النقد و القرض، فقد نص المشرع على أن يكون الطعن في الأنظمة الصادرة على مجلس النقد والقرض ، أمام مجلس الدولة، بحيث يقدم الطعن وزير المالية، فهو يقتصر عليه بالرغم من أن هذه الأنظمة قد تمس مصالح المتعاملين الاقتصاديين باعتبارها موجهة إليهم.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمدي سمير ، منازعات سلطات الضبط الإداري في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2004، ص69 .

<sup>2</sup> المادة 33 من المرسوم التشريعي 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

<sup>3</sup> Rachid zouaimia ,les autorités administrative indépendant dans le secteur financier en Algérie , Edition Homa ,Algérie, 2005, P33.

وقد فصل مجلس الدولة في مشروعية النظام رقم 95-07 المتعلق بمراقبة الصرف. حيث صرح مجلس الدولة بعدم مشروعية المادة 15 من النظام الصادر عن مجلس النقد والقرض، مكتفياً باستبعادها عن التطبيق في القضية المعروضة عليه فقط، دون تجاوزه إلى إلغائها حيث جاء في حيثياته، انه إذا كان من صلاحيات المجلس إعداد أنظمة تطبيقية للقانون 90-10 فإن المجلس لا يستطيع أن يضيف إلى النص، بتالي فعند ما نص في المادة 15 من النظام 95-07 المؤرخ في 1995/12/23<sup>1</sup>، على انه يمكن للبنك سحب صفة الوسيط المعتمد لعمليات الصرف، فإنه قد تجاهل مقتضيات القانون التي توكل هذا الاختصاص للجنة المصرفية، بتالي ففي هذه الحالة يتعين التصريح بأن مقتضيات المادة 15 من النظام المذكور أعلاه باطلة.<sup>2</sup>

### ثانيا: رقابة مشروعية القرارات الفردية

تصدر سلطات الضبط الإدارية قرارات فردية تأخذ أشكال مختلفة، كلها تخضع لرقابة قضاء الإلغاء تكريسا لمبدأ المشروعية من جهة وحماية لحقوق والأعوان الاقتصاديين من جهة أخرى، حيث يختص القاضي الإداري عموما برقابة الطعون ضد القرارات الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة<sup>3</sup>. إلى انه استثناء جعل الاختصاص بالفصل في قرارات المؤسسات الإدارية المستقلة للقاضي العادي.<sup>4</sup>

### 1) اختصاص القاضي الإداري بالطعن في قرارات المؤسسات الإدارية المستقلة

يختص القاضي الإداري بالطعن في قرارات سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، وهو ما أكده المشرع ومن خلال المادة 17 من القانون 2000-03 المتعلق بالاتصالات على أنّ الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط يكون أمام مجلس الدولة.

- نفس الأمر فيما يتعلق بمجلس النقد والقرض، فحسب المادة 87 من الأمر 03-11 فإنه تخضع القرارات الإدارية الفردية التي تصدر بشأن الترخيص بإنشاء أي بنك أو مؤسسة مالية يحكمها القانون الجزائري، أو فتح مكاتب التمثيل الأجنبية، وفروع بنوك المؤسسات الأجنبية في الجزائر، للطعن أمام مجلس الدولة، أو

<sup>1</sup> المادة 15 النظام رقم 95-07 المؤرخ في 1995/12/23، المتعلق بمراقبة الصرف، ج ر، العدد 11، المؤرخ في 11 فبراير 1996.

<sup>2</sup> قرار رقم 2138، المؤرخ في 8 ماي 2000، قضية يونيو بنك ضد محافظ بنك الجزائر، المتعلق بدعوى الإلغاء إقرار سحب صفة الوسيط، مجلة مجلس الدولة 2005.

<sup>3</sup> ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، ملقنى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007، ص 43.

<sup>4</sup> بزغيش بوبكر خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، ملقنى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007، ص 304.

الترخيص بإقامة تعاونيات الادخار والقرض، لكن لا يتأتى ذلك إلى بعد قرارين بالرفض ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلى بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ الرفض الطلب الأول، ولا يسمح بإجراء هذا الطعن إلى للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين من القرار مباشرة، ويجب أن يقدم الطعن تحت طائلة رفضه شكلا خلال 60 يوم ابتداء من نشر القرار أو تبليغه حسب الحالة.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وفي حالة اعتماد الوطاء في عمليات البورصة، فقد سمح المشرع في ضل القانون رقم 03-04 لطالب الاعتماد الذي رفض اعتماده أو حدد مجاله، الاعتماد الجزئي أن يرفع طعن بالإلغاء ضد قرار اللجنة أمام مجلس الدولة، هذا الأخير مقيد بإصدار قراره خلال 3 أشهر من تاريخ تسجيله، والملاحظ هو أن المشرع قد أحسن فعلا بمنح صاحب الاعتماد الجزئي حق الطعن بعد ما أغفله المشرع في المرسوم التشريعي رقم 93-10، كذلك في ما يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة فيحتفظ طالب اعتماد شركة استثمار ذات رأس مال متغير وطالب اعتماد الصندوق المشترك للتوظيف بحقهم كاملا في الطعن المنصوص عليه في التشريع المعمول به.<sup>1</sup>

أما عن لجنة الإشراف على التأمينات، فحسب نص المادة 213 من الأمر 95-07 المعدل، فتكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلا للطعن أمام مجلس الدولة.<sup>2</sup>

كذلك في ما يخص المجال المنجمي فتخضع قرارات الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية لرقابة مجلس الدولة، حيث انه يمكن الطعن لدى مجلس الدولة في قرارات مجلس إدارة الوكالتين. لاسيما عندما يفصل في طلبات منح السندات والرخص المنجمية وسحبها، كما يمكن الطعن أمام الجهة القضائية الإدارية في حالة استرجاع الاكتساب الكلي أو الجزئي لحقوق ممارسة النشاط المنجمي الذي يحصل عليه موظفي الدولة والجماعات المحلية والمنتخبين ومستخدمي المؤسسات والهيئات العمومية، من قبل الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، أو في حالة قرار سحب السند المنجمي أو تعليقه.

أما عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز فيمكن أن تكون قراراتها موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة.

- وأخيرا مجلس المنافسة، فقد منح المشرع صراحة اختصاص النظر في الطعن في القرارات المتعلقة برفض

<sup>1</sup> منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة الفكر، العدد 2، المركز الجامعي تيسمسيلت، 2015، ص 565.

<sup>2</sup> الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 8 مارس 1995، المتعلق بالتأمينات، ج ر، العدد 13، الصادر بتاريخ 25 يناير 1995.

التجميع أمام مجلس الدولة، حيث تنص المادة 3/19 من الأمر 03-03 على أنه، يمكن الطعن في قرارات الرفض بالتجميع أمام مجلس الدولة.<sup>1</sup>

## (2) اختصاص القاضي العادي بالطعن في قرارات المؤسسات الإدارية المستقلة

قد تتضرر الأطراف المعنية من قرار صادر عن مجلس المنافسة، لهذا حرص المشرع على فتح المجال لهذه الأطراف بإمكانية الطعن في قرارات هذا الأخير، وهو ما أكدته المشرع بموجب المادة 31 من القانون 08-12.<sup>2</sup> التي تعدل أحكام المادة 63 من الأمر 03-03 والتي تنص على أنه. تكون قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية ... ، فرغم المبدأ القاضي بأن مجلس الدولة صاحب الاختصاص في المنازعات الإدارية، للقانون العضوي رقم 98-01<sup>3</sup>، الذي يحدد اختصاص مجلس الدولة باعتباره هو المختص، إلا أن المشرع الجزائري وضع استثناء، للاختصاص المبدئي للقاضي الإداري في موضوع الطعن في قرارات مجلس المنافسة أمام القضاء العادي، كما يفهم من هذا أيضا أن المشرع قد قام بتوزيع الاختصاص في الطعن في قرارات مجلس المنافسة أمام جهتين قضائيتين الأولى متمثلة مجلس القضاء والثانية إدارية متمثلة في مجلس الدولة غير أنه لا يوجد لهذا التوزيع مبرر قانوني.<sup>4</sup>

فاختصاص مجلس قضاء الجزائر ممثلا في الغرفة التجارية، بمنازعات مجلس المنافسة، ماعدا قرارات رفض التجميع، ما هو إلى تقليد للمشرع الفرنسي الذي أسند هذا الاختصاص لمحكمة استئناف باريس بدلا من مجلس الدولة ، والدليل هو الفقرة الأولى من المادة 8-464 L من التقنين التجاري الفرنسي التي تنص على " تبلغ قرارات مجلس المنافسة المذكورة في المواد 1-464 و 2-464 و 3-464 و 4-464 و 5-464 و 7-464 إلى الأطراف المتخاصمة وإلى الوزير المكلف بالاقتصاد، الذين يستطيعون، في مدة شهر واحد تقديم طعن إلغاء أو تعديل أمام محكمة استئناف باريس".<sup>5</sup>

- كما أبقى قرار التجميع لمجلس المنافسة من اختصاص القاضي الإداري، ذلك كون وزير الاقتصاد هو من

<sup>1</sup> منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مرجع سابق، ص566.

<sup>2</sup> زغدي هشام، مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ودوره في ضبط السوق، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013، ص57.

<sup>3</sup> القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وعمله وتنظيمه، ج ر، العدد 37، لسنة 1998.

<sup>4</sup> كحال سلمى، مجلس المنافسة و ضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، تخصص قانون أعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2010، ص175.

<sup>5</sup> لخضاري عمر، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، ملتقى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007، ص256.

يتخذ هذا القرار في فرنسا، حيث أن قرار رفض التجميع هنا هو قرار صادر عن هيئة إدارية مركزية (وزير الاقتصاد) فمن الطبيعي أن يكون الاختصاص لقاضي مجلس الدولة، لكن للأسف لم يتقطن لهذا الأمر المشرع الجزائري، فقرار رفض التجميع في الجزائر يتخذه مجلس المنافسة و ليس الوزير المكلف بالتجارة أو غيره من الوزراء<sup>1</sup>. هذا و إن دل عن شيء، دل على التقليد الأعمى للمشرع الفرنسي حيث اكتفى المشرع عندنا بالنقل الحرفي للنصوص القانونية دون أن يهتم بمدى تناسبها مع المنظومة القانونية الجزائرية.

### الفرع الثاني: دستورية الرقابة القضائية على أعمال المؤسسات الإدارية المستقلة

إن مبدأ خضوع أعمال المؤسسات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية قد أقره القانون العضوي 01/98 و النصوص التأسيسية لهذه السلطات، هذا يقتضي علينا البحث في دستورية الأساس التشريعي، من خلال التطرق لموقف مجلس الدولة (أولا) وموقف الفقه من دستورية الرقابة القضائية على العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة (ثانيا) .

#### أولاً: موقف المجلس الدستوري

إن جل النصوص المنشئة لسلطات الضبط المستقلة تنص على اختصاص مجلس الدولة في ممارسة الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن هذه السلطات، باستثناء قرارات مجلس المنافسة، الذي يخضع لرقابة قضائية مزدوجة، رقابة القاضي الإداري في حال رفض التجميع، ورقابة القاضي العادي و المتمثلة في الغرفة التجارية على مستوى العاصمة، في كل ما يتعلق بمراقبة السوق وضبط الممارسات المنافسة للمنافسة، لكن مقابل هذه الأحكام الواردة في النصوص التأسيسية نجد أحكام الدستور ومنها المادة 172 من دستور 2016 التي تنص على ما يلي " يحدد القانون العضوي تنظيم المحكمة العليا، ومجلس الدولة، ومحكمة التنازع وعملهم و اختصاصاتهم الأخرى "، وبما أن اختصاص مجلس الدولة يقرره الدستور بموجب قانون عضوي، فهذا يعني انه ليس للمشرع أن يحدد اختصاصه بواسطة قوانين عادية<sup>2</sup>، وهو الحال بالنسبة للنصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، التي هي عبارة قوانين عادية تمنح اختصاص النظر في قرارات سلطات الضبط المستقلة لمجلس الدولة، وقد أكد المجلس الدستوري على مركز القانون العضوي

<sup>1</sup> نايل نبيل محمد ، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون المنازعات الإدارية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص34.

<sup>2</sup> بركيبة حسام، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماستر، قانون إداري، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، 2014، ص17.

الترتيب القانوني بمناسبة نظره في مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور في رأي له.<sup>1</sup>

وقد أكد المجلس الدستوري على ذلك أيضا بمناسبة تقديره لمدى مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي 01-98، المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، إذ جاء في إحدى حيثياته و اعتبارا بالنتيجة، فإن اعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة بالإحالة إلى نصوص خاصة دون تحديد طابع ومضمون هذه النصوص يكون المشرع العضوي قد أغفل مجال اختصاصه، لذلك اشترط الأخذ بهذه المادة بتحفظ، وقدم المجلس الدستوري شرطين لقبول اختصاص مجلس الدولة بنصوص خاصة و هما :

- أن تكون عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من المشرع تكتسي نفس طابع القانون، أي يكون موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي.

- أن تكون النصوص الخاصة المنظمة لمجال معين مثل قوانين المؤسسات الإدارية المستقلة، لا تخرج عن المعيار العضوي المكرس في المادة 09 من القانون العضوي.<sup>2</sup>

إن الحديث عن دستورية الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، أوقعنا فيه المشرع عن طرق النصوص التأسيسية المنشئة لهذه السلطات، عندما حاول منح اختصاص لمجلس الدولة بواسطة قوانين عادية، وإلا فمبدأ الرقابة القضائية أصلا قائم في الدستور، الذي يكرس خضوع قرارات السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية.<sup>3</sup>

### ثانيا: موقف الفقه

إن اعتماد على رأي الفقه ليس إلا تدعيم لرأي مجلس الدستوري والمساهمة في إثرائه، غير أن الفقه الجزائري في النقطة المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة، لم يساهم بالقدر الكافي الذي ساهم به نظيره الفرنسي، خاصة عندما يتعلق الأمر بخضوع أعمال هذه السلطات للرقابة القضائية، رغم الإشكالات التي تثيرها هذه المسألة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> رأي.م. د رقم 2000/10، المؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر، عدد 46، لسنة 2000.

<sup>2</sup> رأي.م. د رقم 11/ 02، المؤرخ في 06 جويلية 2011، المتعلق بمدى مطابقة القانون العضوي رقم 01/98، ج ر، عدد 43، 2011.

<sup>3</sup> Rachid zouaimia, L'ambivalence du régime juridique des autorités administratives indépendantes en Algérie, Article juridique, 2013, P2, <http://www.legavox.fr.blog.zouaimia-rachid>.

<sup>4</sup> بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، فرع تحولات دولة، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 25.

لقد أثار الفقه الفرنسي مبدأ خضوع أعمال سلطات الضبط المستقلة للرقابة القضائية من زاوية تناقضه مع خاصية استقلاليتها، واعتبر أن هذه الخاصية لا تتحقق إلا بتوفر شرط الحصانة البرلمانية باعتبارها شرط ضروري لضمان الاستقلالية، ومن جهة أخرى فإن تكييفها بموجب نصوصها التأسيسية على أنها سلطات إدارية يستوجب إخضاعها لقضاء الإداري، في حين أكد البعض أن هذه الرقابة لا بد منها لضمان استمرارية دولة القانون. في القانون الجزائري الحديث عن مسألة دستورية الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة لا يطرح إلا من زاوية دستورية النصوص المنشئة لها، والتي تعترف بهذه الرقابة، أما من حيث المبدأ فإن كل قرارات السلطات الإدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري، بما فيها سلطات الضبط المستقلة بموجب المادة 161 من دستور 2016.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013، ص 57.

**ملخص الفصل الثاني :**

من خلال ما تقدم يتبين انه، بالرغم من حجم الاختصاص التنظيمي الممنوح للمؤسسات الإدارية المستقلة، أخضع المشرع أعمال هذه الأخيرة لرقابة السلطة التنفيذية، هذه الرقابة تأخذ شكلان أساسيان يتمثل الأول في إجراء الموافقة والثاني في إجراء القراءة الثانية، فالقرار النهائي بيد وزير المالية عن طريق الموافقة بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبيد وزير التجارة بالنسبة لمجلس النقد والقرض عن طريق القراءة الثانية أو الطعن القضائي الذي اعتبر حكرا على الوزير دون الأفراد بالنسبة للأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض بالرغم من الأفراد هم المخاطبون بهذه الأنظمة، كما تأخذ الرقابة المركزية على هذه السلطات أشكال أخرى كالتقرير السنوي الذي ترفعه بعض هذه المؤسسات للسلطة المركزية، أو وضع النظام الداخلي لبعض هذه السلطات من قبل الجهاز التنفيذي، فكل هذه المظاهر تؤكد صورية الوظيفة التنظيمية وضعف الاستقلال الوظيفي للمؤسسات الإدارية المستقلة، فالسلطة التنظيمية لهذه الأخيرة هي مجرد تزيين للنصوص القانونية التي عودنا عليها المشرع.

الختامة

## الخاتمة

بعد دراسة الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة، اتضحت نية المشرع الجزائري، والمتمثلة في منح الاختصاص التنظيمي صراحة لبعض الهيئات والتردد في منحه للبعض الآخر، وامتناعه عن منح الاختصاص التنظيمي لباقي المؤسسات الإدارية المستقلة.

كما تبين أن المشرع أنشأ هذه المؤسسات بقوة القانون، وأدرج ضمن القوانين المنشأة لهذه السلطات مجموعة من الصلاحيات، والتي من بينها الاختصاص التنظيمي، هذا الاختصاص يمارس عن طريق سلطتها في إصدار لوائح وأنظمة، تتخذ شكل قواعد قانونية عامة ومجردة، هذه السلطة أقرها الدستور للسلطة التنفيذية كاختصاص أصيل، لكن المشرع منحها لهذه الهيئات نظرا لحساسية القطاعات التي تضبطها هذه السلطات من جهة وعدم قدرة الجهاز التنفيذي على تسيير كل الأنشطة الاقتصادية التي تمتاز بالسرعة والتجديد من جهة أخرى.

كما أن هذا المنح أثار مشكل دستوري باعتبار السلطة التنظيمية وفقا لأحكام الدستور، من اختصاص السلطة التنفيذية والمتمثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول كما أن مسألة تفويض السلطة لم ينص عليها الدستور لا للسلطة التنفيذية ولا التشريعية، وما يزيد الأمر تعقيدا هو أن القضاء الدستوري والإداري الجزائري لم يصدر ما يبرر هذا الاختصاص، عكس ما هو موجود في فرنسا التي تدخل مجلس الدولة والمجلس الدستوري، وبرر دستورية هذا الاختصاص بمحدوديته و بكونه تقني، عكس الاختصاص التنظيمي الممنوح للوزير الأول الذي يعتبر عاما وواسعا، من هنا يمكن القول بأن الوظيفة التنظيمية التي تمارسها السلطة التنفيذية، تختلف عن تلك الممارسة من قبل مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في القانون الجزائري، كون الأولى معترف بها بنصوص دستورية، أما الثاني فهي معترف بها بنصوص قانونية.

كما أن تسمية هذه المؤسسات بالسلطات قد أثار مشكل دستوري من نوع آخر، خاصة وأنه بات يمس بأهم المبادئ التي يقوم عليها الدستور ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، فهذا الأخير يعرف ثلاث سلطات فأين يمكن إدراج هذا النوع من السلطات، فبالرغم من تبرير الفقه الذي اعتبر مبدأ الفصل لا يعني ثلاثية السلطات، إلى أن الدستور لم يتطرق لهذا النوع من السلطات.

كما تبين أن الرقابة الممارسة على أعمال المؤسسات الإدارية المستقلة، تؤكد صورية الاختصاص التنظيمي الممنوح لهذه السلطات، خاصة تلك الممارسة من طرف السلطة التنفيذية، فالقرار النهائي بيد وزير

## الخاتمة

المالية عن طريق الموافقة بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبيد وزير التجارة بالنسبة لمجلس النقد و القرض عن طريق القراءة الثانية كذلك الطعن القضائي بالنسبة للأنظمة، الصادرة عن مجلس النقد والقرض الذي اعتبر حكرا على الوزير دون الأفراد بالرغم من أنهم هم المخاطبون بهذه الأنظمة.

هي مظاهر تؤكد صورية الوظيفة التنظيمية الممنوحة للمؤسسات الإدارية المستقلة، فهي لا تمارس اختصاص تنظيمي فعلي، مادامت كل هذه العراقيل تقف أمام تكريس هذا الاختصاص، الذي يبقى محصور في مجال نشاط هذه السلطات، تبقى الإشارة إلى أن المشرع خرق الدستور مرة أخرى، و ذلك بجعل مجلس الدولة الذي حدد اختصاصه بموجب قانون عضوي، هو الهيئة المختصة بالطعن في القرارات والأنظمة الصادرة عن هذه السلطات، المنشئة بقانون عادي.

من خلال ما سبق يمكن إدراج مجموعة من التوصيات تتركز أهمها في :

- تدخل مجلس الدولة و إصداره ما يبرر الاختصاص التنظيمي الممنوح لهذه السلطات.
- الفصل الوظيفي بين السلطة التنفيذية والمؤسسات الإدارية المستقلة، هذا بنزع آلية الموافقة والقراءة الثانية التي تستخدمها السلطة التنفيذية كأداة للحد، من الاختصاص التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة و عرقلته.
- الإبقاء على الرقابة القضائية كضمانة لعدم خروج هذه المؤسسات عن القانون.
- تمكين الفاعلين الاقتصاديين من حق الطعن في القرارات والأنظمة الصادرة عن هذه السلطات.
- تحديد الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، بشكل واضح في النصوص القانونية ما يضمن أدائها الصحيح لمهامها الموكلة لها وضبطها للقطاعات التي كلفة بتنظيمها، كما يضمن عدم انحراف هذه السلطات و استغلالها لسلطتها.
- الخروج من فلسفة التقليد الأعمى للمشرع الفرنسي، لأن هذا أصبح يشكل في أكثر من مناسبة نقطة تعارض وبرهان على ضعف المشرع الجزائري.

## الخاتمة

---

- توحيد التسمية بالنسبة لهذا النوع من المؤسسات، والخروج من التذبذب الذي أوقعنا فيه المشرع بين من سماها بالهيئات، وأخرى سلطات، وغيرها من التسميات ، التي إن دلت على شيء دلت على ضعف التأطير القانوني لهذه المؤسسات.

- تحديد الاختصاص التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة، بشكل واضح في النصوص القانونية، ما يضمن أدائها الصحيح لمهامها الموكلة لها، وضبطها للقطاعات التي كلفة بتنظيمها، كما يضمن عدم انحراف هذه السلطات و استغلالها لسلطتها.

# قائمة المراجع

## قائمة المصادر والمراجع

### المصادر والمراجع باللغة العربية

#### \* المصادر

#### أولا: الدستور

1. دستور الجزائر لسنة 2016 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج.ر. العدد 14 الصادر بتاريخ 07 مارس 2016

#### ثانيا: النصوص التشريعية

##### (أ) القوانين العضوية

1. القانون العضوي رقم 01/98، المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وعمله و تنظيمه، ج ر، العدد 37، لسنة 1998.

##### (ب) القوانين العادية

1. المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 17 فيفري 2003 المعدل والمتمم، قانون رقم 03-04، متعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر، عدد 11، الصادر في 19 فيفري 2003.
2. الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، المؤرخ في 8 مارس 1995، ج ر، العدد 13، الصادر بتاريخ 25 يناير 1995.
3. القانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد 08، صادرة في سنة 2002.
4. القانون رقم في 2000-03، المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المؤرخ في 5 أوت 2000، ج ر، العدد 48، لسنة 2000.
5. قانون رقم 01/02، مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، عدد 08، مؤرخ في 06 فيفري 2002.
6. القانون رقم 03-04، مؤرخ في 17 فبراير 2003، ج ر، عدد 17 الصادر في 19 فبراير 2003.
7. الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المؤرخ في 19 يوليو 2003، ج ر، العدد 43، الصادر بتاريخ 20 يوليو 2003.
8. الأمر 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المعدل والمتمم بالأمر 10-04، المؤرخ في 10/26/2010، المتعلق بقانون النقد و القرض، ج ر، العدد 52، الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 2003.
9. القانون 10/11 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 3 يونيو 2011، ج ر، العدد 37، الصادر بتاريخ 22 يونيو 2011.
10. قانون 07/12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ر، العدد 12، الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

11. القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السعي البصري، المؤرخ في 23 مارس 2014، ج ر، عدد 16، الصادر بتاريخ 24 فبراير 2014.

### ج) النصوص التنظيمية

1. المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم رقم 93-10، ج ر، العدد 18، لسنة 1996.
2. النظام رقم 95-07 المؤرخ في 23/12/1995، المتعلق بمراقبة الصرف، ج ر، العدد 11، المؤرخ في 11 فبراير 1996.
3. النظام رقم 06-02، المؤرخ في 02 ديسمبر 2006، الذي يحدد شروط تأسيس بنك ومؤسسة مالية وشروط إقامة فرع بنك ومؤسسة مالية أجنبية، ج ر، عدد 77، الصادر في 02 ديسمبر 2006.

### د) الاجتهاد القضائي

#### • رأي المجلس الدستوري

1. رأي م.د رقم 10/2000، المؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر، عدد 46، لسنة 2000.
2. رأي م.د رقم 02/11، المؤرخ في 06 جويلية 2011، المتعلق بمدى مطابقة القانون العضوي رقم 01/98، ج ر، عدد 43، 2011.

#### • اجتهاد مجلس الدولة و محكمة التنازع

1. قرار رقم 2138، المؤرخ في 8 ماي 2000، قضية يونيو بنك ضد محافظ بنك الجزائر، المتعلق بدعوى الإلغاء إقرار سحب صفة الوسيط، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، 2005.

#### \* المراجع باللغة العربية

#### أولا : الكتب

1. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر و التوزيع، الجزائر، 2011 .
2. مبروك حسين، تحرير النصوص القانونية، دار هومة للنشر، ط3، 2008 .
3. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
4. عمار بو ضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، ط3، الجزائر، 2015.
5. عبد الله بو قفة، الوجيز في القانون الدستوري الجزائري، نشأة فقه تشريع، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.

6. سعاد بن سرية، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
7. ناصر لباد، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، حسين داي، الجزائر.
8. محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، الجزائر، دار العلوم، دار العلوم الجزائر 2005.
9. عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين البرلمان و الحكومة، دار الخلدونية، 2007.
10. فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، 2008.

### ثانيا: المقالات

1. أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، 2015.
2. عز الدين العيسوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مال مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد4، 2013 .
3. قوراري مجدوب، مكانة الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، العدد 8، المركز الجامعي النعامة، 2013.
4. منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة الفكر، العدد 2، المركز الجامعي تيسمسيلت، 2015.
5. منى بن لطرش، السلطة التنظيمية لمجلس النقد والقرض والدستور، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة قسنطينة الجزائر، عدد41، 2014.
6. ناصر لباد، المؤسسات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، عدد1، 2002.

### ثالثا : المذكرات والرسائل الجامعية

1. قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها و سلطة ضبط البريد والمواصلات كنموذجين، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
2. بركبية حسام، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2014.
3. بلحاج نسيم، مشاكل العلاقة بين النصوص التشريعية و النصوص التنظيمية للسلطة التنفيذية، رسالة ماجستير، فرع دولة والمؤسسات العمومية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
4. بن عمر محمد الصالح، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ودورها في ضبط السوق المالية، مذكرة ماستر، قانون أعمال، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، 2015 .
5. رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013.
6. بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، فرع تحولات دولة، جامعة تيزي وزو، 2007.

7. بن د حو نور الدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية مدعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، 2015.
8. بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة بن عكنون الجزائر، 2007 .
9. بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،جامعة منتوري، بقسنطينة، 2007.
10. تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة في الجزائر "دراسة مقارنة" ، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013 .
11. حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ضل القانون 07-12، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، 2013 .
12. خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ضل الدولة الضابطة، مذكرة دكتوراه، جامعة سطيف، 2015.
13. رداة نور الدين، التشريع عن طريق الأوامر وأثره على السلطة التشريعية في ظل دستور 1996، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، 2006.
14. زغيدي هشام، مجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة و دوره في ضبط السوق، مذكرة ماستر، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013.
15. صالح مريم الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في ظل النظام السياسي الجزائري مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، 2015.
16. صليحة بن نملة، مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر، مذكرة ماجستير، تخصص إدارة ومالية، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2001.
17. عبديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير، تحولات دولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2010.
18. عدة مريم، المظاهر القانونية للإصلاح المصرفي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، قانون أعمال، جامعة بنعكنون الجزائر، 2001.
19. عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، التخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، 2013.
20. فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، قانون أعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2010.
21. كحال سلمى، مجلس المنافسة و ضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، تخصص قانون أعمال، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2010.

22. معلاة عائشة، المكانة الدستورية للوزير الأول في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، تخصص منازعات إدارية، جامعة 8 ماي 1445 قالمة، 2016.
23. منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه في قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015.
24. نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماجستير، تخصص قانون منازعات إدارية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.

#### رابعاً: المداخلات و الملتقيات

1. بزغيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007.
2. لخضاري عمر، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، ملتقى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007.
3. رشيدة سعيد، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007.
4. عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007.
5. ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، ملتقى جامعة بجاية حول، سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي، 2007.

#### \*المراجع باللغة الفرنسية

1. Rachid zouaimia، L'ambivalence du régime juridique des autorités administratives indépendantes en Algérie، Article juridique، 2013، P2، [http://: www.legavox.fr.blog.zouaimia-rachid](http://www.legavox.fr.blog.zouaimia-rachid).
2. Rachid zouaimia، les autorités administrative indépendant dans le secteur financier en Algérie، Edition Homa ،algeria، 2005.

3. Rachid zouaimia. L'Autorité de régulation de la presse écrite en Algérie : régulateur ou gendarme, Article juridique, 2013. P 04 , [http://www.legavox.fr.blog.zouaimia-rachid](http://www.legavox.fr/blog.zouaimia-rachid).
4. Rachid zouaamia , les autorités administratives indépendant et la régulation économique en Algérie, Edition Homa, algeria, 2005.
5. Conseil d'Etat français, les autorités administratives indépendantes, rapport public, études & documents, n°53, 2000.
6. Clémence Dumont, Le Conseil supérieur de l'audiovisuel, une autorité de régulation indépendante, Courrier hebdomadaire du CRISP (n° 2054-2055), 2010.

الصفحة	فهرس المحتويات
3/1	المقدمة
5	الفصل الأول: دستورية الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة
6	المبحث الأول: الإطار العام لممارسة المؤسسات الإدارية المستقلة للوظيفة التنظيمية
6	المطلب الأول: حول الوظيفة التنظيمية
8-6	الفرع الأول: المقصود بالوظيفة التنظيمية
8	الفرع الثاني: عوامل تطور السلطة التنظيمية في الجزائر
8	أولاً: متطلبات الواقع الاقتصادي
9	ثانياً: أولوية تحقيق الهدف
9	المطلب الثاني: الهيئات العامة المخولة لممارسة الوظيفة التنظيمية
9	الفرع الأول: ممارسة الوظيفة التنظيمية بموجب نصوص دستورية
10-09	أولاً: سلطة رئيس الجمهورية في ممارسة التنظيم
11-10	ثانياً: سلطة الوزير الأول في ممارسة التنظيم
11	الفرع الثاني: ممارسة السلطة التنظيمية بموجب نصوص قانونية عامة
12-11	أولاً: سلطة الوالي في ممارسة الوظيفة التنظيمية
12	ثانياً: سلطة رئيس البلدية في ممارسة الوظيفة التنظيمية
13-12	ثالثاً: طبيعة الوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل هذه الهيئات
13	المبحث الثاني: الوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل المؤسسات الإدارية المستقلة
13	المطلب الأول: أسس الوظيفة التنظيمية الممنوحة للمؤسسات الإدارية المستقلة
14	الفرع الأول: الأساس الدستوري للوظيفة التنظيمية الممارسة من قبل هذه السلطات
16-14	أولاً: المشروعية الدستورية لمنح السلطة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة
17-16	ثانياً: المكانة الدستورية للمؤسسات الإدارية المستقلة
17	الفرع الثاني: الأساس التشريعي
18-17	أولاً: منح السلطة التنظيمية لهذه المؤسسات بقوة القانون المنشئ لها
19-18	ثانياً: طبيعة منح المشرع الاختصاص التنظيمي لهذه المؤسسات
19	المطلب الثاني: صور الممارسة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة
19	الفرع الأول: المؤسسات التي تمتلك وظيفة تنظيمية فعلية
20-19	أولاً: لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها
20	ثانياً: مجلس النقد والقرض
20	الفرع الثاني: المؤسسات المساهمة في العمل التنظيمي
21-20	أولاً: مجلس المنافسة
21	ثانياً: لجنة ضبط الكهرباء والغاز
22-21	ثالثاً: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية

23	ملخص الفصل الأول
25	الفصل الثاني: محدودية الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة
26	المبحث الأول: حول الممارسات التنظيمية الفعلية للمؤسسات الإدارية المستقلة
26	المطلب الأول: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
27-26	الفرع الأول: مجالات ممارسة العمل التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها
28-27	الفرع الثاني: سلطة اللجنة في إصدار القرارات الفردية
28	أولاً: الاعتماد
29	ثانياً: التأشير
29	المطلب الثاني: الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض
31-30	الفرع الأول: مجالات ممارسة العمل التنظيمي لمجلس النقد والقرض
33-31	الفرع الثاني: سلطة المجلس في إصدار القرارات الفردية
31	أولاً: إجراء الترخيص
33-32	ثانياً: شروط طلب الترخيص
33	المبحث الثاني: الرقابة على العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة
33	المطلب الأول: الرقابة المركزية على العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة
33	الفرع الأول: رقابة السلطة التنفيذية على القرارات التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة
34-33	أولاً: إجراء القراءة الثانية
35-34	ثانياً: إجراء الموافقة
35	الفرع الثاني: مظاهر أخرى لخضوع المؤسسات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية
36	أولاً: وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لبعض المؤسسات الإدارية المستقلة
37-36	ثانياً: إعداد التقرير السنوي وإرساله للحكومة
38-37	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على العمل التنظيمي للمؤسسات الإدارية المستقلة
38	الفرع الأول: رقابة مشروعية القرارات التنظيمية والفردية
39-38	أولاً: رقابة مشروعية القرارات التنظيمية
42-39	ثانياً: رقابة مشروعية القرارات الفردية
42	الفرع الثاني: دستورية الرقابة القضائية على المؤسسات الإدارية المستقلة
43-42	أولاً: موقف المجلس الدستوري
44-43	ثانياً: موقف الفقه
45	ملخص الفصل الثاني
49-47	الخاتمة
56-51	المصادر والمراجع
58-57	فهرس المحتويات

## الملخص:

مكن المشرع السلطات الإدارية المستقلة من ممارسة وظيفة تنظيمية، هي في الأصل من صلاحيات السلطة التنفيذية طبقاً للدستور، والتي أصبحت تشكل تعارض مع هذا الأخير خاصة أمام عدم نص الدستور على منح هذا الاختصاص لهذه السلطات من جهة، وعدم تدخل القضاء لتبرير حق ممارسة الوظيفة التنظيمية من قبل هذه السلطات.

وقد تبين لنا من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالمؤسسات الإدارية المستقلة، صورية الوظيفة التنظيمية لهذه السلطات، فمقابل حجم الاختصاص التنظيمي الممنوح لها أخضع المشرع هذا الاختصاص لرقابة السلطة التنفيذية التي تأخذ شكلين أساسيين، إجراء الموافقة، وإجراء القراءة الثانية، وأشكال أخرى كالتقرير السنوي، أو وضع النظام الداخلي لبعض هذه السلطات من قبل الجهاز التنفيذي، ما يؤكد ضعف الاستقلال الوظيفي للمؤسسات الإدارية المستقلة، من جهة أخرى أخضع المشرع القرارات الصادرة عن هذه السلطات كأصل عام لرقابة القاضي الإداري، وكاستثناء رقابة القاضي العادي باعتباره القاضي الطبيعي لهذه المنازعات.

**الكلمات المفتاحية:** السلطات الإدارية المستقلة، السلطة التنفيذية، الاختصاص التنظيمي، الاعتماد، الأنظمة واللوائح، الدستور، الرقابة .

## Résumé:

Le législateur a permis aux administrations indépendantes d'exercer la fonction de régulation, qui revient à l'autorité exécutives et qui est devenu contradictoire avec ce dernier particulièrement en l'absence d'attribution de ce pouvoir par la constitution d'une part et la non implication du pouvoir juridique pour justifier la fonction de régulation par ces autorités.

Il s'est avéré d'après l'analyse des textes réglementaires des autorités administratives indépendantes le manque de la fonction de régulation de cette autorité, En contre partie la taille de la fonction de régulation accorde à cette autorité le législateur a soumis cette compétence au contrôle des pouvoirs exécutif qui prend deux formes de base l'approbation de la procédure et la deuxième lecture et d'autre forme tel que le rapport annuel ou l'élaboration des règles de procédure par les pouvoirs exécutifs ce qui confirme la faiblesse de l'indépendance fonctionnelle des institutions administratives indépendantes et d'autre part le législateur a soumis les décisions par ces autorités au contrôle du juge administratif en temps que principe et le juge naturel pour les litiges .

**Mots-clés:** autorités administratives indépendantes, la pouvoir exécutive, compétence organisationnelle, accréditation, règles et règlements, la Constitution, contrôle.

## Summary:

The legislator has allowed the independent authorities to exercise the regulatory function, which belongs to the executive authority and which has become contradictory with the latter, particularly in the absence of this power being conferred by the constitution on the one hand and the Non-involvement of the legal authority to justify the regulatory function by these authorities.

According to the analysis of the regulatory texts of the independent administrative authorities, the regulatory function of this authority has been lacking. On the other hand, the size of the regulatory function grants this authority the legislator has submitted this competence to the Executive control which takes two basic forms approval of the procedure and second reading and other form such as the annual report or the elaboration of rules of procedure by the executive powers confirming the weakness of the " Functional independence of the independent administrative institutions and on the other hand the legislator submitted the decisions by these authorities to the control of the administrative judge as a principle and the natural judge for the disputes.

**Key words:** independent administrative authorities, executive power, organizational competence, accreditation, rules and regulations, the Constitution, Censorship.