

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement
Supérieur
et de la Recherche Scientifique
Université M'Hamed BOUGARA
Boumerdès
Faculté de Droit



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة أمحمد بوقرة بومرداس
كلية الحقوق

السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة

مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية

تاريخ المناقشة: ٢٠١١ - ١٥ - ٢٠١١

إشراف الأستاذ
د/ زوايمية رشيد

إعداد الطالبة
رضواني نسيمة

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بومرداس	أستاذ محاضر قسم "أ"	د/ دنيدني يحي
مشرفا	جامعة بجاية	أستاذ التعليم العالي	د/ زوايمية رشيد
عضوة ممتحنة	جامعة بومرداس	أستاذة محاضرة قسم "أ"	د/ يوسف أمال

السنة الجامعية: 2010/ 2009

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَقُلْ رَبِّ اَدْخِلْنِيْ مُدْخَلَ صِدْقٍ
وَاَخْرِجْنِيْ مَخْرَجَ صِدْقٍ وَاَجْعَلْ
لِيْ مِنْ لَدُنْكَ سُلْطٰنًا نَّصِيْرًا

صدق الله العظيم
سورة الإسراء الآية 80

شكر و عرفان

بعد شكر الله سبحانه و تعالى على كريم فضله و حسن توفيقه على انجاز هذا البحث، يشرفني أن أتقدم بجزيل الشكر و التقدير للأستاذ القدير " زوايمية رشيد" الذي أشرف على هذا البحث المتواضع، وعلى كل المساعدات و التوجيهات و النصائح التي أسداها لي في كل خطوة من خطواته دون ملل أو ضجر رغم انشغالاته الكثيرة.

فلك مني أستاذي الجليل أسمى معاني الشكر و التقدير.

الطالبة رضواني نسيمة

إهداء

أهدي هذا البحث المتواضع إلى:
منبع الحياة... أمي و أبي.
زوجي و رفيق دربي
كل أفراد عائلتي رضواني و بركال
الغاليتين لامياء و صونيا.
الأخت دلسي نسرين و كل أساتذتي.
زميلاتي و زملائي و كل من ساعدني على انجاز
هذا البحث خاصة:
كلية الحقوق بودواو، جامعة مولود معمري
تيزي وزو، المدرسة الوطنية للإدارة، مكتبة
المحكمة العليا.

نسيمة

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية.

- ج.ر : جريدة رسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية
د.ت : دون تاريخ النشر
د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية
د.و.أ.ت : الديوان الوطني للأشغال التربوية
ر.م.ش.ب : رئيس المجلس الشعبي البلدي
ص : صفحة
ص ص : من صفحة إلى صفحة
ق.إ.م : قانون الإجراءات المدنية
ق.إ.م.إ : قانون الإجراءات المدنية و الإدارية

ثانياً: باللغة الفرنسية.

- A.A.I** : **Autorité Administrative Indépendante**
AJDA : **Actualité Juridique de Droit Administratif**
C.Const : **Conseil Constitutionnel**
COB : **Commission des Opérations de Bourse**
L.G.D.J : **Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence**
N° : **Numéro**
Op.Cit : **(Opere Citato)**, référence précédemment citée
PUF : **Presses Universitaires de France**
P : **Page**
RDP : **Revue du Droit Public et de la Science Politique**

مقدمة

أظهرت الأساليب التقليدية التي انتهجتها الدول في تنظيم مختلف القطاعات فشلها إثر أزمة دولة الرفاهية¹، مما ألزم عليها الدخول في عدة إصلاحات اقتصادية ترجمت بحركات واسعة للانسحاب من المجال الاقتصادي بالتحول من سياسة الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، بالتفكير في تقنيات جديدة كمبدأ حرية التجارة و الصناعة²، وعليه تم الانتقال من مرحلة الدولة المتدخلية المسيرة إلى الدولة الضابطة، أي تدخل مرن لتصحيح السوق³، ولما كانت الإدارة التقليدية ذات النموذج العمودي vertical لا تمتاز بالسرعة في التدخل ولها طابعا بيروقراطيا، كونها مرتبطة بالحياة السياسية تم التفكير في إيجاد أساليب جديدة لضبط السوق⁴ من بينها السلطات الإدارية المستقلة⁵.

هذه السلطات هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية عكس الإدارة التقليدية، إذ تحتل مكانا خاصا داخل الإدارة و تساهم في حركة تفكك السلطة المركزية⁶، فهي سلطات وليس لها بهذه الصفة سلطة الإدارة وحسب ولكن سلطة اتخاذ القرار و أحيانا السلطة التنظيمية⁷ كما أنها هيئات إدارية و ليست قضائية، على الرغم من وظيفتها في الرقابة و التحقيق و الردع⁸.

تتمتع سلطات الضبط باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو التشريعية، لتضمن الحياد طالما أن الدولة ما تزال تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما و حكما في نفس الوقت، لذلك فهي تعمل على إحداث نوع من التوازن

¹ - عيساوي عز الدين: "السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005، ص 7.

² - ZOUAIMIA R, « Droit de la régulation économique », Editions BERTI, Algérie, 2006, p 05.

³ - ZOUAIMIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie » éditions Houma, Algérie, 2005, p 4 et 5.

- ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », éditions Houma, Algérie, 2005, p 9.

⁴ - ZOUAIMIA R, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue IDARA, N° spécial, N°2, 2004, p 123.

⁵ - عيساوي عز الدين: "السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي"، مرجع سابق، ص 7.

⁶ - دومينيك يويو و بروسبيرويل- ترجمة سليم حداد: " القانون الإداري"، طريق المعرفة، 2009، لبنان، ص 40-41.

⁷ - هذا ما يجعل السلطات الإدارية المستقلة تبتعد عن الهيئات الاستشارية.

(ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit. p19.)

⁸ - دومينيك يويو و بروسبيرويل- ترجمة سليم حداد: " القانون الإداري"، مرجع سابق، ص 40.

بين المصالح المتناقضة وحماية الحريات من خطر تعسف و تجاوزات السلطات العمومية و السهر على حسن سير القطاع الذي تشرف عليه و بالمقابل تخضع للرقابة القضائية¹. يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الانجلوساكسونية سنة 1887²، باسم³ Independant Regulatory Commissions في الولايات المتحدة الأمريكية بإنشاء لجنة التجارة (ICC) Interstates Commerce Commission⁴، و باسم "كونغرس" QUNGROS أي بمثابة منظمة غير حكومية شبه مستقلة Autonomous Non Gouvernemental Quasi Organisations⁵ في بريطانيا، لكن المشرع الفرنسي أول من استعمل عبارة "السلطات الإدارية المستقلة" في قانون الإعلام الآلي و الحريات الصادر في 06 جانفي 1978، نظرا للحاجة إلى تصحيح الأوضاع القائمة باسم المصلحة العامة⁶، والتكيف مع الدور الجديد للدولة⁷ ولقد صنفها الفقه الفرنسي بأنها صنف قانوني جديد⁸.

في الجزائر، ظهر هذا النوع من الهيئات في بداية التسعينيات، بعد الأزمة المالية لسنة 1986 و حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي، ألزمت على الدولة الجزائرية الدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي، الذي فرض عليها تحرير النشاط الاقتصادي واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية، والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، والتفكير في ميكانيزمات ليبرالية لضبط النشاط الاقتصادي تمثلت في السلطات الإدارية المستقلة⁹.

¹ - les A.A.I " une protection contre le risque d'arbitraire dans l'intervention de l'Etat et aussi, du même coup, un procédé par lequel l'Etat peut parvenir à rendre plus acceptable le maintien ou même l'extension des ces interventions ", (GENTOT M « Les Autorités administratives indépendantes », Montchrestien, Paris, 1991, P12.)

² - Ibid, p 19.

³ - Michel H. Davis, " l'expérience Américaine des « independent regulatory commissions », in C -A.Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, PUF, 1988 , p222 et s.

⁴ - اعتبرت هذه اللجنة في بداية إنشائها تابعة لوزارة الداخلية و بعد مرور سنتين أصبحت سلطة ضبط مستقلة، و برر وجودها أنها ضمان لاستقرار المؤسسات التي وضعت تحت حماية الكونغرس و ترقية الكفاءة المهنية.

(ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit. p13).

⁵ - لمزيد من التفصيل حول ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الدول الانجلوساكسونية أنظر:

- GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes », op. cit, p19 et s.

- GUEDON M-J, «Les autorités administratives indépendantes», L.G.D.J, Paris, 1991, p 29 et s.

- Davis Michel H, " l'expérience Américaine des « independent regulatory commissions », in C.A.Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit , p222et s.

- حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، مصر، 2000، ص 37 و ما بعدها.

⁶ - حسب دراسة لمجلس الدولة الفرنسي، شملت السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا ثلاث قطاعات أساسية و يتعلق الأمر بالوقاية من البيروقراطية، ضبط اقتصاد السوق، الإعلام و الاتصال.

- GUEDON M-J, «Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p 16-17.

⁷ - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes », op. cit, p39.

Et P. Nicolay, « l'avenir des autorités administratives indépendantes », in C.A.Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit. p 302.

⁸ - SABOURIN P, «les autorités administratives indépendantes : une catégorie nouvelle », AJDA, 1983, p 275.

⁹ - نزليوي صليحة: "سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتخلة إلى الدولة الضابطة"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 05.

لكن ذلك لم يكن بعامل الصدفة، بل " تقليدا إيمائيا" للنظام الفرنسي (le Mimétisme Administratif) في إطار استقبال التنظيم القانوني الليبرالي¹، لإعطاء فعالية أكثر للنشاطات المحررة وضمنا للاستثمارات الأجنبية².

و عليه تم تحرير قطاع الإعلام سنة 1990 و أنشئ المجلس الأعلى للإعلام كسلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³، لكن رغم صلاحياته بقي ساكنا أمام المشاكل التي عاشها عالم الإعلام⁴، و تم حل هذا المجلس سنة 1993⁵.

في المجال المالي، صدر في نفس سنة 1990 قانون متعلق بالنقد و القرض و نص على إحداث سلطتا ضبط هما مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية⁶، ثم توالى النصوص القانونية المنشئة لسلطات ضبط مستقلة في المجال الاقتصادي و المالي⁷، حيث أنشئت لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها في 1993⁸، مجلس المنافسة سنة 1995⁹، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية سنة 2000¹⁰، الوكالة الوطنية للممتلكات

¹ - "les autorités administratives indépendantes ne sont pas le fruit d'une création d'un «génie législatif algérien» , mais bien au contraire un simple décalquage sur le modèle occidental des autorités administratives indépendantes" (ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op.cit, p 06 et 07.

Du même auteur, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», revue IDARA, N° 2, 2003, p 7.

² - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op.cit, p 16et 17.

³ - المادة 59 من قانون رقم 90-07 مؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 4 أبريل 1990.

⁴ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص 11.

و كذا، نزلوي صليحة: "سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخل إلى الدولة الضابطة"، مرجع سابق، ص 17.

⁵ - مرسوم تشريعي رقم 93-13 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993 يخص بعض أحكام القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 و المتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 69 مؤرخ في 27 أكتوبر 1993، و كذا مرسوم رئاسي رقم 93-252 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993 يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج.ر. عدد 69 مؤرخ في 27 أكتوبر 1993.

⁶ - قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 افريل 1990 يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر. عدد 16 مؤرخ في 18 افريل 1990، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 28 فيفري 2001، ثم ألغي و استبدل بأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر. عدد 52 مؤرخ في 27 أوت 2003، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر. عدد 44 مؤرخ في 26 جويلية 2009 (المادة 107)، و أمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في أول سبتمبر 2010.

⁷ - في فرنسا حتى حماية حقوق و حريات المواطنين تمثل مجالاً لتدخل الهيئات الإدارية المستقلة، الشيء الذي لا نجده في التشريع الجزائري.

(ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit. p 10-11.)

⁸ - مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 23 ماي 1993، معدل و متمم بموجب أمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر. عدد 03 مؤرخ في 1996، و قانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر. عدد 11 مؤرخ في 19 فيفري 2003 (استدراك في ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 20 جويلية 2003).

⁹ - أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 09 مؤرخ في 22 فيفري 1995، ألغي و استبدل بأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003. معدل و متمم بموجب قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر. عدد 36 مؤرخ في 02 جويلية 2008.

¹⁰ - قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 اوت 2000 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر. عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000.

المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية سنة 2001¹، بعدها بسنة تم إنشاء لجنة ضبط الكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات² و سلطة ضبط النقل³. سنة 2005 تم إحداث الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات و الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات⁴، و سلطة ضبط المياه⁵، و في السنة الموالية، أحدثت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته⁶ و لجنة الإشراف على التأمينات⁷، وأخيرا الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري سنة 2008⁸.

يعاب على المشرع الجزائري، أنه يتردد في وصف هذه الهيئات بالسلطات الإدارية المستقلة بصراحة⁹، و هذا يظهر جليا من خلال المصطلحات المختلفة المستعملة للدلالة عليها¹⁰، وفي بعض الأحيان لا يكتفي صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية¹¹.

¹ - قانون رقم 01-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن القانون المنجمي، ج.ر. عدد 35 مؤرخ في 04 جويلية 2001، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 07-02 مؤرخ في 01 مارس 2007، ج.ر. عدد 16 مؤرخ في 07 مارس 2007.
² - قانون رقم 01-02 مؤرخ في 5 فبراير سنة 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر. عدد 08 مؤرخ في 6 فبراير 2002.
³ - قانون رقم 11-02 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر. عدد 86 مؤرخ في 25 ديسمبر 2002 (المادة 102).
⁴ - قانون رقم 07-05 مؤرخ في 28 أبريل 2005 يتضمن قانون المحروقات، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في 19 جويلية 2005. معدل و متمم بموجب الأمر رقم 10-06 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج.ر. عدد 48 مؤرخ في 30 جويلية 2006.
⁵ - قانون رقم 12-05 مؤرخ في 04 أوت 2005 يتضمن قانون المياه، ج.ر. عدد 60 مؤرخ في 04 سبتمبر 2005، معدل و متمم بموجب القانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر. عدد 4 مؤرخ في 27 جانفي 2008، و أمر رقم 02-09 مؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر. عدد 44 مؤرخ في 26 جويلية 2009.
⁶ - قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 08 مارس 2006. متمم بموجب أمر رقم 05-10 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في أول سبتمبر 2010.
⁷ - قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20 فيفري سنة 2006 يعدل و يتمم الأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 و المتعلق بالتأمينات، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 12 مارس 2006.
⁸ - قانون رقم 13-08 مؤرخ في 20 جويلية 2008، يعدل و يتمم قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985 و المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، ج.ر. عدد 44 مؤرخ في 3 أوت 2008.

⁹ - ZOUAIMIA R, «les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», op. cit, p11 et s.

¹⁰ - تارة يستعمل المشرع مصطلح سلطة إدارية مستقلة كما هو الحال بالنسبة للوكالتين المنجمتين، و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، و الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، و تارة نجد مصطلح سلطة ضبط مستقلة كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية اللاسلكية، و تارة أخرى مصطلح هيئة إدارية مستقلة مثلما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة.

هذا التنديد في التسمية نجده أيضا على مستوى التشريعات الأخرى سواء في أوروبا أو في الولايات المتحدة الأمريكية، أين يطلق عليها اسم وكالات Agency، مراكز Center، لجان Commissions أو Comites، مجالس Boards، مؤسسات Institutes، مكاتب Offices، هيئات corporations . (حفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 39).

¹¹ - لم يفصح المشرع الجزائري في بادئ الأمر عن موقفه اتجاه الطبيعة القانونية للجنة المصرفية عكس المشرع الفرنسي الذي اعتبرها هيئة ذات طابع مزدوج، فأحيانا تظهر بمظهر هيئة إدارية، ثم بمظهر هيئة قضائية إدارية عندما تتخذ عقوبات بمقتضى نص المادة 23-613 L من التقنين النقدي و المالي الفرنسي، أما في الجزائر فقد تدخل مجلس الدولة و اعتبر اللجنة المصرفية هيئة إدارية مستقلة في قضية يونين بنك معتمدا في ذلك على الفقه الأجنبي . (عيساوي عز الدين، "السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي"، مرجع سابق، ص 51. و كذا:

DIB S, « la nature de contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie», Banque et Droit, N° 08, Novembre- Décembre 2001, p 20.)

من أجل تمكين السلطات الإدارية المستقلة من أداء مهام الضبط الاقتصادي¹، كان لابد من تزويدها بكل السلطات و الصلاحيات اللازمة لذلك²، فالطابع الرئيسي للضبط يكمن في تجميع المهام بين يدي سلطة إدارية، فلا تتدخل فقط للتقليل من النزاعات المتدخلين الاقتصاديين، بل أيضا لوضع قواعد السوق و إقامة التوازن بين المصالح المتناقضة³.

و بذلك تتسع صلاحياتها لمجالات حساسة و عديدة⁴، و تجمع بين عدة اختصاصات و صلاحيات كانت في السابق موزعة على عدة هيئات إدارية و قضائية⁵، حسب متطلبات القطاع الذي تشرف عليه⁶، عكس الرقابة القضائية أو الإدارة التقليدية أين فكرة الفصل بين السلطات تتطلب تدخل عدة هيئات و باختصاصات متنوعة لمعالجة مسألة ما.

فمثلا فيما يتعلق بالتنظيم، تدخل السلطة التنفيذية لوضع أنظمة في مجال معين بطيء لا يتماشى و السرعة التي يتطلبها القطاع الاقتصادي، من هذا المنطلق، تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية، أي سلطة سن قواعد عامة و مجردة تطبق على الأعوان الاقتصاديين المتدخلين في القطاع الذي تشرف عليه، و يتعلق الأمر بكل من مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

هذه السلطة تختص بها في الأصل السلطة التنفيذية مجسدة في الوزير الأول حسب أحكام المادة 2/125 من الدستور الجزائري الحالي، فهو المكلف بتنفيذ القوانين و حسن سير الإدارات العمومية في البلاد، إلا أن المشرع خول لبعض السلطات الإدارية المستقلة سلطة إصدار أنظمة

¹ - في هذا الصدد تقول الأستاذة C - TEITGEN COLLY:

« la fonction de régulation sociale continue la mission fondamentale des A.A.I elle est cette idée d'œuvre qui fonde l'institution. Par la régulation il s'agit d'encadrer un secteur de la vie sociale. Encadrement réaliser dans le respect de l'équilibre entre les intérêts voulu par le législateur et qui peut appeler à des arbitrages entre les intérêts. » TEITGEN-COLLY C, « les A.A.I: histoire d'une institution », in C.A.Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit , P27 et 28.

و عليه نجد في فرنسا عدة أهداف للضبط من بينها، تطبيق المنافسة الفعالة و الأمانة لفائدة المستعملين، السهر على تمويل و تمويل مجمل مكونات الخدمة العمومية، و أن المنافسة يجب أن تتوافق مع وصول متساو للخدمات. تنمية العمل، التجديد، فالمنافسة ليس لها أية قيمة إلا إذا كانت عاملا لتطوير السوق. (جليل مونية: " سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2003. ص 75-76).

² - GAETAN GUERLIN, « Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in DECOOPMAN Nicole, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll, CEPRISCA, Paris, 2002, p 79.

³ - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit. p61.

⁴ - ناصر لباد: " السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، العدد 01، 2001، ص 22.

⁵ - على سبيل المثال الصلاحيات التي كانت من اختصاص الوزير المكلف بالتجارة استحوذ عليها مجلس المنافسة، كما فقد الوزير المكلف بالمالية الصلاحيات المصرفية التي كان يتمتع بها و أصبحت من اختصاص مجلس النقد و القرض. (نزليوي صليحة: "سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة"، مرجع سابق، ص19).

⁶ - هذه المهام تختلف من هيئة إلى أخرى، ففي الجزائر مثلا تتمتع اللجنة المصرفية و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز بالسلطة القمعية من أجل قمع المخالفات المرتكبة من قبل المتعاملين الاقتصاديين، و تتمتع لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية باختصاصات استشارية و تحكيمية، كما نجد أن مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها يتمتعان بالسلطة التنظيمية.

في القطاع الذي تشرف عليه، أي نقل السلطة التنظيمية من السلطة التنفيذية إلى السلطات الإدارية المستقلة دون أي أساس دستوري و خارج عن إجراءات التفويض في الاختصاص. هذا الأمر يخرق أحكام الدستور لاسيما المادة 125 و كذا مبدأ الفصل بين السلطات، كون بعض السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة سن أنظمة لجانب سلطة العقاب كما هو الحال في لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فالسلطة التي تضع القاعدة القانونية تعاقب على خرقها. الأمر الذي جعل من السلطة التنظيمية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة محلا لنقاشات قانونية حادة، فالدستور لم ينص على هذا النوع من السلطات التي تتمتع بالطابع الإداري من جهة و بالاستقلالية من جهة أخرى و لا الصلاحيات الممنوحة لها، على عكس السلطات الإدارية التقليدية التي لم تثر الطبيعة القانونية للصلاحيات المخولة لها أية تساؤلات حول مشروعيتها أو حتى حدودها، مادامت لم تثر أي مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، كما أنها مكرسة دستوريا لضمان التوازن التأسيسي¹.

و إن كانت هذه المسألة محل دراسات فقهية خاصة فرنسا، فالأمر يختلف عما عليه الحال في الجزائر، فالسلطات الإدارية المستقلة لم تحض باهتمام كبير من طرف الفقه سواء من ناحية و جودها في البنية المؤسساتية أو الصلاحيات المخولة لها، وإن وجدت دراسات فهي ضئيلة جدا، لذلك بقي هذا المجال غير معروف خاصة فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية.

من هذا المنطلق تتجلى لنا أهمية هذا الموضوع الذي يدعونا للوقوف عند عدة إشكالات قانونية هامة:

فما مدى دستورية نقل السلطة التنظيمية من الوزير الأول للسلطات الإدارية المستقلة، بمعنى آخر ما مدى توافق و انسجام السلطة التنظيمية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة مع أحكام الدستور الجزائري لاسيما المادتان 85 و 125 منه؟

¹ - فيما يتعلق بالمشاركة أو المساهمة في وضع أنظمة لتأطير قطاع ما، فلا تثير أي إشكال طالما أن الحكومة هي من يتولى صياغة النص النهائي للنظام و ليس سلطة الضبط المستقلة من يسنه بصفة أصلية، إنما الإشكال يثور عندما ينص القانون على منح سلطة إدارية مستقلة ما صلاحية وضع أنظمة لتأطير القطاع الذي تشرف عليه.

و إذا سلمنا بمشروعية نقل هذه السلطة للسلطات الإدارية المستقلة، هل تعتبر هذه الأخيرة مستقلة فعلا في ممارستها إزاء السلطة التنفيذية التي لا تقبل التنازل عن اختصاصاتها بسهولة خاصة خارج إجراءات التفويض في الاختصاص؟
ومن جهة أخرى، هل يتمتع الأعوان الاقتصاديون بضمانات قضائية في مواجهة السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس السلطة التنظيمية، مما يجعل الأنظمة التي تصدرها تخضع للرقابة القضائية عن طريق دعوى الإلغاء أم لا ؟

لمعالجة الموضوع والإجابة على الإشكاليات المطروحة قسمنا البحث إلى فصلين:

الفصل الأول تحت عنوان "تكريس السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة".

تناولنا فيه الحديث عن الجوانب المحيطة بهذه السلطة سواء من ناحية ماهيتها، دستورية نقلها للسلطات الإدارية المستقلة و الوسائل المستعملة في ممارستها، وكذا السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بها على اعتبار أن بعضها فقط من له هذا الاختصاص.

الفصل الثاني تحت عنوان "حدود السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة"، بدراسة مدى استقلالية سلطة الضبط في ممارسة السلطة التنظيمية، سواء في مواجهة السلطة التنفيذية أو الأعوان الاقتصاديين، و من ناحية الخضوع للرقابة القضائية.
ثم ختمنا دراستنا بملخص البحث في الخاتمة.

اعتمدنا في بحثنا هذا على المنهج الوصفي، التحليلي، التاريخي والاستدلالي لجانب المنهج المقارن عند المقارنة مع باقي السلطات الإدارية المستقلة و كذا بعض التشريعات المقارنة في الحالات التي تتطلب ذلك.

الفصل الأول

تكريس السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

إنشاء السلطات الإدارية المستقلة كان أمام ضرورة اقتصادية و مالية، حيث تسعى الدولة من خلالها، لإيجاد نوع من التوازن بين حقوق و التزامات الأطراف المتدخلة في السوق عن طريق فكرة الضبط الاقتصادي التي تقتضي تجمع عدة وسائل على مستوى هيئة واحدة هي السلطة الإدارية المستقلة بعدما كانت في الأصل متفرقة بين عدة هيئات.

من هذه الوسائل نجد السلطة التنظيمية، أي سلطة إصدار أنظمة تعبيراً عن رفض تدخل السلطة التنفيذية في القطاعات المحررة، خاصة أن هذه الأخيرة تقنية في الغالب.

هذه السلطة في الأصل من اختصاص الوزير الأول باعتباره المسؤول عن تنفيذ القوانين في البلاد، ثم قام المشرع الجزائري بنقلها لبعض السلطات الإدارية المستقلة على غرار المشرع الفرنسي، الذي نقل هذا الاختصاص لهذا النوع من الهيئات رغم الانتقادات الفقهية التي لاقاها وجود هذا النوع من السلطات و الصلاحيات المخولة لها باعتبار أن الدستور لم ينص عليها.

لكن قبل البحث في السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالسلطة التنظيمية، لابد من البحث عن مدلول هذه السلطة و الهيئات التي تتمتع بها دستورياً، ثم مشروعية نقلها لسلطات الضبط باعتبار أن ذلك أثار إشكالات عديدة بالنظر لمدى مطابقتها لأحكام الدستور، فننتاول بالبحث في هذا الفصل:

مفهوم السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة (المبحث الأول)، ثم السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالسلطة التنظيمية (المبحث الثاني).

المبحث الأول

مفهوم السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

خول المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة سلطة إصدار أنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد العامة و المجردة لتطبيق نصوص تشريعية و تنظيمية سابقة¹، هذه الصلاحية تعود في الأصل للسلطة التنفيذية، أي لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول²، مما يستوجب الرجوع لأحكام الدستور و الاجتهادات الفقهية للبحث عن تعريف السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الدستور و السلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة (المطلب الأول).

ثم البحث عن مدى دستورية نقل الاختصاص التنظيمي من السلطة التنفيذية للسلطات الإدارية المستقلة في مجال الضبط، فالسلطة التنظيمية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة طرحت إشكالات دستورية و قانونية عديدة من حيث شرعية هذا التحول في الاختصاص، مقارنة بالسلطة التنظيمية الممنوحة للسلطة التنفيذية (المطلب الثاني).

¹ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 84.

² - كان يطلق عليه في السابق تسمية رئيس الحكومة إلا أن التعديل الدستوري لسنة 2008 غير التسمية ليصبح الوزير الأول على غرار ما هو موجود في كل من المغرب و تونس و فرنسا. (قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008).

المطلب الأول

تعريف السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات و خاصة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، أن الجهة المختصة بوضع القوانين هي السلطة التشريعية و تعود مهمة التنفيذ للسلطة التنفيذية، إلا أن هذا المبدأ شهد سلسلة من التطورات أضفت عليه نوعا من المرونة، وأصبح يعني تعاون السلطات في أداء مهامها و ليس وضع الحواجز بينها، فالسلطة التشريعية تضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية، و تترك التفاصيل والجزئيات للسلطة المكلفة بالتنفيذ لأنها الأعم بما يتلاءم والسياسة العامة للبلاد، فالفصل بين السلطات أصبح نسبيا و ليس مطلقا¹. وعليه أصبح السلطة التنفيذية أن تضع أنظمة بمنحها ما يعرف بالسلطة التنظيمية (الفرع الأول)، هذه الأخيرة لم تعد حكرا على رئيس الجمهورية و الوزير الأول، بل تطورت لتمنح لهيئات أخرى كما هو الحال بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة (الفرع الثاني).

¹ - راجي أحسن: "مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006، ص

الفرع الأول

المقصود بالسلطة التنظيمية عامة

التطورات التي عرفتها الدول جعلت من المستحيل إعمال الفصل المطلق ما بين السلطات، بل لابد من نوع من التعاون و التكامل فيما بينهما خاصة بين التشريعية و التنفيذية، فهذه الأخيرة أدرى بتنظيم المرافق العمومية في البلاد و كيفية سيرها، لذلك منحت لها سلطة وضع التفاصيل اللازمة لتنفيذ قانون معين وفي مجالات محددة على سبيل الحصر.

إلا أن كثرة تدخل السلطة التنفيذية جعل مهامها يتطور في مجال التنظيم، و لم يعد يقتصر على التنفيذ بمفهومه التقليدي بل المشاركة في سن قواعد ذات طبيعة تشريعية بواسطة لوائح مستقلة قائمة بذاتها في المجالات غير المخصصة للقانون¹. و أصبحت تعترف أغلب دساتير الدول بحق رئيس الجمهورية و الوزير الأول في إصدار أنظمة، إذ أصبح مجال القانون محددًا دستورا و ما يخرج عنه يدخل في إطار السلطة التنظيمية².

أولا: السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الدستور.

تتكون عبارة السلطة التنظيمية من كلمتين: السلطة و التنظيم.

1- تعريف السلطة.

أ- **السلطة لغة:** القوة و القهر و السيطرة، و منها التسلط على الشيء أي التحكم فيه. و منها السلطان أي قوة الشيء و الحجة و البرهان، و هو لا يجمع، عكس السلطان الذي يعني الوالي و الأمير، و جمعه سلاطين. و منها التسليط و يعني التغليب و إطلاق القهر و القدرة³.

¹ - يمكن إرجاع ذلك إلى عجز البرلمان في مواجهة الأزمات السياسية و تفاقمها. لتخلق السلطة التنظيمية امتيازات للإدارة العامة على حساب الاعتبارات التمثيلية، و يتحول الاختصاص التنظيمي لقاعدة و التشريعي لاستثناء.

² - ادحمين محمد الطاهر: " السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2002، ص 26 و ما بعدها.

³ - الفيروز أبادي: "القاموس المحيط"، دار الكتب العلمية، بيروت، 1995، ص 556 و 557.

و كذا، أبو بكر الرازي: " مختار الصحاح"، المكتبة المصرية، بيروت، 1996، ص 152.

ب- السلطة اصطلاحاً: " تعني القدرة أو القوة التي يمارسها شخص على آخر للحصول على أمر معين".

كما تعرف بأنها "مجموعة الاختصاصات أو الصلاحيات الدستورية و القانونية لهيئة ما"¹.

2- تعريف النظام.

تعددت التعاريف الفقهية المقدمة للنظام فيعرف بأنه:

"مجموعة من القواعد القانونية تقرر قواعد عامة مجردة، يكون لها صفة القانون من الناحية الموضوعية، بينما تأخذ شكل القرار الإداري من الناحية الشكلية."²

من التعريف النظام أو اللائحة، له صفة القانون بالنظر إلى موضوعه و أنه يعالج المسألة بطريقة عامة و مجردة و كذا من ناحية الآثار التي يولدها في مواجهة المخاطبين به. فهو قرار عام و غير شخصي ينطبق على فئة غير محدودة من الأشخاص سواء عند النشوء أو التطبيق، خلافاً للقرار الإداري الفردي الذي يتوجه لشخص معين بالذات أو أشخاص معينين، فالمعيار هنا نوعي و ليس كمي³.

ويعرف أيضاً بأنه:

" اللائحة الإدارية قرار يصدر عن السلطة التنفيذية و يتضمن قاعدة عامة و مجردة، عن طريقها تشارك الحكومة في ممارسة الوظيفة التشريعية."⁴

" التنظيم هو التشريعات الفرعية أو الثانوية التي تصدر من الجهات أو السلطات التنفيذية و ذلك عن طريق المراسيم أو القرارات بصفة مستقلة في مسائل معينة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية أو في شكل تنفيذ للقوانين العادية الصادرة من السلطة المختصة."⁵

¹ - مجمع اللغة العربية: " معجم القانون"، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1999، ص 26.

² - المرجع نفسه، ص 30.

³ - جورج سعد: "دولة القانون - مفاهيم أولية"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000، ص 41.

⁴ - ماجد راغب الحلو: " القانون الدستوري"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص 243.

⁵ - نعيمة عمير: "الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية و السياسية، عدد 01، 2008، الجزائر، ص 04.

ويعرف الأستاذ مولود ديدان سلطة التنظيم بأنها: "السلطة التي تشمل المجال الذي يخرج عن اختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية و مجال التنفيذ الذي يعود لرئيس الحكومة"¹. نلاحظ أن هذه التعاريف قامت بالنص على الهيئة صاحبة الاختصاص بإصدار اللائحة و كذا بعض أنواعها، من لوائح مستقلة، تفويضية و تنفيذية².

من خلال هذه التعاريف، النظام (اللائحة) عمل تشريعي من حيث الموضوع كونه ينشئ قواعد عامة و مجردة كالقوانين، كما ي

مضمونه و آثاره بمجرد تطبيقه أول مرة بل يبقى قابلا للتطبيق كلما توفرت شروط و ظروف ذلك عكس القرارات الإدارية الفردية³، إلا أنه يعتبر قرارا إداريا من الناحية الشكلية كونه يصدر عن جهات إدارية⁴، فهو فئة من القرارات الإدارية التي تتضمن قواعد عامة و مجردة تتعلق بجملة من الحالات و المراكز القانونية و الأفراد غير المحددين بذاتهم⁵.

منه السلطة التنظيمية هي سلطة إصدار أنظمة في مجال معين من طرف السلطة الإدارية المختصة، سواء بطريقة مستقلة أو غير مستقلة.

ثانيا: الجهات المختصة بممارسة السلطة التنظيمية دستورا.

ميز الدستور الجزائري بين نوعين من التنظيم، الأول يعود للاختصاص فيه لرئيس الجمهورية بصفة مستقلة و المتعلق بالمراسيم الرئاسية، و الثاني يعود للوزير الأول و المتعلق بتنفيذ القوانين و اللوائح المستقلة.

¹ - مولود ديدان: "مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية"، الجزائر، دار النجاح للكتاب، 2005، ص 375.

² - اللوائح المستقلة les règlements autonomes: هي تلك اللوائح التي تصدر لتنظيم موضوع معين لم ينظمه القانون، و تعرف اللوائح التفويضية أو المراسيم بقوانين les décrets lois بأنها لوائح تصدرها السلطة التنفيذية بناء على تفويض من البرلمان، لتنظيم موضوعات تدخل في مجال القانون أصلا، أما اللوائح التنفيذية les règlements d'exécution: هي تلك اللوائح التي تصدر تنفيذا للقانون، و تتضمن أحكاما تفصيلية للقواعد العامة الواردة في القانون، (مجمع اللغة العربية: "معجم القانون"، مرجع سابق، ص 31)

³ - عمار عوابدي: "نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري"، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 1999، ص 112.

⁴ - رابحي أحسن: "مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 401.

⁵ - عمار عوابدي: "نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري"، مرجع سابق، ص 111.

1- اختصاص رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية المستقلة.

يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة تنظيمية مصدرها الدستور نفسه، لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون و لم يتناولها البرلمان بالتشريع، حسب الفقرة الأولى من المادة 125 من دستور الجزائري التي تنص على:

" يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون."¹

يطلق على هذه اللوائح تسمية التشريع الفرعي تميزا عن التشريع الأساسي و التشريع العادي، و تتخذ في شكل مراسيم رئاسية².

وأبرز مثال تحت ظل دستور 1996 المرسومين الرئاسيين المتعلقين بتنظيم الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى³.

و عليه فالدستور يحد من اختصاص البرلمان و يقوي سلطة الهيئة التنفيذية بجعل كل ما يخرج عن نطاق القانون يدخل في مجال اختصاصات رئيس الجمهورية، نفس الأمر نجده في الدستور الفرنسي⁴، مما يثبت أن الاختصاص التنظيمي غدا ضرورة قصوى في نظر المشرع الدستوري⁵ لذا مواضعه غير محددة بالذات⁶.

¹ - التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر. عدد 76 مؤرخ في 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، و قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 63 مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

² - نعيمة عيمر: "الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم"، مرجع سابق، ص 19.

³ - محفوظ لعشب: "التجربة الدستورية في الجزائر"، المطبعة الحديثة للفتون المطبعية، 2000، الجزائر، ص 63.

⁴ - في الجزائر الاختصاص التشريعي للبرلمان محدد في المادة 122 و 123 من الدستور، بينما المادة 125 لم تحدد مجال السلطة التنظيمية بل جعلت كل ما يخرج عن نطاق صلاحيات البرلمان يرجع للتنظيم كذلك هو الشأن في الدستور الفرنسي لعام 1958.

⁵ - على سبيل المثال، بريطانيا تأخذ بالنظام البرلماني و الذي يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات، فنشأت عدة مظاهر للتعاون و الاتصال بين السلطين التشريعية و التنفيذية منها اشتراكهما في الوظيفة التشريعية، فالبرلمان لم يعد السلطة الوحيدة في عملية سن القوانين، فالحكومة تشاركه في الاقتراح و معظم مشاريع القوانين تقوم السلطة التنفيذية بوضعها نظرا لما تتمتع به من خبرات تقنية و سيطرتها على الدولة بحكم اتصالها المباشر بالشعب عن طريق أجهزتها المتنوعة.

الولايات المتحدة الأمريكية تأخذ بالنظام الرئاسي، أين نجد رئيس الجمهورية يتولى رئاسة الدولة و الحكومة في نفس الوقت، و الفصل التام بين السلطات فتستقل كل سلطة على الأخرى سواء من ناحية التعيين أو الوظائف، إلا أن تطبيق هذا الفصل المطلق بين السلطات كان مستحيلا لهذا جاء الدستور الأمريكي ببعض الاستثناءات أبرزتها ضرورات الحياة العملية، سواء بالنسبة للسلطة التشريعية أو التنفيذية منها إعطاء الحق لرئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين. (مولود ديدان: "مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية"، مرجع سابق، ص 216 و 234 إلى 236).

⁶ - لمزيد من التفصيل حول السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، راجع: رابحي أحسن: "مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 398 و ما بعدها.

و لعل القاعدة مؤسّسة على فكرة مفادها أن المسائل التي لها طابعا تقنيا يجب أن تخرج عن نطاق سلطة البرلمان كونها تتطلب السرعة¹.

2- ممارسة الوزير الأول السلطة التنظيمية المشتقة.

يعود للوزير الأول في الجزائر، مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان و التي تحيل إلى المجال التنظيمي، و كذا التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية بسن ما يعرف بالمراسيم التنفيذية²، و هي سلطة تنظيمية غير مستقلة و مشتقة تمنعه من اتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق تنظيمها سواء من قبل البرلمان أو من طرف رئيس الجمهورية³، هذا ما نصت عليه الفقرة 02 من المادة 125 من الدستور⁴:

"يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول."

و عليه للوزير الأول أن يصدر مراسيم تنفيذية يحدد بمقتضاها الشروط و الضوابط لتطبيق القوانين الواردة في صياغة عامة غير قابلة للتنفيذ، أي وظيفة إدارية⁵، لذلك أصبح الوزير الأول هو الضامن لتطبيق القوانين ووضعها محل التنفيذ، فالمرسوم التنفيذي يمنح لها صيغة تكميلية لتصبح قابلة للتنفيذ و لا يكسبها أية صفة جديدة⁶.

في فرنسا، أفرد دستور الجمهورية الخامسة الصادر في 4 تشرين الأول (أكتوبر) 1958 مكانا خاصا لرئيس الوزراء حيث لم يعد كالسابق "الأول بين المتساويين من زملائه" أعضاء الحكومة، بل أصبح له صلاحيات خاصة به، منها تنفيذ القانون بإصدار لوائح تنفيذية، مع الأخذ بعين الاعتبار ما يتمتع به رئيس الجمهورية من حق سن مراسيم رئاسية، كما حدد صلاحيات كل من السلطة التشريعية و التنفيذية في مسألة سن القوانين، فالمادة 37 تنص على أن كل مادة

¹ - عبد الله بوقفة: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري"، دراسة مقارنة، دار هوم، الجزائر، 2002، ص 322.

² - تنص المادة 85 فقرة 03 من الدستور على: "يوقع المراسيم التنفيذية، بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك."

³ - خرباشي عقيلة: "العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996"، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 23.

⁴ - نفس الشيء نص عليه دستور المغرب لـ 13 سبتمبر 1996 في الفصل الثالث و الستون، و دستور موريتانيا الصادر في 12 جويلية 1991 في المادة 32، و دستور تونس الصادر في 01 جوان 1991 في الفصل 53. (ملقى مغربي، "الدساتير المغربية: مراجعة و آفاق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد 04، 2003).

⁵ - محمد المدهون: "أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي على النظام الدستوري طبقا لأحكام دستور 1996"، موسوعة الفكر القانوني، العدد العاشر، ص 137.

⁶ - عبد الله بوقفة: "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري"، مرجع سابق، ص 318-322.

خارجة عن نطاق صلاحيات المجالس التشريعية تدخل في الأمور التنظيمية التي يعود للحكومة حق أخذ القرارات بشأنها.

و عليه فاللوائح التنفيذية فئة من القرارات الإدارية العامة المتضمنة للأحكام الجزئية و التفصيلية اللازمة لتوفير الشروط و الظروف الإدارية و الإجراءات التنفيذية اللازمة لتطبيق القانون تطبيقا سليما و فعالا تصدرها السلطة التنفيذية¹.

الفرع الثاني

اختصاص السلطات الإدارية المستقلة بممارسة السلطة التنظيمية.

رغم أن السلطة التنظيمية التنفيذية ممنوحة للوزير الأول حسب أحكام الدستور، إلا أن المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي منحها للسلطات الإدارية المستقلة لتمارسها في بعض القطاعات المحررة، إذ يمكنها سن قواعد عامة ومجردة لوضع التفصيلات اللازمة لتنفيذ القوانين و تنظيم القطاع الذي تشرف عليه، و يعتبر ذلك نقلا لاختصاص السلطة التنفيذية بإصدار أنظمة، فالسلطات الإدارية المستقلة تمارس هذا الاختصاص بعيدا عن إجراء التفويض، و ذلك قصد السماح لها بأداء مهامها المتمثلة في الضبط الاقتصادي، و باعتبار أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة (أولا)، هذه الممارسة تتم بمجموعة وسائل قانونية ذات قوة قانونية متفاوتة (ثانيا).

1- ادحمين محمد الطاهر: " السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996، مرجع سابق، ص56.

أولاً: تبرير السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

يجد هذا التحول في الاختصاص من السلطة التنفيذية إلى السلطات الإدارية المستقلة أساسه في عدة مبررات تصب في قالبين، الأول يعتبر أن هذه السلطة في خدمة الضبط الاقتصادي، و الثاني بسبب تمتع سلطات الضبط بامتيازات السلطة العامة.

1- السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة في خدمة الضبط الاقتصادي.

* يحتاج تنفيذ القانون لشروط تفصيلية تضعها السلطة التنفيذية بلوائح، وإلا أصبح تنفيذه مستحيلاً بدونها و يبقى معلقاً لحين صدورها، خاصة إن أوكل القانون نفسه للسلطة المختصة بإصدار النظام أن تضع شروط التنفيذ أو تشكل هيئات معينة مختصة بذلك أي أن هذا النظام سيوفر دعائم التنفيذ و أدواته¹.

و أمام فشل الإدارة التقليدية في الاستجابة لمتطلبات السوق و وضع القواعد اللازمة لذلك بصورة فعالة، تستجيب للمستجدات الاقتصادية و المرونة التي يتطلبها القطاع لجانب تحقيق التوازن بين مصالح الأطراف المتدخلة²، كونها لا تمتاز بالسرعة في التدخل خاصة أمام وجود السلطة الرئاسية و الوصائية و لها طابعاً بيروقراطياً³ وهي مرتبطة بالحياة السياسية⁴، مما يجعل الاقتصاد عرضة للخطر⁵، لجانب التثنت و عدم التنسيق، كان لابد من البحث عن آليات قانونية جديدة لضبط السوق و منحها هذه السلطة.

* السلطة التنفيذية
أجل التدخل في المجال الاقتصادي وبظهور السلطات الإدارية المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية و القطاع المراد ضبطه مما يعطي شعوراً بنقص تدخل الدولة⁶، و منحها اختصاص وضع أنظمة كان

¹ - ادحمين محمد الطاهر: " السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996"، مرجع سابق، ص 60.

² ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit. p 62.

³ - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes », op. cit, p19.

⁴ - Nicolay P, « l'avenir des autorités administratives indépendantes », in C.A.Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit , p 302-303.

⁵ - تغيير الحزب السياسي قد يؤدي لتغيير السياسة الاقتصادية حسب توجهات الحزب الجديد خاصة أمام التعددية الحزبية.

⁶ - TEITGEN-COLLY C, « les autorité administratives indépendantes :histoire d'une institution », in C.A.Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit, p 39.

بشكل محدد لا يتعدى تنفيذ القانون¹، فبعدما كانت السلطة التنفيذية تتولى إصدارها، أصبحت تتقاسم هذه الوظيفة مع بعض السلطات الإدارية المستقلة في ما يتعلق بالمجال الاقتصادي و المالي و ذلك في بعض القطاعات التي خلفت فيها السلطة التنفيذية و أصبحت تشرف عليها. فالمشرع تفتن لأهمية الضبط بواسطة السلطات الإدارية المستقلة و مختلف الصلاحيات الممنوحة لها، فمختلف الإجراءات و التدابير التي تقوم بوضعها و التي تبين كيفية ممارسة نشاط ما و كذا العقوبات التي توقع في حالة المخالفة تهدف لحسن سير القطاع الذي تشرف عليه و تفادي وقوع المخالفات²، لأن فتح السوق لا يعني نفي دور الدولة فيه نظرا لوجود عدة مصالح متناقضة للمتعاملين الاقتصاديين و الطابع المرفقي للقطاعات المحررة كقطاع النقل، المياه، الكهرباء... الخ، مما يفرض إبقاء الرقابة عليها و ضبطها من أجل ضمان استمرارية أداء الخدمات³ و السماح بمشاركة واسعة للأشخاص خاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطاتهم⁴.

* استقلالية هذه السلطات يجعلها تعمل على إيجاد التوازن بين المصالح المتناقضة للأطراف، و تنامي الديمقراطية، باعتبار أنها تعمل خارج السيطرة الحكومية أي التخفيف و الحد من سلطة الرقابة الحكومية و التدرج الرئاسي⁵، فهي لا تخضع لأي سلطة سلمية ولا وصائية و بالتالي التحرر نوعا ما من التبعية لسياسة الحكومة و ضمان الحياد بالدولة و إن انسحبت كمسيرة إلا أنها ما تزال تتدخل كعون اقتصادي في القطاعات المحررة. كما أنها تتمتع بصلاحيات و سلطات واسعة و متنوعة لضبط جيد للقطاع الذي تشرف عليه و التكيف مع

¹ - أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2007، ص 44.

² - عيساوي عز الدين: "السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي"، مرجع سابق، ص 21.

³ - " la régulation n'est pas la négation du rôle de l'Etat dans le bon fonctionnement des rouages économique mais une autre façon d'agir étatique procédant d'une philosophie sociétale qui s'accommode de la subsidiarité politique, de l'autonomie juridique des agents et de l'économie de marché." (ZOUAIMIA R, « Droit de la régulation économique», op. cit, p 13).

⁴ - بن زبطة عبد الهادي: " نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة- دراسة حالة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 170.

⁵ - حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 9 و 30.

و المخاطبين به¹.

* بالنظر إلى تشكيلة السلطات الضابطة المستقلة نجد تعدد الأعضاء و اختلاف صفاتهم و احتواءها على مختصين و خبراء في القطاع الذي تشرف عليه مما يجعلها تعطي حلولاً متناسبة و واقع القطاع و انشغالات المتعاملين الاقتصاديين² بناء على دراسات و تحاليل علمية و ميدانية، كما أنها تملك مكنة إصدار توجيهات و توصيات يمكن الاستهداء بها عند وضع القواعد التشريعية أو التنظيمية، إلى جانب أن نشر التقارير التي تعدها يشكل نوعاً من التأثير و الضغط على الإدارات المخالفة³.

لذا تعقد المشاكل و اكتسابها طابعاً فنياً متزايداً بسبب التطور العلمي و التكنولوجي و عدم قدرة الحكومة على تنظيم كل الموضوعات بسبب كثرة مشاغلها و اختصاصاتها من جهة و أهمية الوقت في المجال الاقتصادي من جهة أخرى، أدى لتخليها عن جانب من اختصاصاتها في الضبط للسلطات الإدارية المستقلة لاسيما ما يتعلق بالسلطة التنظيمية. فالهدف الذي توخاه المشرع من خلال تزويد السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية، إدخال نظام مرن و متطور يتلاءم مع الوضع الاقتصادي و المالي الذي يتطلب الخبرة و التخصص، فالمختصين و الخبراء و وحدهم يملكون القدرات الكافية لوضع أنظمة دقيقة و مناسبة، فتكون الأنظمة التي تضعها سلطة الضبط أكثر فعالية مقارنة بالأنظمة التي قد تضعها السلطة التنفيذية.

و في هذا الصدد يقول الأستاذ DAIGRE(J.J):

« ...au regard des normes juridique traditionnelles, les normes sont particulières : elles sont intermédiaires entre le texte de portée générale et astreinte et la décision individuelle ; elles sont professionnelles, précises et correctes, c'est souvent le régime de la cuistique »⁴.

¹ - ZOUAIMIA R, « Droit de la régulation économique », op. cit, p 19-20.

² - ALLOUI F, « Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie », colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université du BEJAÏA, 23- 24 Mai 2007, p 43et 44.

³ - حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 33.

⁴ - نقلاً عن أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 44.

من هنا تظهر أهمية منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية، فهي تكفل ضبط فعال للقطاع الذي تشرف عليه و تستجيب لكل المستجدات التي قد تحدث باتخاذ ما يلزم لها من تدابير باعتبار أنها على اطلاع تام بكل ما قد يحدث في القطاع.

2- تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية نتيجة لتمتعها بامتيازات السلطة العامة.

الاعتراف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة لا يجد مبرراته في اعتبارها وسيلة أساسية للعمل الإداري و ضبط النشاط الاقتصادي فقط، بل أن التمتع بها يعد مظهرا من مظاهر ممارسة امتيازات السلطة العامة، فكيف يمكن القول بأن الهيئات الضابطة سلطات إدارية لا تخضع لأي رقابة وصائية و لا رئاسية، تخلف الدولة في تسيير و ضبط القطاعات الاقتصادية و المالية المحررة، دون أن تتمتع بسلطة إصدار أنظمة عامة و مجردة تطبق على المتدخلين في القطاع الذي تشرف عليه و تبين أنماط السير و القواعد التي تنظم المهنة؟

لذا منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة يعبر حقيقة عن رغبة الدولة في تغيير طرق التسيير، و الابتعاد عن التسيير المباشر للسوق، ووضع هيئات تتولى الإشراف على القطاعات المحررة، تتمتع بامتيازات السلطة العامة و اختصاصات بقدر ما يمكنها من تحقيق المهام و الأهداف التي أنشئت من أجلها.

فوجد سلطات إدارية مستقلة تتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية، مثلما هو الشأن بالنسبة لمجلس النقد و القرض، و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ولقد حدد القانون المجالات التي تتدخل فيها بوضع هذه الأنظمة¹، سواء بالنسبة لوضع أنظمة تتعلق بتنظيم المهنة أو شروط و قواعد ممارستها، لجانب أن تعديل الأمر المتعلق بالمنافسة سنة 2008 بموجب قانون رقم 08-12 عدل من أحكام المادة 34 ليصبح مجلس المنافسة يتمتع بسلطة تنظيمية حقيقية.

" يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار و الاقتراح وإبداء الرأي بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو كل طرف آخر معني، بهدف تشجيع و ضمان الضبط الفعال للسوق، بأية وسيلة ملائمة، أو اتخاذ القرار في كل عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير

¹ - ZOUAIMIA R, « Droit de la régulation économique », op. cit, p 25-26.

الحسن للمنافسة و ترقيتها في المناطق الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة بما فيه الكفاية.

في هذا الإطار، يمكن مجلس المنافسة اتخاذ كل تدبير في شكل نظام أو تعليمة أو منشور ينشر في النشرة الرسمية للمنافسة المنصوص عليها في المادة 49 من هذا الأمر.¹

يعاب على المشرع الجزائري، أنه نص على منح السلطة التنظيمية لمجلس المنافسة بصورة مبهمة، حيث لم يبين المجالات التي يمكن للمجلس أن يتدخل و يسن فيها أنظمة عكس مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها أين نجد المشرع حدد مجال في القانون المنشئ للسلطتين، فماذا سينظم مجلس المنافسة؟

و عليه نعتقد أن المشرع لا يقصد ذات السلطة التنظيمية المنصوص عليها في قانون النقد و القرض أو في القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة، إنما يقصد في هذا التعديل سلطة إصدار تعليمات في القطاع بوضع معايير عامة من أجل الوصول لمنافسة قانونية و مشروعة، و تفادي التأويلات المختلفة للنصوص القانونية، فيتدخل مثلا لتوضيح المقصود ببعض المصطلحات كالأسعار المخفضة بشكل تعسفي أو الحد الأدنى... الخ، أي يتدخل لشرح و تفسير النص القانوني و توحيد معناه لتفادي الفهم المتعدد لنفس النص.

أمام هذا الفراغ في النصوص القانونية من جانب المشرع الجزائري نتساءل عن معنى هذه السلطة التنظيمية الممنوحة لمجلس المنافسة، هل هي سلطة تنظيمية أم شبه تنظيمية أو سلطة تفسير للنصوص القانونية فقط، مع العلم أن مجلس المنافسة لحد الآن لم يتدخل في هذا الشأن؟

ثانيا: وسائل ممارسة السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية.

، بصفة مباشرة و بواسطة

القانون وتلك هي الممارسة الفعلية للسلطة التنظيمية، و التي هي محلا لدراستنا أو بالتدخل عن طريق المساهمة في إعداد النصوص التنظيمية بأدوات قانونية متنوعة.

¹ - المادة 34 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

1- الأنظمة (اللوائح).

تعتبر الأنظمة الوسيلة الوحيدة التي تتمتع بطابع تنظيمي و إلزامي، كما أنها الأكثر استعمالا من طرف الهيئات الإدارية المستقلة قصد تنظيم و ضبط قطاع معين، و هي مجموعة القواعد العامة و المجردة التي تضعها الهيئات الإدارية المستقلة لتطبيق نصوص تشريعية و تنظيمية سابقة، لذا يسميها البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية¹.

منح المشرع الجزائري هذه السلطة لعدد قليل من السلطات الإدارية المستقلة على غرار نظيره الفرنسي، و حصرها في كل من مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، و هذا لغاية سنة 2008 لأن بتعديل الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة منح المشرع مجلس المنافسة السلطة التنظيمية بصورة مبهمة كما سبق القول.

إن عدد الأنظمة التي أصدرتها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة الجزائرية قليل جدا مقارنة مع التطورات و التغييرات التي تتميز بها المعاملات داخل البورصة، أو حتى مع عدد الأنظمة التي أصدرها مجلس النقد و القرض، و الأنظمة الصادرة من طرف هيئات الرقابة في التشريعات المقارنة خاصة منها لجنة عمليات البورصة الفرنسية²، فهناك نصوص قانونية يحيل المشرع في تطبيقها إلى لوائح لكن لم تصدر هذه الأخيرة لحد اليوم، كذلك الخاصة بتنظيم المعاملات خارج البورصة و التي تتم وقف إجراءات التراضي³ المنصوص عليها في القانون رقم 96-10 المعدل و المتمم للمرسوم التشريعي رقم 10/93⁴، كذلك الشروط و القواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمن المركزي على السندات و المستفيدين من خدماته التي نص عليها تعديل 2003⁵.

¹ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 90.

² - المرجع نفسه، ص 91.

³ - مرت أكثر من 13 سنة على صدور هذا القانون إلا أن النص التطبيقي له لم ير النور بعد مما يعرقل المعاملات في هذا المجال.

⁴ - أمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996 يعدل و يتم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 و المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 03 مؤرخ في 14 جانفي 1996.

⁵ - المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

2- التعليمات.

، لا تتمتع التعليمات بقوة إلزامية، لكن كونها تساعد على اتخاذ القرارات، فهي واجبة الاحترام و ملزمة الإلتباع من طرف الأشخاص المعنية، وهي عادة نصوص تطبيقية، تتخذ عادة في مجال القرارات الفردية، تسمح بتحديد الشروط العامة التي على أساسها تتخذ سلطة إدارية مستقلة معينة قرارا فرديا معيناً، وتبين كذلك مجموعة العناصر و البيانات التي يجب أن تتضمنها المذكرة الإعلامية¹.

على هذا الأساس قامت لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) بتطبيق التعليمات الأوروبية (Directive Européenne) حول البيان الإعلامي (le prospectus) المؤرخة في 17 مارس 1980، عن طريق تعليمة مؤرخة في فيفري 1982 تحدد المعلومات الواجب توافرها لدى المصدرين لإصدار قيمهم المنقولة، أو لقبولها في التسعيرة الرسمية، كما قامت بتحديد مختلف نماذج المذكرات الإعلامية، سواء لتأسيس شركة عن طريق الإعلان العلني للادخار، أو لرفع رأسمالها... الخ².

بالنسبة للوضع في الجزائر، تتمتع لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة بسلطة إصدار تعليمات في سبيل تنظيم سوق القيم المنقولة. و فعلا قامت اللجنة منذ بداية عملها بإصدار تعليمات جاءت لتطبيق نصوص تنظيمية من أجل تحديد التفاصيل³.

¹ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 91.

² - تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 119.

³ - تعليمة رقم 01/98 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 30 أبريل 1998 تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.
- تعليمة رقم 01-99 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 03 مارس 1999 تتعلق بنموذج اتفاقية فتح الحساب.
- تعليمة رقم 02-99 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 03 مارس سنة 1999 تتعلق بالسجلات الواجب مسكها من طرف الوسيط.
- تعليمة رقم 03-99 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 16 جوان 1999، تتعلق بإصدار البطاقات المهنية.
- تعليمة رقم 05-99 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 17 أكتوبر 1999، تتعلق بكيفية مسك حسابات السندات من طرف الوسيط في عمليات البورصة.
- تعليمة رقم 01-2000 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 11 مارس 2000 تتضمن قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسيط في عمليات البورصة.

نفس الأمر بالنسبة لمجلس النقد و القرض، يصدر تعليمات يبين من خلالها كيفية تطبيق القانون المتعلق بالنقد و القرض وكذا الأنظمة التي أصدرها¹، كما منح المشرع لمجلس المنافسة صلاحية إصدار تعليمات في مجال المنافسة حسب المادة 34 الأمر رقم 03-03 إثر تعديل 2008.

3- التوصيات.

تتمثل التوصيات في تفسير مختلف النصوص التشريعية و التنظيمية و التعليق عليها و تصدر في المجالات التي لا تتمتع فيها السلطة الإدارية المستقلة بسلطة اتخاذ قرارات فردية²، لكن المعني بالتوصيات حرا في تطبيقها من عدمه³. إلا أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر لم يسبق لها أن أصدرت توصيات منذ نشأتها⁴، أما في فرنسا فقبل الاعتراف بالسلطة التنظيمية للجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB)، جعلت هذه الأخيرة من التعليمات و التوصيات التي تبديها سبيلا للتدخل في تنظيم سوق القيم المنقولة، لذا غالبا ما تطبق توصياتها، نظرا للوزن الذي تتمتع به اللجنة في تنظيم سوق القيم المنقولة⁵.

4- الآراء: les avis

يعتبر إبداء الرأي وسيلة من الوسائل التي تستعملها السلطات الإدارية المستقلة للمساهمة في تنظيم و ضبط القطاعات، بما يتلاءم و التحولات التي قد تطرأ، خاصة في حالة عدم تمتعها بسلطة تنظيمية حقيقية، لجانب آراء تتعلق بتفسير النصوص التشريعية و التنظيمية، أو توضيح

¹ - على سبيل المثال نذكر:

- Instruction N°46-95 du 14 Juin 1995 instituant un droit de change au profit des nationaux résidents poursuivant une scolarité à l'étranger.

- Instruction N° 01-09 du 15 février 2009 relative au dossier en appui de la demande de transfert des revenus et produits de cession des investissements étrangers.

- Instruction N° 02-09 du 25 février 2009 relative au taux d'intérêt applicable a la facilite de dépôt rémunère.
(www.banc-of-algeria.dz)

² - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص93.

³ - تشبه كلا من المنشورات و التعليمات المنشورات الإدارية التفسيرية « les circulaires administratives interprétatives » والتي جردها مجلس الدولة الفرنسي من أية قيمة قانونية، على أساس أنه لا وجه للطعن فيها أمام القضاء.(رابحي أحسن، "مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 582 و ما بعدها.)

⁴ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص93.

⁵ - تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 120-121.

الغموض الذي يشوب نصا معيناً، والتعرف على رأي سلطة الضبط في مسألة معينة غير واردة صراحة ضمن النصوص القانونية، إلا أنها خالية من أية قوة إلزامية¹.

في فرنسا لعبت لجنة عمليات البورصة (COB) دوراً هاماً في مجال تفسير النصوص وإصدار الفتاوى، كما هو الحال في ما يتعلق بالمقصود بالاكنتاب العام، استقالة مراقبي الحسابات... الخ، لجانب إصدار آراء فيما يتعلق بأنظمة السلطات أو الهيئات المهنية و التي تقدمها لوزير المالية. و آراء للقاضي حول الإجراءات الجزائية أو المدنية المتعلقة بكل شركة تلجأ للإعلان العلني للدخار².

في الجزائر، منح المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة صلاحية إبداء آراء ، للوزير المكلف بالمالية³ أو للجهات القضائية⁴ على غرار المشرع الفرنسي أو استشارتها في كل نص تشريعي أو تنظيمي يتعلق بالقطاع، كلجنة ضبط الكهرباء والغاز⁵، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية⁶، ومجلس المنافسة⁷ والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، فهذه الأخيرة مثلاً تقدم آراء حول كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي في مجال الصيدلة و المواد الصيدلانية و المستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري⁸.

¹ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 93-94.

² - تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 122.

³ - كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها فيما يتعلق بالأحكام المطبقة على شركة تسيير بورصة القيم و المؤتمن المركزي على السندات حسب المادة 19 مكرر فقرة أولى من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق

⁴ - كمجلس المنافسة الذي خول له القانون هذه السلطة بصفة صريحة، و بطلب من الجهات القضائية فيما يتعلق بمعالجة القضايا المتصلة بالممارسة المقيدة للمنافسة حسب المادة 38 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵ - المادة 2/114 و 115 من قانون رقم 01-02 مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

⁶ - المادة 13 من قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، مرجع سابق. و بالفعل صدرت عدة مراسيم تنفيذية بعد استشارة سلطة الضبط نذكر منها على سبيل المثال:

- مرسوم تنفيذي رقم 01-123 مؤرخ في 09 ماي 2001 يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها السلكية الكهربائية و على مختلف خدمات المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 13 ماي 2001.

- المرسوم التنفيذي رقم 01-124 مؤرخ في 09 ماي 2001 يتضمن تحديد الإجراءات المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 13 ماي 2001.

⁷ - المادة 34، 35، 36 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁸ - المادة 7 من قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20 جويلية 2008 يعدل و يتم قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985 و المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، مرجع سابق.

5- المقترحات.

تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إيداء مقترحات نصوص تشريعية و تنظيمية، أو تعديل نصوص سابقة ضمن مجال نشاطها، و مبدئياً هي خالية من أية قيمة إلزامية¹.

فمثلاً، تتمتع لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة بحق تقديم مقترحات نصوص تشريعية و تنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة و الجمهور، و تنظيم بورصة القيم المنقولة و سيرها و الوضعية القانونية للوسطاء²، كما تعطي لجنة ضبط الكهرباء و الغاز مقترحات لاسيما فيما يتعلق باقتراح معايير تتعلق بنوعية العرض، خدمة الزبون، الإبقاء على مستوى التعريفات أو تغييرها³، ولسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية تقديم اقتراحات حول مبالغ المساهمات في تمويل التزامات الخدمات العامة⁴، كما تتمتع الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته بحق اقتراح تدابير ذات طابع تشريعي و تنظيمي للوقاية من الفساد⁵.

¹ - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p72- 73.

² - المادة 34 من المرسوم التشريعي رقم 93- 10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ - المادة 2/115 و 5 من قانون رقم 01-02 مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

⁴ - المادة 15/13 من قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، مرجع سابق.

⁵ - المادة 02/20 من قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 متمم يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

المطلب الثاني

مدى دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.

سلطة سن أنظمة بصفة ابتدائية من طرف السلطات الإدارية المستقلة هي التي أثارت إشكالات دستورية و قانونية لجانب الجدل في أوساط الفقه، أي تحويل السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة بعدما كانت من اختصاص السلطة التنفيذية، خاصة بالنظر لاستقلاليتها.

بالرجوع لأحكام الدستور نجد أنها تنص على وجود ثلاث سلطات فقط، تشريعية و تنفيذية و قضائية، وعلى تبعية الإدارات العمومية للحكومة باعتبار أن الوزير الأول مكلف بالسهر على حسن سير الإدارات العمومية في البلاد، لكن السلطات الضابطة تتميز بطابع الاستقلالية مما يجعلها غير خاضعة لأي رقابة رئاسية أو وصاية إدارية، فما موقع السلطات الإدارية المستقلة في الدستور؟ (الفرع الأول).

من جهة أخرى المادة 02/125 من الدستور الجزائري تمنح السلطة التنظيمية التطبيقية للوزير الأول، فإذا سلمنا بمشروعية إنشاء مثل هذه السلطات و عدم تعارضها مع أحكام الدستور، فهل ينطبق ذلك على السلطة التنظيمية الممنوحة لها؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

قبول الهيئات الإدارية المستقلة.

إنشاء السلطات الإدارية المستقلة طرح إشكالات حول مدى تقبلها من طرف البنية المؤسساتية أمام تمتعها بالاستقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية، باعتبار أنها لا تخضع لأي رقابة لا وصائية و لا رئاسية، قبل أن يطرح إشكال حول مشروعية السلطات المخولة لها خاصة فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية، فهل يتلاءم إنشاء هذا النوع من السلطات وأحكام الدستور خاصة أمام تمتعها بالاستقلالية ؟ (أولاً).

أمام الجدل الكبير الذي أثاره إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، حاول الفقه في القانون المقارن إدخالها ضمن النظام الإداري، كونها فئة جديدة و غير مصنفة في الهرم الإداري الكلاسيكي أو الإدارة العمومية¹، و توصلوا لاعتبارها تابعة للسلطة التنفيذية إداريا لا سياسيا (ثانياً).

أولاً: العراقيل التي تواجه الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة

قام الفقيه(CHEVALLIER(J) بدراسة تتعلق برهانات إزالة التنظيم، و لاحظ أن السلطات الإدارية المستقلة استخلفت السلطة التنفيذية في مجموعة من المجالات الحساسة وأن هناك تحضير لظاهرة نقل مركز ممارسة السلطة التنظيمية، فالجوء إلى هذه الهيئات يظهر توزيع أو تكسير للسلطة و تكريس تعدد مركز القرار و المسؤولية².

و حسب الأستاذ(SABORIN (P) يجب طرح السؤال الآتي: أي نظرية من نظريات الدولة يمكنها استيعاب فكرة الهيئات الإدارية المستقلة؟

المشكل طرح لأول مرة في فرنسا حول طابع هذه الهيئات، و أكثر دقة حول استقلاليتها³. نفس الشيء نجده عند الرجوع لأحكام الدستور الجزائري، فإنشاء السلطات الإدارية المستقلة يثير عدة نقاشات مقارنة و أحكام الدستور الذي يمثل أعلى وثيقة قانونية في الدولة، والمادة 85

¹ - أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 10.

² - CHEVALLIER J, « les enjeux de la déréglementation », RDP, N° 01, janvier & février 1987, p 319.

³ - SABOURIN P, « les autorités administratives indépendantes dans l'Etat », in C-A. Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit, p 95.

منه تنص على أن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارات العمومية، أي تبعية هذه الأخيرة للحكومة، فهذا المبدأ يرمي لحسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية و نظرية السيادة، و الديمقراطية تمارس عن طريق الانتخاب، إذن لا تكون هناك شرعية إلا إذا كان هناك تبعية للمنتخبين، و احترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة إلى الحكومة¹.

فإذا كانت السلطات الإدارية المستقلة سلطات إدارية فلا شك أنه يجب أن تتبع الحكومة، إلا أن عنصر الاستقلالية الذي يميزها يشكك في الطابع الإداري لها²، لأن الاستقلالية تجعلها لا تخضع لأي سلطة رئاسية و لا وصائية، و بالتالي فإنها تتمتع باستقلالية في مباشرة صلاحياتها و وظائفها و لا تخضع لأي رقابة من طرف الحكومة و قد تأتي بأعمال تخالف الدستور، و يمكن القول أن كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور³.

كما أن استقلالية السلطات الضابطة و تمتعها بالشخصية المعنوية يخالف ما هو متعارف عليه في القانون الإداري التقليدي، الذي ينص على عدم تمتع الهيئات بشخصية قانونية⁴. من جهة أخرى، نص الدستور على وجود ثلاث سلطات فقط، تشريعية مجسدة في البرلمان تقوم بوضع القوانين، و تنفيذية تتولى حسن تنفيذ القوانين و الأنظمة إلى جانب تمتعها بسلطة التنظيم، و أخيرا سلطة قضائية تتولى الفصل في النزاعات و النطق بالعدالة، و إن نص على هيئات أخرى كالمجلس الدستوري و مجلس المحاسبة، و المجلس الأعلى للقضاء، إلا أنها لا تتمتع بسلطات كذلك التي تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة، كما أن هذه الأخيرة لا يمكن تكييفها بهيئات لامركزية ذات صلاحيات خاصة تميزها عن الإدارة التقليدية.

¹ - TEITGEN Colly. C, « les instances de régulation et la constitution », RDP, N°01, 1990, p212-216.

² - ZOUAIMIA R, «les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», op. cit, p21.

³ - عيساوي عز الدين: " السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي"، مرجع سابق، ص 58.

⁴ - ZOUAIMIA R, " Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie ", op.cit, p12.

ثانياً: إدخال السلطات الإدارية المستقلة في النظام السياسي الإداري.

تعددت الحلول المقدمه في هذا الإطار، فهناك من يؤسس إنشاء السلطات الإدارية المستقلة على فكرة السلطة الرابعة، و هناك من يعطيها مشروعية بالنظر إلى فكرة التمثيل الاجتماعي، و أخيراً نجد من يدمجها في السلطة التنفيذية لكن دون أي تبعية سياسية.

1- تأسيس مشروعية السلطات الإدارية المستقلة على فكرة السلطة الرابعة.

أكد مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري لوسيط الجمهورية في قرار Retail الصادر في 10 جويلية 1981 بعض الفقه مثل "Gaudemet Y" اعترض ذلك مؤكداً أن هذه الهيئة لا تنتمي لا إلى السلطة التنفيذية ولا السلطة القضائية ولا التشريعية، فالطابع الإداري الذي تم منحه لهذه الهيئات لم يكن ناتجاً عن تفكير قانوني متيقن إنما عن طريق الخطأ، فهذه الهيئات إدارية لأنها لا يمكن أن تكون غير ذلك¹.

هذا المسعى يؤدي إلى قراءة سيئة لمبدأ الفصل بين السلطات، فهناك العديد من الكتاب يرون أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني حتماً ثلاثية السلطات، و أن الدستور لا يضع مبدأ مقيداً، فالمبدأ ليس ثلاثية السلطات لكن الفصل بين السلطات²، لذا فهذا الأخير من له الصفة الإلزامية وليس ثلاثية السلطات³.

النتيجة عدم إمكانية إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الثلاث التقليدية، فهي تشكل سلطة جديدة رابعة، ووحدها تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في النموذج المؤسساتي و كل محاولة لاستغراق الهيئات الإدارية المستقلة من طرف السلطة التنفيذية، تؤدي إلى فقدانها لخصوصياتها⁴.

هذه الفكرة تظهر غريبة و تهدم البناء المؤسساتي التقليدي لذا لم تلق قبولا، مما أدى لعدم نجاحها، فرغم أن الدستور لا يوجد فيه أي نص يعارض إنشاء هذه الهيئات الإدارية المستقلة،

¹-TEITGEN Colly. C, « les instances de régulation et la constitution »,op. cit, p221.

²- Ibid, p221.

³- عيساوي عز الدين: "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة 23-24 جوان 2007، جامعة بجاية، ص 26-27.

⁴- حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 53، و كذا، عيساوي عز الدين: "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، مرجع سابق، ص 27-29.

إلا أنه كيف يمكن لنا أن نضع هيئات دون أن تمس الهيئات الموجودة أصلاً و لا تتدخل في اختصاصاتها؟.

هذا غير ممكن، فمهام الهيئات الإدارية المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس اختصاص الهيئات الأخرى¹.

من جهة أخرى، السلطات الدستورية التي تشكل سلطة رابعة متباينة (فوضى الهيئات الإدارية المستقلة) فلا يمكن أن تشكل سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطائها، فهذا التحليل لا يمكن أن يكون أكثر إقناعاً من التحليل الذي يلحق الهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية عن طريق الخطأ².

2- تأسيس مشروعية السلطات الإدارية المستقلة على فكرة مشروعية الحكماء.

برر بعض الفقهاء وجود السلطات الإدارية المستقلة استناداً لفكرة مشروعية الحكماء، أي أنها تتمتع بمشروعية خاصة هي مشروعية الحكماء، فمن حيث تشكيلها تكون مركز نقاشات ومواجهة وبعدها يكون إجماع الآراء، و كذلك بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن³.

هذه الفكرة قريبة جداً من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الإنجليزي، أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف،

وحسب الأستاذة TEITGEN COLLY(C)

الهيئات الضبطية المستقلة، تكون كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه مونتسكيو، كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية⁴.

رغم هذا فإن فكرة الهيئات الإدارية المستقلة لقيت نفس المشكل في إنجلترا، أين نجد مبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، فاستقلالية هذه الهيئات يقلل من المسؤولية الوزارية ويؤدي إلى تخوف البرلمانيين⁵.

¹ -TEITGEN- Colly. C, « les instances de régulation et la constitution », op. cit, p219-220.

² - عيساوي عز الدين: "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، مرجع سابق، ص 29-30.

³ - HUBAC Sylvie et PISIER Evelyne, « les autorités face aux pouvoirs », in C-A.Colliard et G. Timsit, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit , p 125et 126.

⁴ - TEITGEN- Colly .C, « les instances de régulation et la constitution », op. cit. p 226.

⁵ - لمزيد من التفصيل في هذا الموضوع أنظر:

MODERNE F, « les modèles étrangers : étude comparée », in C-A Colliard et G. Timsit, s/dir, les autorités administratives indépendantes, op. cit. p 211et s.

3- الهيئات الإدارية المستقلة تابعة للسلطة التنفيذية إداريا لا سياسيا.

مشكل إدخال السلطات الإدارية المستقلة في البنية المؤسساتية تم حله في الولايات المتحدة الأمريكية بقبول فكرة الرقابة السياسية على هذه الهيئات من طرف الكونغرس، عن طريق تعيين أعضاء فيها وتحديد ميزانيتها وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع.

نفس الشيء جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات حيث أكد على استقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها للرقابة القضائية، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على نشاطات إدارات الدولة¹، فالمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري².

الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة لكن بوصفها شخص معنوي من القانون العام وليس بوصفها سلطة سياسية، أي الدولة بالمفهوم الإداري لا الدستوري والدولي، فهناك تفكك في وظائف الدولة، فالمهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية، في حين أن الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة من الجانب الإداري³، وهذا الأمر الذي يستدعي إزاحة السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، وهناك إعادة توزيع للاختصاص بين السلطة السياسية والإدارة، فإذا كانت السلطة التنفيذية سلطة آمرة اتجاه الإدارة التقليدية فهي منسقة في حالة الهيئات الإدارية المستقلة، فهذه الأخيرة تمثل الاتجاه الثاني في التحديد الذاتي لسلطات الدولة إلى جانب اللامركزية⁴.

¹ - C. Const. N° 86-217 du 18 septembre 1986, 22ème cons (C.TEITGEN- Colly, « les instances de régulation et la constitution », op. cit. p 248 et s.)

² - كما تقبل المجلس الدستوري الفرنسي وضع السلطات الإدارية المستقلة في الهرم المؤسساتي في اجتهادات قضائية أخرى، على سبيل المثال: Décision n° 84- 173 DC du 26 -07-1984. (KHELLOUFI R, « Les institutions de régulation en droit Algérien. », Revue IDARA, N°Spécial, 2004, p 78.)

³ -TEITGEN- Colly. C, « les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution», in C-A.Colliard et G. Timsit, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, op. cit , p 41.

⁴ - عيساوي عز الدين: "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، مرجع سابق، ص 31.

هذه الحلول كانت في الفقه المقارن، لكن مشكل إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري لا يقبلها بسهولة، فسمته الأساسية هي تمركز السلطة بين أيدي الهيئة التنفيذية، التي لا تقبل التنازل عن الاختصاصات إلا برقابة شديدة على الهيئات المتنازل لها¹.
لكن بالنظر للمادة 122 من الدستور الجزائري الحالي التي تنص على:
" يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية:
29- إنشاء فئات المؤسسات."

يمكن القول باختصاص البرلمان بإنشاء السلطات الإدارية المستقلة و بالتالي فإن وجودها في النظام المؤسساتي الجزائري لا يخالف أحكام الدستور، طالما أن السلطات الإدارية المستقلة ما هي إلا سلطات تابعة للدولة،
تختلف عن تلك التي تخضع لها الإدارات التقليدية كما تخضع للرقابة القضائية².

¹- ZOUAIMIA R, « L'introuvable de pouvoir local », Insaniyt (Revue Algérienne d'Anthropologie et des Sciences Sociales), N°16, 2002, p 31.

Du même auteur, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit, p21.

²- حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 63 و 74.

الفرع الثاني

تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية، اختصاص بقدر أهميته في إثراء المنظومة القانونية و تأطير القطاعات المحررة، بقدر ما يطرح تساؤلات حول الأساس الدستوري الذي اعتمد عليه المشرع في منح هذه السلطة لهذا النوع من الهيئات. و ذلك بالنظر إلى أن الدستور لا ينص على منح مثل هذا الاختصاص إلا للوزير الأول، لجانب خطورة هذه اللوائح باعتبار أنها قواعد عامة و مجردة، يمكن أن تمس حقوق الأطراف المتدخلة في السوق و أن تفرض عليهم التزامات، إلا أنه و بالنظر لتمتع هيئات أخرى بهذه السلطة دون أن يثار في شأنهم أي إشكال يمكن القول بمرونة السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الدستور (أولاً)، و بالتالي لا مانع في تمتع جهات أخرى غير الوزير الأول بها، مما يؤدي للا التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة (ثانياً).

أولاً: مرونة نطاق السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الدستور.

يظهر بقراءة أولية لأحكام الدستور الجزائري، أن السلطة التنظيمية التطبيقية محصورة النطاق في الوزير الأول، إلا أنه نظراً لعدم قدرته على ذلك نص القانون على جهات أخرى تتمتع بهذه السلطة في مجال محدد كما هو الحال بالنسبة للوزراء، الولاة و رؤساء المجالس الشعبية البلدية (ر.م.ش.ب).

1-الوزراء.

الوزير رجل سياسي و رئيس إدارة الوزارة يمارس نشاطا إداريا واسعا، كما يتمتع بسلطة توجيه التعليمات و التوجيهات للدوائر التابعة لوزارته، و هي أوامر فردية بشكل تعليمات إدارية أو منشور وزارى تشكل القاعدة الأساسية لعمل الدوائر الإدارية¹.

¹ - أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ترجمة محمد عرب صاصيلا، دم.ج، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006، ص147-148.

مبدئياً الوزراء لا يتمتعون بسلطة تنظيمية، إلا عندما يأذن لهم القانون بذلك صراحة بغية وضعه موضع التطبيق، ومن هنا يعود للوزراء أن ينظموا شروط تطبيق القوانين المكلفين بتنفيذها¹، فالرأي التقليدي يتجه لعدم الاعتراف للوزراء بسلطة تنظيمية أصلية يمارسونها دون تفويض أو إحالة من طرف المشرع.

بيد أن الضرورات العملية و تزايد نشاط الدولة أدى للتوسيع في إصدار الأنظمة لتنفيذ القوانين في شكل قرارات وزارية، فالوزير أقدر على وضع التفاصيل للأحكام الإجمالية التي تتضمنها القوانين، و مساندة مقتضيات الظروف التي قد تستدعي التغيير في شروط تنفيذ القوانين، بحكم اتصاله المباشر و المستمر بظروف التطبيق و ملابساته، بل حتى في حال ما إذا القانون لا يعطيه هذه السلطة، فبصفته رئيساً إدارياً لمرفق عمومي، له أن يتخذ كل قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الإدارات الموضوعة تحت سلطته².

و هو تنظيم أدنى درجة من التنظيم العام المنصوص عليه في الدستور، فالوزير الرئيس الإداري الأعلى بوزارته و يتولى رسم و تنفيذ سياستها في حدود السياسة العامة للدولة³.

هذا هو الحل الذي كرسه مجلس الدولة الفرنسي في قرار جمار JAMART المؤرخ في 07 فيفري 1936، كما وضع قاعدة مفادها أن الوزراء لا يتمتعون بسلطة اتخاذ إجراءات عامة و تنظيمية إلا إذا سمح القانون لهم بذلك و بسبب ضرورات العمل⁴، فالمشرع منح لهم في حدود ضيقة صلاحية وضع أنظمة لازمة لتطبيق القانون⁵.

أكثر من ذلك، اعترف المجلس الدستوري الفرنسي للوزراء بهذه السلطة رغم أن الدساتير الفرنسية المتعاقبة لم تخولهم هذا الاختصاص⁶.

¹ - أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، مرجع سابق، ص 149.

² - محمد عاطف البنا: "الرقابة القضائية على دستورية اللوائح"، مجلة القانون و الاقتصاد للبحوث القانونية و الاقتصادية، مطبعة جامعة القاهرة، العدد 01، مارس - جوان، 1978، ص 107.

³ - المرجع نفسه، ص 161.

⁴ - المرجع نفسه، ص 161، وكذا: أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الدستورية"، مرجع سابق، ص 149.

⁵ - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes », op. cit, p 75.

⁶ - ادحمين محمد الطاهر: "السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996"، مرجع سابق، ص 40.

في الجزائر حسم الدستور هذه المشكلة بالنص في المادة 4/85 على احتكار الوزير الأول لصلاحيات توقيع المراسيم التنفيذية، و بذلك يبعد احتمال مشاركة الوزراء¹، إلا أن التحليل للإحاطة بالواقع، فالوزير يشارك في إعداد المراسيم التنظيمية التي يتخذها رئيس الدولة²، فنخلص لتمتع الوزراء بسلطة تنظيمية.

2- الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

تمارس السلطات المحلية سلطة تنظيمية خاصة تحت عنوان فكرة أو نوعية سابقة، أي بمقتضى أحكام تشريعية خاصة أو من ناحية صاحب المرفق أو المصلحة³.

فيما يتعلق بالوالي، وهو ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية يتمتع بسلطة تنظيمية مصدرها القانون، حيث يمارس الضبط الإداري، بفرض قيود يحد بها من حريات الأفراد تحقيقا للنظام العام و المصلحة العامة و السكنية العامة، و هنا له اتخاذ الإجراءات اللازمة لذلك بوضع لوائح إدارية⁴، إصدار أوامر و نواهي كالأمر بهدم منزل أو غلق محل، بل له حتى الاستعانة بالقوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين و اللوائح. كما أن له دور كبير في تنظيم مجالات لم ينظمها المشرع في حدود دائرته الإقليمية⁵.

كما يمارس ر.م.ش.ب سلطة تنظيمية في حدود الشرعية، باعتباره الهيئة التنفيذية المكلفة بحسن سير المرافق العمومية و نشر و تنفيذ القوانين و التنظيمات في الحدود الإقليمية للبلدية و الحفاظ على النظام العام حسب المواد 69 و 75 من قانون البلدية⁶.

¹ - راجحي أحسن: "مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 457.

² - فكل مرسوم يحضر أولا بناء على مبادرة من أحد الوزراء، هذا الأخير يتولى الدفاع عن المشروع أمام زملائه للحصول على موافقة الوزراء الذين يعينهم خاصة الوزير المكلف بالمالية لما يكون له أثارا مالية، و أخيرا يقدم المشروع لرئيس الدولة الذي لا يقوم غالبا إلا بتثبيته. (أحمد محيو: "محاضرات في المؤسسات الدستورية"، مرجع سابق، ص 149).

³ - بن نملة صليحة: "مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2001، ص 26.

⁴ - المواد من 94 إلى 101 من قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 11 أبريل 1990، معدل و متمم بموجب أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في 19 جويلية 2005.

⁵ - بن نملة صليحة: "مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 35 إلى 40.

⁶ - قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 11 أبريل 1990، معدل و متمم بموجب أمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في 19 جويلية 2005.

و يمارس سلطة تنظيمية من أجل أن تصبح مداوات المجالس المحلية حيز التطبيق و السهر على وضع المؤسسات البلدية و حسن سيرها، و ممارسة سلطة سلمية على مستخدمي البلدية...الخ.

إن يجب التخلي عن التفسير الضيق لأحكام الدستور و الذي يجعل من السلطة التنظيمية محصورة النطاق في يد الوزير الأول، و بالتالي تلك الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة غير دستورية، فالواقع أن السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الدستور تمتاز بالمرونة، و هذا بالنظر إلى وجود أشخاص آخرين غير منصوص عليهم في الدستور، يمارسونها دون أن تثار في شأنهم أي إشكاليات، فالسلطة التنظيمية وسيلة أساسية للعمل الإداري بل أنها تمثل مظهرا من مظاهر ممارسة امتيازات السلطة العامة.

ثانيا: الاعتراف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

اعترف كلا من الفقه و المجلس الدستوري الفرنسي بالسلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة رغم وجود المعارضة، أما في الجزائر فلا نلمس أي تدخل.

1- موقف القانون الفرنسي من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

أ- الاتجاه المعارض لمنح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

أثارت فكرة الاعتراف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، جدلا كبيرا في أوساط الفقه الفرنسي، فجانبا من الفقهاء عارض هذه الفكرة على أساس أنه يجرد الحكومة من جزء من سلطتها التنظيمية، كما أنه يتعارض مع أحكام الدستور الصادر في 4 أكتوبر 1958 لاسيما مع المادتان 13 و 21، فهذه الأخيرة تخول السلطة التنظيمية حصريا للوزير الأول على المستوى الوطني مع مراعاة ما يتمتع به رئيس الجمهورية من إمضاء للمراسيم في مجلس الوزراء و الأوامر¹، فكيف نؤسس اختصاص بعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي بوضع قواعد عامة و مجردة تخص مجال ما للقانون؟²

¹ - LEFBVRE José, « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable», in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002, p 97.

Et GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p 75.

² - LEFBVRE José, « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable», in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit, p 97.

من جهة أخرى، الدستور الفرنسي وضع تمييزاً في المواد 34 و37 بين النصوص ذات

دستوري باعتبار أن الدستور تضمنها، إلا أنه لا أحد من هذه النصوص يعد مصدراً أو مرجعاً للاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة¹. فالمادة 34 تخول للبرلمان صلاحيات تحديد القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، فوحد التفويض المنصوص عليه دستورياً يسمح للمشرع بتعديل هذه الاختصاصات، وليس للبرلمان أن يعدل منها بمنح السلطة التنظيمية لهيئات أخرى².

أمام غياب مثل هذا التفويض ضمن أحكام الدستور الفرنسي، توصل بعض الدارسين للقول بأن النصوص التشريعية التي تخول لسلطات إدارية مستقلة سلطة إصدار أنظمة هي نصوص غير دستورية³.

ب- موقف المجلس الدستوري الفرنسي من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

أمام العراقيل التي واجهت السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، تصدى المجلس الدستوري الفرنسي للانتقادات الموجهة للمشرع الفرنسي عند منحه للسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، معترفاً بمشروعية السلطة التنظيمية الممنوحة لهيئات الإدارية المستقلة في عدة مناسبات، واستبعاد الدفوع المثارة بشأن المادة 21⁴ من الدستور الفرنسي التي تخول السلطة التنظيمية للوزير الأول، وقضا أن هذه المادة لا تشكل عائقاً لاعتراف المشرع لهيئات أخرى غير الوزير الأول أن تحدد معايير تسمح بتطبيق القانون⁵ ووضعه حيز التنفيذ⁶.

¹ - LEFBVRE José, « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit, p 97.

² - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes », op. cit, p 75- 76.

³ - تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص83.

⁴ - تنص المادة 21 من الدستور الفرنسي لعام 1958 على:

« *Le premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.*

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres... ».

⁵ - عيساوي عز الدين: " الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، مرجع سابق، ص 32.

⁶ - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes », op. cit, p49-50.

كما حقق المجلس الدستوري الفرنسي التحليل الصعب بين الطابع الإداري لهذه السلطات و الاستقلالية التي تتمتع بها في مواجهة السلطة التنفيذية، بحيث أن هذه الاستقلالية تكون في إطار قانوني كما يجب تحديد الاختصاصات التنظيمية لهذه السلطات حفاظا على السلطة التنظيمية العامة للحكومة¹.

فيما يتعلق بسلطة ضبط الاتصالات، أقر المجلس الدستوري أنه بالنظر للمادة 21 فإن الوزير الأول يضمن تنفيذ القوانين مع الأخذ بعين الاعتبار المادة 13 التي تنص أنه يمكن للوزير الأول أن يفوض جزء من صلاحياته للوزراء، كما أقر أن هذه النصوص لا تشكل عائقا لتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية لوضع معايير تسمح بوضع القانون حيز التنفيذ شرط أن تكون محدودة المجال و المحتوى².

لمجلس الدستوري الفرنسي فكرة الاحتكار العام للسلطة التنظيمية من طرف الوزير الأول و أقر بإمكانية توزيعها بين عدة هيئات بشرط احترام تسلسل الصلاحيات³، و أن لا تكون هذه السلطة التنظيمية غير مرتبطة بالسلطة التنظيمية الممنوحة للحكومة أو واسعة بسبب مجالها⁴ أو محتواها، و ضرورة احترامها الإطار المحدد بواسطة القوانين و اللوائح⁵.

نتيجة لذلك فإن السلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة لا تتعلق بمهام السلطة التنفيذية المنصوص عليها في الدستور بل هو اختصاص تكميلي لتطبيق القانون⁶،

¹ -TEITGEN Colly- C, « les instances de régulation et la constitution », op. cit. p, p231 et s.

² - C.const. N° 96-378 DC du 32-07-1996, (LEFBVRE José, « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit. p 98.).

- KHELLOUFI R, « Les institutions de régulation en droit Algérien. », op. cit, p 78.

³ - راشد سعيدي: " مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية 23-24 ماي 2007، ص 420.

وكذا: تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 82.

⁴ - Décision n°88-248 DC du 17 janvier 1989, relative aux conseil supérieur de l'audio- visuel ,rec. p18 (LEFBVRE José « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in N. Decoopman, s/dir , le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit, p 98.)

⁵ - حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 68.

⁶ - LEFBVRE José, «Un pouvoir réglementaire à géométrie variable», in N. Decoopman, s/dir , le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit. p102.

وعليها أن لا تتجاوز حدود مجال التطبيق و مضمونه¹، كما أنها سلطة تنظيمية خاصة و pouvoir règlementaire spécial ينبغي أن تحترم القوانين و التنظيمات معا، و هي بذلك سلطة تنظيمية خاصة و محدودة و تابعة، أما السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير الأول فهي سلطة تنظيمية عامة².

فجانبا من الفقه يعترف بالسلطة التنظيمية الممنوحة لهذه السلطات و يعتبرها من نوع خاص، على سبيل المثال أورد الأستاذ ALAIN MOYRAND في مؤلفه "القانون الإداري" السلطات الإدارية المستقلة ضمن حائزي السلطة اللائحية الخاصة، أما رئيس الجمهورية و الوزير الأول فيحوزون السلطة التنظيمية العامة³.

2- موقف التشريع الجزائري من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

في الجزائر، لم تطرح بحدّة مسألة دستورية السلطة التنظيمية المخولة لبعض السلطات الإدارية المستقلة، كما لا يوجد أي تبرير⁴ و هذا يعود لحدّثة هذه السلطات في النظام السياسي الجزائري و لكون هذه المسألة لم تعن بالقدر الكاف من الدراسات الفقهية، و لم يصدر في شأنها أي اجتهاد قضائي و لا تدخل للمجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر عكس ما هو الحال في فرنسا.

أمام هذا الوضع، لا بد من الرجوع لأحكام الدستور الجزائري لاسيما المواد 85 و 125، فنلاحظ أن تنفيذ القوانين مخول حصريا للوزير الأول، مما يؤدي للاعتقاد أن السلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة يتعارض و أحكام الدستور، خاصة إذا علمنا أن الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد و القرض لا تخضع لأي عملية تصديق من طرف الوزير المكلف بالمالية، عكس تلك التي تصدرها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة.

رغم هذا التعارض لا بد من التسليم بمشروعية السلطة التنظيمية الممنوحة لبعض

السلطات الإدارية المستقلة

¹ - Décision N° 89-260 DC du 28 juillet 1989, relative à la C.O.B, rec. p 71. (Ibid, op. cit, p 98.)

² - أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 46.

³ - حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 60.

⁴ - راشدي سعيدة: " مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص 420.

القيام بمهام خاصة لم يعد بوسع الإدارة التقليدية القيام بها¹، و زودها بصلاحيات خاصة لإيجاد حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، و في نفس الوقت أحاطها بقيود موضوعية و أخرى إجرائية أو شكلية.

أ- القيود الموضوعية: تتمثل على الخصوص في تحديد و حصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية من طرف السلطات الإدارية المستقلة، فمخ المشرع السلطة التنظيمية لسلطات الضبط، هو منح قاصر فقط على القطاع الذي تشرف عليه²، لتحديد التنظيمات المتعلقة بالقطاع الذي تضبطه شريطة احترام تسلسل الصلاحيات، و ليست سلطة تنظيمية عامة كذلك التي يتمتع بها الوزير الأول، بل يمكن وصفها بأنها سلطة تنظيمية خاصة³.

ب- القيود الشكلية: و يتعلق الأمر بالإجراءات التي يفرضها القانون على السلطات الإدارية التي تتمتع بسلطة تنظيمية فبالنسبة لمجلس النقد و القرض، المحافظ ملزم بتبليغ مشاريع القوانين للوزير المكلف بالمالية، الذي له سلطة طلب تعديلها في غضون عشرة (10) أيام قبل إصدارها⁴.

كما أن الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لا تصبح أنظمة بمفهومها القانوني و قابلة للتنفيذ إلا بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية عليها لتتشر في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار الموافقة، وفق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، و أحكام المرسوم التنفيذي رقم 102/69 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁵.

كل هذا يؤكد أن الضبط يقتسم بين الحكومة و السلطات الإدارية المستقلة لتطبيق مختلف النصوص القانونية، المعايير الاقتصادية و التقنية لإعطاء فعالية أكثر للقطاع المراد ضبطه⁶،

¹ - أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 47.

² - حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 62.

³ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 86.

⁴ - المادة 63 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و منم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁵ - مرسوم تنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996 يتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، ج. ر عدد 18 مؤرخ في 20 مارس 1996.

⁶ - جليل مونية: "سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة"، مرجع سابق، ص 75.

لهذا السبب لم يمانع المشرع في أن تكون هيئات أخرى للدولة مؤهلة لتحديد في ميدان معين، إطار محدد من قبل القوانين و التنظيمات المستقلة، تنظيمات تسمح بوضع حيز التطبيق قانون ما¹.

فالدولة تسعى من خلال إنشاء السلطات الضابطة تغيير طرق التسيير الإداري تحسينا للعلاقات بينها وبين المتدخلين في المجال الاقتصادي، من أجل تطوير السوق و المنافسة، فتسمح بالتنازل عن بعض اختصاصاتها لاسيما فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية لصالح هيئات تقنية و ذات خبرة، و هذا ينتج عنه بطبيعة الحال انتقاص السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية. فالسلطات الإدارية المستقلة جهات مكتملة لتوسيع مجال العمل التنظيمي خارج إجراءات التفويض في السلطة²، لكن لتفادي هذا المشكل القانوني ينبغي إدماج فكرة السلطات الإدارية المستقلة ضمن أحكام الدستور بطريقة تعترف بشرعية ضرورة ممارستها لمهام الضبط³ و النص على تمتعها بصلاحيات متنوعة و ذات طبيعة خاصة.

1- نشادي عائشة: " إعادة هيكلة قطاع البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2005، ص 154.

2- بن نملة صليحة: "مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر"، مرجع سابق، ص 53.

³ - ZOUAIMIA R, " Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie ", op. cit, p 36.

المبحث الثاني

إحصاء السلطات الضابطة التي تتمتع بالسلطة التنظيمية في الجزائر

منح المشرع الجزائري السلطة التنظيمية لبعض السلطات الإدارية المستقلة فقط و يتعلق الأمر بمجلس النقد و القرض الذي أنشئ سنة 1990، و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة التي تم إنشائها سنة 1993، وهذا يعود لعامل التقليد الإيمائي للمشرع الفرنسي الذي اقتصر منحه للسلطة التنظيمية على بعض السلطات الإدارية المستقلة فقط¹.

فيما يتعلق بمجلس المنافسة، المشرع الجزائري منحه هذه السلطة بموجب تعديل قانون المنافسة سنة 2008 دون النص على الميادين التي يمكن للمجلس أن يتدخل و يسن فيها أنظمة، و بذلك لم يبين نطاق اختصاص مجلس المنافسة بسن أنظمة و لا كيفية ممارسة هذه السلطة التنظيمية، و من جانبه لم يتدخل بعد مجلس المنافسة في هذا الشأن، لذا تقتصر دراستنا على كلا من مجلس النقد و القرض (المطلب الأول) و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة (المطلب الثاني)، باعتبارهما سلطتا الضبط الوحيدتين المتمتعان بسلطة تنظيمية حقيقية.

¹ - المشرع الفرنسي منح لبعض السلطات الإدارية المستقلة فقط السلطة التنظيمية و يتعلق الأمر ب:

La Comite de Réglementation Bancaire et Financiere, Commission des Opérations de Bourse, Conseil Supérieure De L'audiovisuel, Autorité de Régulation de Télécommunications, Commission de Régulation de L'électricité.(LEFBVRE José, « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable», in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit. p99.

المطلب الأول

مجلس النقد و القرض.

يلعب النظام المصرفي دورا أساسيا في تطوير الاقتصاد و إيجاد وسائل التمويل خاصة في ظل اقتصاد السوق و عولمة مالية سمتها الأساسية اندماج الأسواق المالية. و لقد اهتم المشرع الجزائري بتنظيم هذا القطاع خاصة فيما يتعلق بتوحيد السلطة النقدية¹، من أجل تفعيلها و تجنب المخاطر التي قد تحدث، لجانب تحرير البنوك من قيودها الإدارية و فتح المجال لإنشاء بنوك خاصة².

فمنذ الاستقلال قام المشرع الجزائري بعدة إصلاحات مست النظام المصرفي إلا أنها لم تكن فعالة بقدر يوحد السياسة النقدية، لغاية سنة 1990 بصور قانون النقد و القرض، و الذي من أهم الأجهزة التي استحدثتها مجلس النقد و القرض كسلطة إدارية مستقلة أوكلت له مهمة ضبط القطاع المصرفي(الفرع الأول)، و يقوم برقابة إدارية مسبقة بما يصدره من أنظمة في و المخاطر التي قد تحدث و التنبيه إليها من أجل الوصول لتطبيق جيد للقوانين الموجهة للقطاع المصرفي(الفرع الثاني).

¹ - تشام فاروق: " أهمية الإصلاحات المصرفية و المالية في تحسين أداء الاقتصاد"، الإصلاحات البنكية / www.scribd.com/

و كذا، قاشي علال: "رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية في القانون الجزائري"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، العدد 04، 2005، الجزائر، ص31.

² - على سبيل المثال بنك الخليفة الذي يعتبر أول بنك وطني برأسمال 100% خاص، و بنك البركة برأسمال مختلط أجنبي و جزائري (نزليوي صليحة: "سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة"، مرجع سابق، ص 09).

الفرع الأول

تنظيم مجلس النقد و القرض .

كانت السلطة النقدية مشتتة في عدة مستويات، إذ كلا من وزارة المالية، والخزينة العامة، و البنك المركزي كانوا يتصرفون كأنهم سلطة نقدية¹.
إلا أن السلطة التنفيذية لاسيما الوزير المكلف بالمالية، كانت تتحكم و تشرف على السياسة النقدية²، فتحدد الشروط المتعلقة بالأوراق النقدية و القطع المعدنية و كذا ما يتعلق بشروط البنوك، كان يتم عن طريق أنظمة تصدرها السلطة التنفيذية³.
تنبأ المشرع الجزائري لخطورة هذا الأمر على النظام المصرفي والاقتصاد الوطني، فقام بعدة إصلاحات انتهت بتوحيد السلطة النقدية سنة 1990، بجعلها في يد هيئة واحدة تدعى مجلس النقد و القرض، و ذلك بموجب قانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد و القرض⁴.
وعليه نتناول في هذا الفرع تنظيم مجلس النقد و القرض و ذلك بالنظر إلى تشكيلته (أولاً)، ثم التطرق إلى سير أعماله (ثانياً).

¹ - لمزيد من التفصيل حول هذا الموضوع أنظر، حمادي زويبير: " استقلالية البنك المركزي"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، عدد 02، سنة 2005، ص 202 إلى 204.

- الطاهر لطرش: "تقنيات البنوك"، دم.ج، الجزائر، 2000، ص 198-200.

² - BENHALIMA A « La régulation monétaire en Algérie», Revue IDARA, N° 1, 1995, P 35.

Et ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op.cit. p21.

- ZOUAIMIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie», op.cit, p14.

³ - المادة 25 من قانون رقم 86-12 مؤرخ في 19 أوت 1986 متعلق بنظام البنوك و القرض، ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 20 أوت 1986، معدل و متمم بموجب قانون رقم 88-06 مؤرخ في 12 جانفي 1988، ج.ر. عدد 02 مؤرخ في 13 جانفي 1988.

- على سبيل المثال: مرسوم رقم 88-73 مؤرخ في 29 مارس 1988 يتضمن إصدار قطع نقدية جديدة، واحد(1) دينار، خمسون(50) سنتيم و عشرون(20) سنتيم، ج.ر. عدد 13 مؤرخ في 30 مارس 1988.

- مقرر صادر في 22 سبتمبر 1986 يحدد شروط البنك، ج.ر. عدد 40 مؤرخ في 01 أكتوبر 1986.

- مقرر صادر في 04 مارس 1987 يحدد شروط و سير الحسابات بالعملة الصعبة للوطنيين و المقيمين، ج.ر. عدد 21 مؤرخ في 20 ماي 1987.

⁴ - يعتبر من أهم النصوص التشريعية للإصلاحات، فقواعده ارتبطت ارتباطا وثيقا بالأفكار التي جاء بها قانون 1986، غير أنها كانت أكثر تحكما ووضوحا. (محفوظ لعشب: " القانون المصرفي - النظرية العامة للقانون المصرفي، النظام المصرفي الجزائري، العقود و المسؤولية المصرفية، السر المصرفي"، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 26.)

أولاً: تشكيلة مجلس النقد و القرض .

يعتبر مجلس النقد و القرض وريث المجلس الوطني للقرض¹، الذي كان على مستوى البنك المركزي و الذي بدوره عوض مجلس القرض²، إلا أن هذه الهيئة الجديدة وضعت خارج الهرم الإداري التقليدي فلا يخضع لأي رقابة وصائية و لا رئاسية وتمتعه بامتيازات السلطة العامة و سلطة مستقلة في اتخاذ القرار³، فالهدف الأساسي من إنشائه إلغاء التعدد في السلطة النقدية و ضمان انسجامها و التحكم في تسيير النقود و تقادي التعارض بين الأهداف النقدية⁴.
يتكون مجلس النقد و القرض من تسعة (09) أعضاء موزعين كالتالي:

- أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر، أي محافظ بنك الجزائر و ثلاثة نواب للمحافظ و ثلاثة موظفين مختصين في المجالين الاقتصادي و المالي، و مستخلفون تابعين لنفس الإدارات التي ينتمي الموظفون الساميين ليحلوا محلهم في حالة غيابهم أو شغور وظائفهم⁵.
- شخصيتين تختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية و النقدية⁶.

1- المحافظ و نوابه.

يعين المحافظ و نوابه الثلاث من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، فالمحافظ رئيسا للمجلس⁷ إضافة لهيئتين أخريتين هما بنك الجزائر واللجنة المصرفية، يضمن تناسق سياسة الدولة بين الأجهزة الثلاث⁸، أما النواب فيقتصر دورهم على تعويضه في حالة غيابه، نظرا لحاجة المجلس لرئيس في اجتماعاته إلا أن مدة العهدة و معايير التعيين غير محددة في الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض.

¹ - قانون رقم 86 - 12 مؤرخ في 19 أوت 1986 معدل و متمم يتعلق بنظام البنوك و القرض، مرجع سابق.
² - أمر رقم 47-71 مؤرخ في 30 جوان 1971 يتضمن تنظيم مؤسسات القرض، ج.ر. عدد 55 مؤرخ في 06 جويلية 1971.
³ - ZOUAIMIA R, « les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », op.cit, p 13.
⁴ - محفوظ لعشيب: " القانون المصرفي..."، مرجع سابق، ص 26.
⁵ - المادة 18 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.
⁶ - المرجع نفسه، المادة 58.
⁷ - تنص المادة 60 من أمر رقم 03-11 معدل و متمم تعلق بالنقد و القرض على: " يرأس المجلس محافظ بنك الجزائر ..."
⁸ - بن لطرش منى: " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، العدد 2، 2002، ص 60.

2- ثلاثة موظفين سامين:

إضافة إلى المحافظ و النواب، يتكون مجلس إدارة بنك الجزائر من ثلاثة موظفين سامين يعينون بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية¹، بالنظر إلى كفاءتهم في المجالين الاقتصادي و المالي، كما وهذا أمر جيد كونه يدعم المجلس بخبراء و مختصين في المجال الاقتصادي و المالي.

3- شخصيتان ذاتا كفاءة في المسائل الاقتصادية و النقدية.

أضاف تعديل 2001 لتشكيلة مجلس النقد و القرض ثلاثة شخصيات، يعينون بموجب مرسوم رئاسي بالنظر إلى كفاءتهم في المسائل الاقتصادية و النقدية²، إلا أن الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض نص على اثنين فقط و يتداولان و يشركان في التصويت داخل المجلس بحرية كاملة³.

لعل الهدف من إضافة هؤلاء الأعضاء ضمن تشكيلة المجلس، توسيع دائرة الجهات التي يمكنها المساهمة في إضفاء شفافية أكثر و لضمان مبدأ التخصص في المجال المصرفي و الذي يعتبر من الأسباب الرئيسية التي أدت لإحداث الهيئات الضابطة و التقدير الجيد للسياسة النقدية و ضمان حسن سير المهنة المصرفية، و عليه كان على المشرع أن لا يقلص من عددها.

ثانيا: سير أعمال مجلس النقد و القرض.

1- دورات مجلس النقد و القرض.

يستدعي المحافظ مجلس النقد و القرض للاجتماع و يحدد جدول أعماله، أما عن عدد دورات المجلس فهي أربع دورات عادية في السنة على الأقل، لجانب دورات استثنائية تعقد كلما دعت الضرورة بمبادرة الرئيس أو عضوين منه، و في هذه الحالة يقترحون جدول أعمال المجلس⁴.

¹ في ظل قانون رقم 90-10 كانوا يعينون من طرف رئيس الحكومة حسب المادة 32 منه.

² المادة 43 مكرر من قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³ المادة 58 و 59 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ المرجع نفسه، المادة 60.

الملاحظ أنه في ظل قانون رقم 90-10 كان المجلس ينعقد مرة كل شهر على الأقل ويمكن أن يستدعى للاجتماع كلما دعت الضرورة بمبادرة من رئيسه أو ثلاثة من أعضائه¹، إلا أن تعديل 2001 غير من ذلك فأصبح المجلس يجتمع مرة كل ثلاثة أشهر (أربع دورات عادية في السنة) بناء على استدعاء من رئيسه، كما أن لهذا الأخير أو أربعة من الأعضاء المبادرة باستدعاء المجلس في حالة الضرورة².

2- النصاب القانوني الواجب توافره لانعقاد دورات المجلس.

إلى عقد الاجتماعات

و احترام النصاب القانوني في اتخاذ القرارات، و لقد كان النصاب محددًا بأربعة أعضاء على الأقل لجانب الرئيس في ظل قانون 90-10 المتعلق بالنقد و القرض³، إلا أن تعديل 2001 قام برفع العدد إلى 06 أعضاء على الأقل مع عدم إمكانية أي مستشار أن يمنح تفويضًا لتمثيله في اجتماع المجلس حسب أحكام المادة 43 مكرر. نفس الشيء أبقى عليه أمر رقم 03-11⁴. في التشريع اللبناني، يجب حضور أربعة أعضاء على الأقل و يتزأس المجلس الحاكم أي أن النصاب القانوني محدد بخمسة أعضاء لصحة اجتماعات المجلس المركزي لمصارف لبنان⁵.

3- كيفية اتخاذ القرارات.

تتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة للأصوات، و في حالة تساوي عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس حسب أحكام المادة 60 من أمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، و هو نفس الأمر الذي كان في ظل قانون 90-10.

¹ المادة 40 من قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² المرجع نفسه، المادة 43 مكرر .

³ المادة 37 من قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد و القرض قبل التعديل.

⁴ المادة 60 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁵ اقرشاح فاطمة: "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003، ص 35.

وعليه نقول أن تعديل 2001 والأمر رقم 03-11 قلصا من عدد الدورات العادية لمجلس النقد و القرض و رفعا عدد النصاب القانوني اللازم لعقد هذه الدورات، و ربما ذلك لإعطاء مصداقية أكثر للقرارات التي تتخذ لما يشارك في الدورة ثلثا عدد أعضاء المجلس. مما سبق نستنتج أنه رغم أن النص المنشئ لمجلس النقد و القرض لم ينص على اعتباره سلطة إدارية مستقلة، كونه جاء مفرغا من أي تكييف قانوني صريح، العضوي و المادي، أي بالنظر إلى التشكيلة الإدارية للمجلس و اختصاصاته الإدارية و إصدار أنظمة، وطرق الطعن فيها(دعوى الإلغاء)، و الجهة القضائية المختصة (مجلس الدولة)¹، نصل إلى اعتباره سلطة إدارية ضابطة استخلفت السلطة التنفيذية في ضبط القطاع المصرفي².

الفرع الثاني

اختصاصات مجلس النقد و القرض باعتباره سلطة نقدية تصدر أنظمة.

منح المشرع الجزائري لمجلس النقد و القرض عند إنشائه وظيفتان، الأولى نقدية و الثانية إدارية باعتباره مجلس إدارة البنك المركزي (بنك الجزائر حاليا)، إلا أن هذه الأخيرة انتزعت منه و خولت لمجلس إدارة البنك المركزي وهو جهاز مستقل تماما عن مجلس النقد و القرض³، فأصبح المجلس يقوم بإصدار قرارات فردية، لجانب إصدار أنظمة هامة وذات 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 و المؤسسات المالية يقوم بتقنين مجالات هامة تتعلق بالقطاع المصرفي⁴.

¹ - المادة 65 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل ومتمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - ZOUAIMIA R, " Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie ", op.cit, p 12 et 15.

³ - حسب المواد 05، 06، 07 من أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001 يعدل ويتم القانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أفريل 1990 و المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ - بن لطرش منى: " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مرجع سابق، ص 59.

أولاً: اختصاصات مجلس النقد و القرض في تأطير المهنة المصرفية.

تشدد مجلس النقد و القرض في تحديد شروط و القواعد للاستثمار في المجال المصرفي، ويرجع ذلك لإستراتيجية القطاع من جهة و لحماية المودعين من تشعب الجرائم المالية من جهة أخرى¹ خاصة بعد فضيحة الخليفة بنك.

1- الشكل القانوني للمؤسسة:

سمح المشرع الجزائري لنوع واحد من الشركات أن تكتسب صفة البنوك أو المؤسسات المالية، و هي شركات المساهمة²، وتخضع للقواعد العامة للشركات في القانون المدني و القانون التجاري، و الأحكام الخاصة الواردة في قانون النقد و القرض و التي يحددها مجلس النقد و القرض عن طريق أنظمة³.

في فرنسا، أجاز المشرع أن يؤسس بنك أو مؤسسة مالية في شكل شركة تضامن أو توصية بسيطة أو شركة مساهمة برأسمال محدد، و في سويسرا أجاز المشرع أن يؤسس البنك في شكل شركة مساهمة أو شركة توصية بالأسهم، أما المشرع اللبناني فقد أوجب أن تؤسس كل مؤسسة مصرفية في شكل الشركة المقفلة⁴.

استثنى المشرع الجزائري كلا من الخزينة العامة و الهيئات التي ليس لها هدف ربحي و التي تمنح في نطاق مهمتها، و لأسباب ذات طابع اجتماعي قروضا من مواردها الخاصة لبعض منخرطيها بشروط، و كذا للمؤسسات التي تمنح تسبيقات من الأجرور أو قروضا ذات طابع استثنائي لأجرائها لأسباب ذات طابع اجتماعي، حيث يمكن لها القيام ببعض العمليات

¹ - اقرشاح فاطمة: " اختصاصات مجلس النقد و القرض في تنظيم و تأطير القطاع المصرفي"، الملتقى الوطني الأول حول السلطات الإدارية المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 188.

² - تنص المادة 83 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض على: "يجب أن تؤسس البنوك و المؤسسات المالية الخاضعة للقانون الجزائري في شكل شركات مساهمة، و يدرس المجلس جدوى اتخاذ بنك أو مؤسسة مالية شكل تعاضديه".

³ - نظام رقم 93-01 مؤرخ في 3 جانفي 1993 يحدد شروط تأسيس بنك و مؤسسة مالية و شروط إقامة فرع بنك و مؤسسة مالية أجنبية، ج.ر. عدد 17 مؤرخ في 14 مارس 1993، معدل و متمم بموجب نظام رقم 00-02 مؤرخ في 2 أفريل 2000، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 10 ماي 2000، ألغي بموجب نظام رقم 06-02 مؤرخ في 24 سبتمبر 2006 يحدد شروط تأسيس بنك و مؤسسة مالية و شروط إقامة فرع بنك و مؤسسة مالية أجنبية، ج.ر. عدد 77 مؤرخ في 2 ديسمبر 2006.

⁴ - قاشي علال: " رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 34.

المصرفية رغم عدم إخضاعها للقانون المصرفي¹، إن كانت النصوص التي تحكمها تسمح لها بذلك²، كما يجوز لمجلس النقد و القرض أن يسمح لهيئات السكن التي تقبل الدفع المؤخر لثمن السكنات التي تقوم بتبرقيتها بممارسة العمليات المصرفية استثناء و هذا عن طريق أنظمة يصدرها³.

تطبيقا للأحكام السابقة، أصدر المجلس عدة أنظمة ترخص لهيئات أخرى غير البنوك والمؤسسات المالية بممارسة العمليات المصرفية⁴، حيث لها أن تؤسس شركة مساهمة مع إخضاعها لقواعد ممارسة العمليات المصرفية المعمول بها و مختلف الأنظمة التي يسنها مجلس النقد و القرض⁵. كما سمح لشركات الاعتماد الإيجاري⁶ بالقيام بعمليات الاعتماد الإيجاري⁷.

2-

:

المشرع الجزائري اشترط وجوب توافر الحد الأدنى من رأسمال في البنوك و المؤسسات المالية و أن يكون مبرراً كلياً و نقداً دون أن يحدد قيمته، مخولاً هذه الصلاحية لمجلس النقد و القرض⁸ عكس المشرع الفرنسي الذي أعطى هذا الاختصاص للوزير المكلف بالمالية يحدده بقرار⁹.

¹ - المادة 77 من أمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - مثل تعاونيات الادخار و القرض و التي نص القانون المؤسس لها على أن تخضع للأنظمة التي يصدرها مجلس النقد و القرض و لا بد من أن تحصل على الترخيص من طرفه و الاعتماد من بنك الجزائر من أجل القيام بالعمليات المحددة لها قانوناً. (المواد 3، 7، 9 من قانون رقم 01-07 مؤرخ في 27 فيفري 2007 يتعلق بتعاونيات الادخار و القرض. ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 28 فيفري 2007).

³ - المادة 78 من أمر رقم 11-03 معدل و متمم متعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ - نظام رقم 01-95 مؤرخ في 28 فيفري 1995 يتضمن منح الصندوق الوطني للتعاضدية الفلاحية رخصة لممارسة عمليات مصرفية، ج.ر. عدد 20 مؤرخ في 16 أبريل 1995. معدل و متمم بموجب نظام رقم 02-05 مؤرخ في 05 مارس 2005، ج.ر. عدد 47 مؤرخ في 06 جويلية 2005، و نظام رقم 07-09 مؤرخ في 10 ديسمبر 2009، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 7 مارس 2010.

⁵ - المادتان 04-03 من نظام رقم 01-95 مؤرخ في 28 فيفري 1995 معدل و متمم، يتضمن منح الصندوق الوطني للتعاضدية الفلاحية رخصة لممارسة عمليات مصرفية، مرجع سابق.

⁶ - المادة 02 من نظام رقم 06-96 مؤرخ في 3 جويلية 1996 يحدد كليات تأسيس شركات الاعتماد الإيجاري و شروط اعتمادها، ج.ر. عدد 66 مؤرخ في 3 نوفمبر 1996.

⁷ - الاعتماد الإيجاري عملية تجارية و مالية قائمة على أصول منقولة أو غير منقولة ذات الاستعمال المهني أو بالمحلات التجارية أو بمؤسسات حرفية، تحققها البنوك و المؤسسات المالية أو شركة تأجير مؤهلة قانوناً و معتمدة صراحة بهذه الصفة، مع المتعاملين الاقتصاديين الجزائريين أو الأجانب، أشخاصاً طبيعيين كانوا أم معنويين تابعين للقانون العام أو الخاص، و هي عمليات قرض لكونها تشكل طريقة تمويل اقتناء الأصول. (المادتان 1 و 02 من أمر رقم 09-96 مؤرخ في 10 جانفي 1996، يتعلق بالاعتماد الإيجاري، ج.ر. عدد 03 مؤرخ جانفي 1996).

⁸ - المادتان 62، 88 من أمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁹ - دموش حكيمة: " المركز القانوني للجنة المصرفية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2006، ص 74.

قام المجلس بإصدار أول نص تطبيقي تمثل في النظام رقم 90-01¹، ألغي و عوض بنظام رقم 04-01² ثم نظام رقم 08-04 الذي قام برفع الحد الأدنى إلى:

- عشرة ملايين دينار (10.000.000.000) بالنسبة للبنوك المنصوص عليها في المادة 70 من أمر 03-11.

- ثلاثة ملايين و خمسمائة مليون دينار (3.500.000.000) بالنسبة للمؤسسات المالية المحددة في المادة 71 من الأمر رقم 03-11³.

هذا الرفع من الرأسمال قصده المحافظة على النظام الاقتصادي و أموال المودعين فالبنوك ملزمة بالتكيف مع القوانين و قواعد الحذر المعتمدة من قبل البنوك العالمية، كما يعود ذلك إلى طبيعة مؤسسة القرض التي تختلف عن باقي المؤسسات التجارية، إذ أن دورها استقبال الودائع و منح القروض، لذا ينبغي تحقيق التوازن بين الرأسمال الأدنى و أموال المودعين⁴.

فيما يخص مؤسسات القرض الكائن مقرها في الخارج و لها فروع في الجزائر، فلا يحدد المجلس الحد الأدنى لرأسمالها إنما تخضع للقواعد العامة في القانون المصرفي، فيشترط أن تخصص لفروعها مبلغا مساويا على الأقل للرأسمال الأدنى المطلوب من البنوك و المؤسسات المالية التي يحكمها القانون الجزائري⁵.

بالنسبة للبنوك و المؤسسات المالية التي كانت تنشط قبل صدور هذا النظام أعطاه القانون مهلة سنتين لرفع رأسمالها، و إلا يسحب منها الاعتماد⁶.

¹- نظام رقم 90-01 مؤرخ في 04 جوان 1990 يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر. عدد 39 مؤرخ في 21 أوت 1990، معدل و متمم بموجب نظام رقم 93-03، ج.ر. عدد 01 مؤرخ في 02 جانفي 1994.

²- نظام رقم 04-01 مؤرخ في 04 مارس 2004 يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 28 افريل 2004.

³- المادة 02 من نظام رقم 08-04 مؤرخ في 23 ديسمبر 2008 يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر. عدد 72 مؤرخ في 24 ديسمبر 2008.

⁴- أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 51-52.

⁵- المادة 02/88 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق. و المادة 03 من نظام رقم 08-04 مؤرخ في 23 ديسمبر 2008 يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، مرجع سابق.

⁶- المادتان 03/88، 95 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، و المادة 01/04 من نظام رقم 04-01 مؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، مرجع سابق.

هذه المدة قصيرة جدا و تتاسب البنوك العمومية دون الخاصة، فهذه الأخيرة لم يقدر بعضها على رفع الحد الأدنى من رأسمالها، فقام المجلس بسحب الاعتماد منها رغم دفعها بعدم كفاية المدة¹ كما هو الحال بالنسبة لبنك "منى بنك"، "أركو بنك"².

نفس الأمر نصت عليه المادة 4 من النظام رقم 04-08، إلا أن المجلس زاد من تقليص المدة من سنتين إلى اثنا عشر شهرا، هذا الأمر يخالف و يتناقض مع ما هو منصوص عليه في قانون النقد و القرض، باعتبار أن القانون أسمى مرتبة من النظام كما أن هذا الأخير جاء ليطبقه و ليس ليغير من أحكامه.

3- القواعد المتعلقة بالمسيرين:

أولى المشرع الجزائري اهتماما بمسيري البنوك و المؤسسات المالية، فلا يجوز لأي كان أن يؤسسها أو يسيرها، يمثلها أو أن يكون عضوا في مجلس إدارتها سواء بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، أو أن يخول حق التوقيع عنها، خاصة إذا حكم عليه بإحدى الجناح أو الجنايات المنصوص عليها في المادة 80 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض³. كما حدد مجلس النقد و القرض الشروط الواجب توافرها في المستخدمين المسيرين لبنوك تنشأ في الجزائر أو في ممثليات البنوك و فروعها و المؤسسات الأجنبية لجانب الإطارات و المستخدمين الجزائريين المسيرين للمؤسسات الجزائرية أو فروعها في الخارج بموجب أنظمة و تعليمات⁴.

يمكن إضافة شرط آخر أخذت به بعض التشريعات كالتشريع الفرنسي، و يتعلق الأمر بشرط الحاجة الاقتصادية وفق المادة 10 من قانون 13 جوان 1990 فيحق للمجلس الوطني للقرض le conseil national de crédit أن يرفض تسجيل أو قبول أي مؤسسة مالية إذا

¹ - أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 51.

² - انظر مقرر رقم 01-05 مؤرخ في 28 ديسمبر 2005، يتضمن سحب اعتماد بنك "منى بنك"، ج.ر. عدد 02 مؤرخ في 15 جانفي 2006. ومقرر رقم 02-05 مؤرخ في 28 ديسمبر 2005، يتضمن سحب اعتماد بنك "اركو بنك"، ج.ر. عدد 02 مؤرخ في 15 جانفي 2006.

³ - نفس الأمر نصت عليه المادة 125 من قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ - نظام رقم 92-05 يتضمن الشروط الواجب توافرها في مؤسسي و مديري و ممثلي البنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 08 مؤرخ في 27 فيفري 1992.

-Instruction N° 05-2000 du 30Avril 2000 portant conditions pour l'exercice des fonctions de dirigeants des banques et des établissements financiers étrangers. (www.bank-of-algeria.dz).

كان موضوع الطلب غير مبرر وفق احتياجات اقتصادية، كما له أن يرفض إقامة مؤسسة مالية أو مصرفية في مكان فيه عدد كبير من المؤسسات يكفي لتلبية حاجيات الزبائن كما له حق شطب المؤسسة من قائمة البنوك و المؤسسات المالية، إذا كانت لا تستجيب لمعيار الحاجة الاقتصادية، و غلق فرع إذا كان هناك تضخم مصرفي concentration bancaire باعتبارها من الممارسات المنافية للاستثمار¹.

بتوافر هذه الشروط في مؤسسة القرض، و تقديم برنامج النشاط و التنظيم الداخلي والإمكانيات المالية و التقنية التي يعتزمون استخدامها و كذا صفة الأشخاص الذين يقدمون الأموال، و تبرير مصدرها يمكن للمؤسسة أن تتحصل على الترخيص، و تطلب الاعتماد، ثم تسجل في قائمة البنوك و المؤسسات المالية التي تنشر في الجريدة الرسمية².

ثانيا: اختصاص المجلس بوضع قواعد ممارسة المهنة المصرفية.

يختص مجلس النقد بوضع قواعد ممارسة المهنة المصرفية، والمتمثلة في العمليات البنكية و المحاسبية، قواعد الحذر في التسيير، الاحتياطي الإلزامي، لجانب تنظيم حركة رؤوس الأموال و سوق الصرف.

1- القواعد الخاصة بالعمليات البنكية.

هناك نوعان من العمليات المالية، الرئيسية و الثانوية أو التبعية.

أما الأولى، فهي تلك النشاطات المحكرة من طرف البنوك و المؤسسات المالية و تمارسها بشكل اعتيادي و مستمر³، و تتضمن ثلاثة أنواع هي:

*** تلقي الأموال من الجمهور (الغير):** لاسيما في شكل ودائع، مع حق استعمالها لحساب من تلقاها بشرط إعادتها⁴، و هذه العملية تتميز بها البنوك عن المؤسسات المالية.

¹ - اقرشاح فاطمة: "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مرجع سابق، ص53.

و كذا: أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 53.

² - المواد من 91 إلى 93 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³ - نص عليها المشرع الجزائري في المواد من 66 إلى 74 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق، و قبله المواد من 110 إلى 113 من قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ - المادة 67 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

* **منح القروض:** يقصد بها كل عمل لقاء عوض يضع بموجبه شخص ما أو يعد بوضع أموال تحت تصرف شخص آخر أو يأخذ بموجبه لصالح الشخص الآخر التزاما بالتوقيع كالضمان الاحتياطي، أو الكفالة، أو الضمان، و كذا عمليات الإيجار المقرونة بحق خيار بالشراء لاسيما لعمليات القروض الإيجاري¹.

* **تسيير وسائل الدفع و إدارتها:** أي كل الأدوات التي تمكن كل شخص من تحويل أموال مهما كان السند أو الأسلوب التقني المستعمل².

كما يمكن لمؤسسات القرض أن تقترح على زبائنها خدمات مصرفية خاصة، لكن من أجل التقدير الجيد للمخاطر المتعلقة بالمنتوج الجديد و لضمان الانسجام بين الأدوات، يجب الحصول على ترخيص مسبق من بنك الجزائر³.

فيما يتعلق بالعمليات المصرفية الثانوية أو التبعية فهي

محتكرة من طرف البنوك و المؤسسات المالية⁴، نصت عليها المادة 75 من الأمر رقم 03-11، والنظام رقم 95-06 المتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية⁵ لجانب القوانين الأساسية للبنك أو المؤسسة المالية⁶، وتتمثل في عمليات الصرف، عمليات على الذهب و المعادن الثمينة و القطع المعدنية الثمينة، توظيف القيم المنقولة و كل منتوج مالي، واكتتابها و شرائها و تسييرها و حفظها وبيعها، الاستشارة و المساعدة في مجال تسيير الممتلكات، الاستشارة و التسيير المالي و الهندسة المالية و بشكل عام كل الخدمات الموجهة لتسهيل إنشاء المؤسسات أو التجهيزات و إنمائها.

يجب أن تكون أهمية هذه النشاطات محدودة بالنسبة لمجمل نشاطات البنوك و المؤسسات المالية باعتبار أنها نشاطات مكتملة وأن لا تغطي في ممارستها على حساب العمليات الأصلية،

¹ - المادة 68 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - المرجع نفسه، المادة 69.

³ - المادة 3 من نظام رقم 09-03 مؤرخ في 26 ماي 2009 يحدد القواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية، ج.ر. عدد 53 مؤرخ في 13 سبتمبر 2009.

⁴ - أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 54.

⁵ - نظام رقم 95-06 مؤرخ في 19 نوفمبر 1995 يتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 81 مؤرخ في 27 ديسمبر 1995.

⁶ - المرجع نفسه، المادة 2/02 .

و إلا اعتبر ذلك خروجاً عن مبدأ التخصص¹، و في هذا الشأن تدخل مجلس الدولة في قضية بين "يونين بنك" و بنك الجزائر، عن تلقي "يونين بنك" أموالاً من الجمهور معتبرة ذلك من النشاطات التابعة لنشاطها، و قضا المجلس أنه باعتبار أنها مؤسسة مالية فلا يمكن لها ذلك خلافاً للبنوك².

2- العمليات الخاصة بالقواعد المحاسبية.

تلعب قواعد المحاسبة دوراً هاماً في المنافسة بين البنوك و المؤسسات المالية و ذلك من خلال مقارنة وضعيتها المالية، كما تعتبر من وسائل التسيير الداخلي و الرقابة و تمثل حماية للدائنين³، فهي نوع من الرقابة الوقائية، تكمل قواعد الحذر في التسيير نظراً لفعاليتها، و اهتمامها بالتسيير الداخلي للمؤسسة⁴.

لذا فرض المشرع في قانون النقد و القرض قواعد محاسبية خاصة بالبنوك و المؤسسات المالية و أزمها بنشر حساباتها سنوياً في النشرة الرسمية للإعلانات القانونية خلال السنة (06) أشهر الموالية لنهاية السنة المحاسبية المالية⁵، على أن تكون المعلومات المصرح بها و الخاصة ، و خول مهمة وضعها لمجلس النقد و القرض⁶.

بناءً عليه أصدر مجلس النقد و القرض نظامان يتعلقان بالقواعد المحاسبية الأول يتعلق بالمبادئ الأساسية الخاصة بالمحاسبة البنكية⁷، والثاني يتعلق بإعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك و المؤسسات المالية و نشرها⁸.

¹ - المادة 03 من نظام رقم 95-06 مؤرخ في 19 نوفمبر 1995 يتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية، مرجع سابق.

² - مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 8 ماي 2000، قضية رقم 2138، "يونين بنك" ضد "بنك الجزائر" (www.conseil-etat-dz.org)

³ - دموش حكيمة: "المركز القانوني للجنة المصرفية"، مرجع سابق، ص 101.

⁴ - أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 55.

⁵ - المادة 103 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁶ - المرجع نفسه، المادة 62.

⁷ - نظام رقم 92-08 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992 متضمن مخطط الحسابات البنكية و القواعد المحاسبية المطبقة على البنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 1993.

⁸ - نظام رقم 92-09 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992 متضمن إعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك و المؤسسات المالية و نشرها، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 1993.

لجانِب أنظمة أخرى نذكر منها على سبيل المثال:

نظام يتعلق بقيد العمليات بالعملة الصعبة¹، و آخر بقيد العمليات الخاصة بالأوراق المالية² و نظام يتعلق بالمراقبة الداخلية³.

و تلزم البنوك و المؤسسات المالية و كذا فروعها و فروع البنك الأجنبي بتعين محافظين (02) للحسابات على الأقل، مهامهم إعلام المحافظ بكل مخالفة ترتكبها المؤسسة الخاضعة لمراقبتهم، و تقديم تقرير سنوي حول المراقبة التي قاموا بها في أجل أربعة (04) أشهر الموالية لقف كل سنة مالية، كما يلزمون بتقديم تقرير حول منح المؤسسة تسهيلات لأشخاص، لهم صفة مسيرين أو مساهمين فيها و حتى لأزواجهم و أقاربهم من الدرجة الأولى أو مؤسسات تابعة لمجموعتها، و على المحافظين إرسال نسخة من هذه التقارير إلى المحافظ⁴.

3- قواعد الحذر في التسيير *Les règles prudentielles*.

يقصد بها القواعد التي يجب على البنوك و المؤسسات المالية أن تعتمدھا في مجال تقسيم⁵. الهدف من

هذه المقاييس هو تأمين الاستقرار المالي لمؤسسة القرض⁶ و ضمان سيولتها و ملاءمتها و قدرتها على الدفع، و بالتالي الحفاظ على توازنها المالي⁷ و أموال المودعين بالنسبة للبنوك، و باعتبار مجلس النقد و القرض سلطة نقدية مكلفة بوضع المقاييس و النسب التي تطبق على البنوك و المؤسسات المالية لاسيما فيما يخص تغطية المخاطر و توزيعها، و السيولة و القدرة على الوفاء و المخاطر بوجه عام⁸، أصدر المجلس نظاما رقم 91-09 يحدد قواعد الحذر في

1- نظام رقم 94-18 مؤرخ في 25 ديسمبر 1994 يتضمن قيد العمليات بالعملة الصعبة، ج.ر. عدد 10 مؤرخ في 26 فيفري 1995.

2- نظام رقم 97-01 مؤرخ في 8 يناير 1997 يتضمن قيد العمليات الخاصة بالأوراق المالية، ج.ر. عدد 68 مؤرخ في 15 أكتوبر 1997، يتعلق بقواعد التقييم و التسجيل المحاسبي للأدوات المالية من طرف البنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 25 فيفري 2010.

3- نظام رقم 02-03 مؤرخ في 14 نوفمبر 2002، يتضمن المراقبة الداخلية للبنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 84 مؤرخ في 18 ديسمبر 2002.

4- المواد: 100-101-104 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

5- دموش حكيمة: " المركز القانوني للجنة المصرفية"، مرجع سابق، ص 86.

6- قاشي علال: " رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 45.

7 -BENHALIMA A , «la régulation monétaire en Algérie », op. cit. P40

8- المادة 62/ح من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

تسيير المصارف و المؤسسات المالية¹، ومقاييس التسيير الموجهة لضمان سيولتها و قدرتها على الوفاء تجاه المودعين و الغير و كذا توازن بنيتها المالية² المحددة بموجب نظام رقم 94-12³، والالتزام بنظام ضمان الودائع المصرفية⁴، حسب ما نصت عليه المادة 118 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، لجانب ترتيبات الوقاية من إصدار شيكات بدون رصيد⁵.

4- قواعد الاحتياطي الإلزامي.

تلتزم البنوك بإنشاء احتياطي إلزامي أي الالتزام بالاحتفاظ في حساباتها التجارية بنسبة معينة في شكل نقود قانونية متناسبة مع الودائع أو القروض التي تقدمها⁶، و هذا بالنسبة للعمليات المصرفية الرئيسية⁷، ضمانا لحقوق المودعين بتوفير السيولة اللازمة لمواجهة التزامات البنوك اتجاههم من جهة، و ضمان سلامة تنفيذ البنك المركزي للسياسة النقدية التي يشرف عليها.

تتغير نسبة الاحتياطي الإلزامي وفقا للتغيرات التي تطرأ على الأوضاع الاقتصادية⁸، و لقد حدد قواعدها مجلس النقد و القرض بعدة أنظمة منها نظام رقم 04-02⁹.

¹ - نظام رقم 91-09 مؤرخ في 14 أوت 1991 يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 1992، معدل و متمم بموجب نظام رقم 95-04 مؤرخ في 20 افريل 1995، ج.ر. عدد 39 مؤرخ في 23 جويلية 1995.

² - المادة 1/97 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق، و المادة 04 من نظام رقم 91-09، مؤرخ في 14 أوت 1991 يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف و المؤسسات المالية، مرجع سابق.

³ - نظام رقم 94-12 مؤرخ في 02 جوان 1994 يتضمن مبادئ تسيير و وضع مقاييس خاصة بالقطاع المالي، ج.ر. عدد 72 مؤرخ في 6 نوفمبر 1994.

⁴ - نظام رقم 97-04 مؤرخ في 31 ديسمبر 1997 يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية، ج.ر. عدد 17 مؤرخ في 25 مارس 1998، ألغي و استبدل بنظام رقم 04-03 مؤرخ في 4 مارس 2004 يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية، ج.ر. عدد 35 مؤرخ في 2 جوان 2004.

⁵ - نظام رقم 08-01 مؤرخ في 20 جانفي 2008 يتعلق بترتيبات الوقاية من إصدار شيكات بدون رصيد و مكافحتها، ج.ر. عدد 33 مؤرخ في 22 جوان 2008.

⁶ - اقرشاح فاطمة: "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مرجع سابق، ص56.

⁷ - المادة 70 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁸ - دموش حكيم: "المركز القانوني للجنة المصرفية"، مرجع سابق، ص90.

⁹ - نظام رقم 04-02 مؤرخ في 4 مارس 2004 يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياطي الإلزامي، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 28 أفريل 2004.

و لتمارس مؤسسات القرض عملها على أحسن وجه عليها أن تتظم لبعض المصالح التي أحدثها قانون 90-10 كإلزامها بالانضمام لمركزية المخاطر¹، مركزية المبالغ غير المدفوعة²، مركزية الميزانيات³، المشاركة في تمويل صندوق ضمان الودائع المصرفية بالعملة الوطنية⁴، لجانب التزامات أخرى تتعلق بعمليات السياسة النقدية، أدواتها وإجراءاتها نص عليها المجلس في عدة أنظمة⁵.

5- تنظيم حركة رؤوس الأموال و سوق الصرف.

يعد تنظيم حركة رؤوس الأموال من و إلى الجزائر و عملية الصرف و سوق الصرف من العمليات المعقدة و الحساسة، نظرا لأهميتها لحركة الاستثمار فأبي خلل قد يؤثر على النظام العام الاقتصادي⁶.

أ- تنظيم حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج.

رخص المشرع الجزائري للمقيمين في الجزائر بتحويل أموالهم إلى الخارج لضمان تحويل نشاطات مكملة لنشاطاتهم المتعلقة بالاستثمار⁷، فكان لابد من التنظيم المحكم لحركة رؤوس الأموال و جميع التدفقات المالية كضمانة و تحفيز للمستثمرين⁸.

¹ - نظام رقم 92-01 مؤرخ في 22 مارس 1992 يتضمن تنظيم مركزية الأخطار و عملها، ج.ر. عدد 8 مؤرخ في 7 فيفري 1993.

² - نظام رقم 92-02 مؤرخ في 22 مارس 1992 يتضمن تنظيم مركزية المبالغ غير المدفوعة و عملها، ج.ر. عدد 08 مؤرخ في 07 فيفري 1993.

³ - نظام رقم 96-07 مؤرخ في 3 جويلية 1996 يتضمن تنظيم مركزية الميزانيات و سيرها، ج.ر. عدد 64 مؤرخ في 27 أكتوبر 1996.

⁴ - بنظام رقم 04-03 مؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية، مرجع سابق.

⁵ - نذكر على سبيل المثال: نظام رقم 04-04 مؤرخ في 19 جويلية 2004، يحدد النسبة المسماة "معامل الأموال الخاصة و الموارد الدائمة"، ج.ر. عدد

67 مؤرخ في 24 أكتوبر 2004، و نظام رقم 09-02 مؤرخ في 26 ماي 2009 يتعلق بعمليات السياسة النقدية و أدواتها و إجراءاتها، ج.ر. عدد 53 مؤرخ في 13 سبتمبر 2009.

⁶ - أعراب احمد: "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 58.

⁷ - المادة 126 من أمر 03 رقم 11 معدل و متمم متعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁸ - لمزيد من التفصيل انظر: حسين نواره: "الأمن القانوني للاستثمارات الأجنبية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون

الأعمال، جامعة مولود معمري نيزي وزو، 2003.

و خول لمجلس النقد و القرض صلاحية تنظيم و ضبط هذا المجال للتكيف مع المستجدات الوطنية والدولية عن طريق أنظمة¹، مع العلم أن هذه الأخيرة جاءت أيضا لتطبيق قوانين أخرى تتعلق بتحويل الرأسمال و الاستثمارات الأجنبية في الجزائر².

يعاب على المشرع الجزائري، أنه رغم التطورات الحاصلة والتي جعلت من حرية انتقال الرأسمال شيئا بديهيا وبالتالي ليس عاملا جوهريا للمستثمر، إلا أنه حدد مدة تحويل الرأسمال بشهرين، و هي مدة طويلة مقارنة مع سرعة انتقال حركة رؤوس الأموال، و ما لذلك من تأثير على حركية الاستثمارات الأجنبية في الجزائر³.

ب- تنظيم حركة الصرف و سوق الصرف.

الصرف عملية تظهر عندما يتم تبادل مختلف العملات فيما بينها، فكل دولة لها عملتها الخاصة تستعملها في عملية الدفع الداخلية، إلا أنه تظهر ضرورة لاستعمال العملات الخارجية لما تكون هناك علاقات تجارية أو مالية بين شركات تعمل داخل الوطن وأخرى من خارجه فتحتاج الشركة المستوردة لعملة البلد المصدر لتسديد الثمن⁴.

فالصرف هو النسبة التي يحصل على أساسها مبادلة النقد الأجنبي بالنقد الوطني أو بالعملية التي تظهر عندما يتم تبادل مختلف العملات، و تتم هذه العملية في سوق الصرف

.⁵Le marché de change

¹ - نظام رقم 90-02 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يحدد شروط فتح و سير حسابات بالعملة الصعبة للأشخاص المعنويين، ج.ر. عدد 45 مؤرخ في 1990، ألغي و استبدل بنظام رقم 09-01 مؤرخ في 17 فيفري 2009 يتعلق بحسابات العملة الصعبة الخاصة بالأشخاص الطبيعيين من جنسية أجنبية المقيمين و غير المقيمين و الأشخاص المعنويين غير المقيمين، ج.ر. عدد 25 مؤرخ في 29 أفريل 2009.

- نظام رقم 90-03 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يحدد شروط تحويل الأموال إلى الخارج لتمويل النشاطات الاقتصادية و إعادة تحويلها إلى الخارج و مداخلها، ج.ر. عدد 45 مؤرخ في 24 أكتوبر 1990.

- نظام رقم 90-04 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يتعلق باعتماد الوكلاء و تجار الجملة بالجزائر و تنصيبهم، ج.ر. عدد 45 مؤرخ في 24 أكتوبر 1990.

- نظام رقم 05-03 مؤرخ في 6 جوان 2005 يتعلق بالاستثمارات الأجنبية، ج.ر. عدد 53، مؤرخ في 31 جويلية 2005.

² - على سبيل المثال: أمر رقم 96-22 مؤرخ في 9 جوان 1996 يتعلق بقمع مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من وإلى الخارج، ج.ر. عدد 43 مؤرخ في 10 جويلية 1996، و كذا: المادة 31 من أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر. عدد 47 مؤرخ في 22 أوت 2001، معدل و متمم بموجب أمر رقم 06-08 مؤرخ في 15 جويلية 2006، ج.ر. عدد 47 مؤرخ في 19 جويلية 2006، و الأمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر. عدد 44 مؤرخ في 26 جويلية 2009.

³ - أعراب احمد: " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 60.

⁴ - اقرشاح فاطمة: "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مرجع سابق، ص 59.

⁵ - الطاهر لطرش: "تقنيات البنوك"، مرجع سابق، ص 95.

خول المشرع الجزائري مجلس النقد و القرض سلطة تنظيم الصرف و سوق الصرف حسب المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، و هذا من حيث تحديد أهداف سياسة سعر الصرف و تسيير احتياطات الصرف، ضمن احترام الالتزامات الدولية للجزائر¹، كما ينظم خصم السندات، فتح الحسابات بالعملة الأجنبية للشركات الخاضعة للقانون الجزائري. أصدر المجلس مجموعة من الأنظمة بهدف ضبط عمليات التحويل الخارجي التي تتم بين المقيمين وغير المقيمين²، لضمان حسن سير حركة المبادلات التجارية الخارجية و كذا حركة رؤوس الأموال، ولتسهيل الاستثمار و التجارة الخارجية، من خلال تمكين المقيمين من الحصول على العملة الصعبة أو بيعها³.

إلى جانب أن تعديل قانون النقد و القرض بموجب الأمر رقم 10-04 منح المجلس صلاحية و ضع أنظمة السير الحسن و أخلاقيات المهنة المصرفية المطبقة على البنوك و المؤسسات المالية⁴.

تدخل مجلس النقد و القرض بوضع أنظمة مس بالتقريب كل المواضيع المتعلقة بالنظام المصرفي⁵، بصفة منظمة و دقيقة سمحت بتطوير و عصرنه المجال المصرفي، وبتبني سياسة

¹ - المادة 127 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - نظام رقم 91-01 مؤرخ في 20 فيفري 1991، يحدد حق الصرف بعنوان المكافآت المعوضة للمصاريف المترتبة عن المهام المؤقتة في الخارج، ج.ر. عدد 40 مؤرخ في 28 أوت 1991، معدل و متمم بموجب نظام رقم 95-02 مؤرخ في 28 فيفري 1995، ج.ر. عدد 22 مؤرخ في 23 أفريل 1995.

- نظام رقم 91-06 مؤرخ في 16 ماي 1991، يحدد شروط تقديم منح بالعملة الصعبة بمناسبة استشفاء المواطنين و / أو وفاتهم في الخارج، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 29 مارس 1992، معدل و متمم بموجب نظام رقم 92-10 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 7 مارس 1993.

- نظام رقم 91-07 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتعلق بقواعد الصرف و شروطه، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 29 مارس 1992.

- نظام رقم 91-08 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتضمن تنظيم السوق النقدية، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 29 مارس 1992.

- نظام رقم 95-07 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يعدل و يعوض نظام رقم 92-04 مؤرخ في 22 مارس 1992 يتعلق بمراقبة الصرف، ج.ر. عدد 11 مؤرخ في 11 فيفري 1996.

- نظام رقم 94-18 مؤرخ في 25 ديسمبر 1994 يتضمن قيد العمليات بالعملة الصعبة، مرجع سابق.

- نظام رقم 95-08 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يتعلق بسوق الصرف، ج.ر. عدد 05 مؤرخ في 21 جانفي 1996.

- نظام رقم 97-01 مؤرخ في 8 جانفي 1997 يتضمن قيد العمليات الخاصة بالأوراق المالية، ج.ر. عدد 68 مؤرخ في 15 أكتوبر 1997.

³ - المادة 01 و 02 من نظام رقم 91-07 مؤرخ في 14 أوت 1991 يتعلق بقواعد الصرف و شروطه، مرجع سابق.

⁴ - المادة 62 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁵ - اقرشاح فاطمة: "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مرجع سابق، ص 41.

تنظيمية أكثر مرونة تتماشى و مختلف التطورات التي طرأت على الساحة الاقتصادية و المالية،
فمنذ إنشائه قام بإصدار أكثر من 80 نظاما غرضها تنظيم و تقنين النشاط المصرفي¹.

المطلب الثاني

لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها

تعتبر بورصة الجزائر² إحدى ملامح النظام الاقتصادي الجديد الذي اعتمده الدولة الجزائرية موازاة مع إصلاح المؤسسات العمومية الاقتصادية و النظام المصرفي بغرض إعطائه دفعا جديدا، بإدخال أساليب جديدة في حركة رؤوس الأموال، و تشجيع المستثمرين الوطنيين و الأجانب.

فتم وضع نصوص قانونية تنظم المعاملات الخاصة بالقيم المنقولة و إنشاء بورصة لتداولها، هذه النصوص لم تلق أي تطبيق فكان الانتظار لغاية 1993 بتعديل القانون التجاري الذي تخلى عن الرسمية في التنازل عن القيم المنقولة³.

ثم جاء الإطار العام لهذه البورصة بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الذي أنشأ لجنة تنظيم عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة (الفرع الأول)، تقوم بتنظيم السوق المالية الجزائرية عن طريق إصدار أنظمة خاصة بسير عمليات البورصة لجانب نظام عام لبورصة القيم المنقولة، و قواعد خاصة بممارسة العمليات تطبق على المتدخلين و المتعاملين في هذه السوق (الفرع الثاني).

- ففي الفترة الممتدة بين 1990 و 1994، أصدر المجلس 49 نظاما لتأطير و ضبط القطاع المصرفي بقواعد مرنة تستجيب لمستجدات السوق
(www.bank-of-algeria.dz/ligist31.htm)

²- يقال أن كلمة بورصة مشتقة من اسم أحد الصيارفة لمدينة بروج BRUGES في بلجيكا، و كان يدعى VANDER Bourse إذ كان التجار يجتمعون في قصره. (حمليل نواره: " عمليات بورصة القيم المنقولة في النظام القانوني الجزائري و القوانين المقارنة"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2003، ص10).

³- المرجع نفسه، ص 10.

الفرع الأول

نشأة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر

وضع الأساس القانوني لبورصة القيم المتداولة لأول مرة في الجزائر سنة 1993 من خلال المرسومين التشريعيين 108/93¹ و 10-93، وبموجب هذا الأخير تم إحداث لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، والتي منح لها قانونا عدة اختصاصات منها تنظيم نشاطات البورصة و المتدخلين فيها²، إلا أنه لم ينص على الطابع الإداري للجنة، لكن يستخلص ذلك بتطبيق المعيارين العضوي والوظيفي (أولاً).

من جهة أخرى ثار نقاش حول مشروعية جمع هذه اللجنة بين سلطة التنظيم و العقاب كون ذلك يتنافى و مبدأ الفصل بين السلطات، انتهى بالقول بمشروعيتها مادامت العقوبات التي تتخذها اللجنة غير سالبة للحرية (ثانياً).

و مراقبتها سلطة إدارية.

أولاً:

المشرع الجزائري لم ينص على الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها عند إنشائها³، أما تعديل 2003⁴ فنص على أن اللجنة سلطة ضبط مستقلة، دون التطرق لطبيعتها الإدارية⁵، خلافا ل صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة بموجب قانون 96-597 المؤرخ في 02 جويلية 1996⁶.

¹ - مرسوم تشريعي رقم 08-93 مؤرخ في 25 أبريل 1993 يعدل و يتم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 27 أبريل 1993.

² - تجمع لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة بين اختصاصات عديدة فهي تنظم قطاع البورصة، و تحقق في المخالفات المرتكبة و تقوم بتوقيع العقوبات، كما لها اختصاص تحكيمي بين الأطراف المتنازعة

³ - نصت المادة 1/20 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة قبل التعديل على:

" تنشأ لجنة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها".

⁴ - قانون رقم 04-03 مؤرخ في 17 فيفري 2003 يعدل و يتم المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 ماي 1993 و المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 11 مؤرخ في 19 فبراير 2003.

⁵ - تنص المادة 1/20 المعدلة على: " تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

⁶ - توتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 07.

أمام غياب تكييف قانوني صريح وواضح للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة الجزائرية، لابد من البحث عن ذلك استنادا للمعيارين الشكلي و الموضوعي.

1- دور المعيار الشكلي في تحديد الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

أ- **تشكيلة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة الجزائرية:** حدد المرسوم التشريعي رقم 93-10 تشكيلة اللجنة¹، إلا أن تعديل 2003 غير منها ووسع من دائرة الجهات التي يمكنها المساهمة في إضفاء شفافية أكثر على المجال المالي، فأصبحت تتشكل من أعضاء يعينون حسب قدراتهم في المجالين المالي و البورصي، وهم رئيس و ستة أعضاء يعينون لمدة أربع سنوات، تجدد نصف تشكيلة الأعضاء كل سنتين و التجديد لا يكون في مدة الانتداب الأول لممارسة اللجنة لمهامها²، موزعين كالاتي:

- قاض يقترحه وزير العدل³،
- عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية،
- أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي.
- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر،
- عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين مصدري القيم المنقولة،
- عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين،

أحسن المشرع الجزائري بإضافة هذا العضو الأخير في تشكيلة اللجنة نظرا لدور قواعد المحاسبة في مجال ن العلني للادخار الذي تلجأ إليه الشركات المصدرة للقيم، خاصة في

¹ - حدد المرسوم التشريعي رقم 93-10 تشكيلة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة كما يلي:

- رئيس، و ستة أعضاء موزعين كالاتي: - قاضي يقترحه وزير العدل،

- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر،

- عضوان يختاران من بين مسؤولي الأشخاص المعنوية المصدرة للقيم المنقولة،

- عضوان يختاران لما لهما من خبرة في المجال المالي أو المصرفي أو البورصي.

² - المادة 62 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متم بتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ - نلاحظ وجود عضو واحد من سلك القضاء رغم أهمية الجانب القانوني و كذا أهمية العضو في حل النزاعات و الخلافات التي قد تنشأ داخل اللجنة بالنظر لمتنع اللجنة بسلطة العقاب، و القيام بالتحقيقات على وجه يضمن حقوق الدفاع، عكس المشرع الفرنسي الذي اشترط ثلاث شخصيا ضمن لجنة عمليات البورصة من رجال سلك القضاء. أكثر من ذلك فعلى مستوى SEC الأمريكية 22 عضوا كلهم قانونيين و 70% من الأعضاء محامين في قانون القيم المنقولة، لدرجة أن أحد الأعضاء و هي السيدة KHDEMIAN Anne M قالت أن اللجنة بمثابة وكالة قانونية. (تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص10).

مجال الرقابة على المعلومات المالية، فأغلب الجرائم المرتكبة على مستوى البورصات العربية أو الغربية تتعلق بقواعد المحاسبة، كما يساعد على تحليل المذكرة الإعلامية المقدمة من طرف الشركة المصدرة لتتخذ اللجنة قرار القبول أو الرفض¹.

ب- هيكلية اللجنة: تشعب المهام في البورصة وتنوعها، فلا يستطيع جهاز واحد ببضعة أعضاء القيام بها، جعل المشرع يضع بجانب اللجنة أمانة مزودة بمصالح إدارية و تقنية من أجل التكفل الفعلي بالمهام و أوكل مهمة تنظيمها و سيرها والوضعية القانونية لمستخدميها للجنة عن طريق وضع لائحة²، و تتمثل هذه المصالح في الأمين العام الذي تلحق به خلية الاتصال و العلاقات العمومية، مستشارين لدى رئيس اللجنة، و مديريات ثلاث يشرف على كل واحدة مدير يساعده نائب أو مكلفين بالمهام و رؤساء دراسات، مهمة الأولى تطوير و مراقبة السوق، و الثانية الإعلام و العمليات المالية، و الثالثة تهتم بالشؤون القانونية و الإدارية، و يتولى الأمين العام تحت سلطة رئيس اللجنة التنسيق بينها³.

نلاحظ نقص كبير في هذه المصالح مقارنة مع التشريعات الأخرى كفرنسا و أمريكا حيث

،
كتلقي الشكاوي و القيام بالتحقيقات، خاصة أمام كثرة القضايا و تشعبها على مستوى البورصة مما يؤثر سلبا على السير الحسن لسوق البورصة و شفافية المعاملات التي تتم على مستواها⁴.
إن تشكيلة وهيكلية اللجنة توحى بالطابع الإداري لها، فهي تخضع في تسييرها الإداري لنفس طرق التسيير في الإدارات العادية، تتضمن مديريات و مصالح إدارية و تقنية عديدة و مختصين في المجال التقني و المالي و المحاسبي... الخ، مقابل قاض واحد مما يستبعد الطابع القضائي للجنة.

¹- تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 09.

²- المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³- المادة 05 من نظام رقم 2000-03 مؤرخ في 28 سبتمبر 2000 يتضمن تنظيم و سير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 08 مؤرخ في 31 جانفي 2001.

⁴- تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة"، مرجع سابق، ص 12- 14.

ج- طرق الطعن في قرارات اللجنة: تعد طرق الطعن من أهم المعايير الشكلية المعتمدة

فقها و قضاء لإعطاء تكييف قانوني لسلطة معينة. بالرجوع أحكام المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل و المتمم و المتعلق ببورصة القيم المنقولة نجد أن المشرع استعمل مصطلح الطعن بالإلغاء ضد القرارات التي تتخذها اللجنة¹، و هو الطريق الذي يتبع عندما نكون بصدد قرارات إدارية صادرة عن هيئات إدارية مما يرجح إضفاء الطابع الإداري للجنة.

نشير في هذا الصدد إلى أن مجلس الدولة الجزائري اعتمد على معيار قابلية القرارات للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري في قضية Union Bank لتكييف اللجنة المصرفية بأنها سلطة إدارية مستقلة رغم غياب أي نص قانوني صريح في قانون النقد و القرض يتضمن مصطلح الطعن بالإلغاء معتمدا على الفقه الأجنبي².

لكن هذا المعيار لوحده غير كاف، فمجلس المنافسة بالرغم من أنه سلطة إدارية إلا أن الغرفة³.

د- طبيعة الإجراءات المتبعة أمام اللجنة: هناك عدة إجراءات قانونية واجبة الإلتباع

أمام اللجنة، و تعتبر في مجملها إدارية كطلب قبول إصدار القيم المنقولتين تداولها، طلب اعتماد الوسطاء و هيئات التوظيف الجماعي... الخ، أما الإجراءات القضائية، كاحترام حقوق الدفاع⁴، فالهدف منه ضمان حقوق الأفراد و منع التعسف و الإجحاف في الحقوق، كما أنه كثيرة هي الهيئات التي تراعي هذا الإجراء رغم طابعها الإداري⁵.

استنادا للمعيار الشكلي نتوصل لاعتبار اللجنة سلطة إدارية، فهل تحتفظ بهذه الطبيعة بتطبيق المعيار الموضوعي؟.

¹ - تنص المادتان 3/9 و 1/57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 على:

" يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعنا بالإلغاء ضد قرار اللجنة أمام مجلس الدولة، في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة. "

" تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، خلال أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج. "

² - DIB S, « la nature de contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie. », op. cit, p 20.

³ - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op.cit, p23 et 24.

⁴ - المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁵ - تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة"، مرجع سابق، ص 16.

2- دور المعيار الموضوعي في تحديد الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

أ- **طبيعة المهام الموكلة للجنة:** الهدف الأساسي من إنشاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها هو تنظيم و ضبط سوق القيم المنقولة و مراقبتها، بالسهر على حماية المستثمرين في القيم المنقولة و حسن سير سوق القيم المنقولة و شفافيتها¹، و من أجل القيام بهذه المهام منحها المشرع الجزائري عدة صلاحيات منها سلطة إصدار قرارات فردية كقرار التأشير و الاعتماد و أنظمة تنشر في الجريدة الرسمية بغض النظر عن وجوب خضوعها لتصديق من الوزير المكلف بالمالية²، و السهر على تنفيذها، وهذه المهام لا نجدها إلا على مستوى السلطات الإدارية.

أما سلطة العقاب التي تتمتع بها اللجنة فهي لا تتعدى كونها عقوبات إدارية بين عقوبات غير مالية كالإنذار و التوبيخ و سحب الاعتماد، و عقوبات مالية بفرض غرامات مالية، دون أن تتعداها لعقوبات سالبة للحرية.

من جانب آخر، تمتع اللجنة بصلاحيات التحكيم و التأديب هو مقيد، فالتحكيم يكون بنشوب النزاعات التقنية فقط الناتجة عن تفسير القوانين و الأنظمة المعمول بها في البورصة، و التأديب في مواجهة الوسطاء فقط³.

إن فصل لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة في نزاع معين بقرار ليس نهائياً، فقد يستمر النزاع لحد يتطلب تدخل القضاء، مما جعل قرارات اللجنة محل طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، فالحسم النهائي يعود للقضاء.

ب- **طرق تمويل اللجنة:** لتمكين اللجنة من تحقيق المهام الموكلة لها وكذا سيرها الحسن نص المشرع على اعتبارها مستقلة مالياً، مما استوجب تخصيص ميزانية خاصة بها

¹ - المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق بورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - ZOUAIMIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », op.cit, p 95-96.

³ - المادتان 52- 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

تستمد أساسا من الأتاوى¹ إلى جانب إعانة التسيير من ميزانية الدولة، هذا ما لا نجده في السلطات الإدارية التقليدية للدولة و الهيئات القضائية.

من خلال ما سبق نتوصل لاعتبار اللجنة سلطة إدارية مستقلة رغم تمتعها بالسلطة القمعية.

ثانيا: جمع لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بسلطة التنظيم و العقاب.

توصلنا لاعتبار لجنة تنظيم مراقبة عمليات البورصة سلطة إدارية، إلا أنه بالرجوع للنص المنشئ لها نجد المشرع الجزائري يخولها سلطة العقاب لجانب التمتع بالسلطة التنظيمية، دون أن يكون ذلك خرقا لأحكام مبدأ الفصل بين السلطات.

1- تمتع لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة بالسلطة العقابية.

بالرجوع للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المشرع منح للجنة سلطة توقيع عقوبات في حالة إخلال الوسطاء في عمليات البورصة بواجبات مهنية و أخلاقيات المهنة، و كذا الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالمجال².

إن توقيع العقاب من صلاحيات السلطة القضائية، و نقله لهيئة إدارية قد يمس مبدأ الفصل بين السلطات، فأحكام الدستور الجزائري لا تحتوي على أي نص يخول لسلطة إدارية سلطة توقيع العقاب عكس القانون المقارن، فهناك دساتير تعترف للإدارة بسلطة توقيع عقوبات إدارية كالدستور الإسباني و الدستور البرتغالي، أما في إيطاليا فالقاضي الدستوري أعلن عن دستورية القانون الذي يحول العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية في إطار تطبيق سياسة إزالة تجريم المخالفات³.

الدستور الفرنسي لم يتضمن مثل هذه الأحكام، إلا أن المجلس الدستوري أكد في عدة قرارات على دستورية الجزاء الإداري متصديا للاعتراضات الموجهة ضده كقراره الصادر في 28 جويلية 1989 فيما يتعلق بسلطات لجنة تنظيم عمليات البورصة، مؤكدا أن مبدأ الفصل بين

¹، المادة 1/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - المرجع نفسه، المادة 53.

³ - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit, p 86-87.

السلطات قاعدة لا تشكل عقبة لأي سلطة إدارية في أن تمارس سلطة الجزاء، طالما أنها تتصرف في إطار امتيازات السلطة العامة، و طالما أن هذا الجزاء بعيد تماما عن أي مظهر من مظاهر سلب الحرية، و أنه يتوافق قانونا مع التدابير المخصصة لحماية الحقوق و الحريات المصونة دستوريا¹.

في القانون الجزائري لا يوجد أي اجتهاد قضائي في هذا الشأن، و باعتبار وجود السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر كان بعامل التقليد الإيمائي للمشرع الفرنسي، فيمكن تطبيق الشروط التي وضعها المجلس الدستوري الفرنسي من أجل ممارسة السلطة الضابطة للسلطة العقابية، و بالفعل نجد أن العقوبات التي تتخذها اللجنة لا تسلب الحرية و تراعي في أحكامها أغلب المبادئ المكرسة دستوريا لضمان الحريات العامة كمبدأ المواجهة، التناسب بين الجريمة و الجزاء، وبالتالي نعترف بدستورية السلطة العقابية للجنة، و لا يعتبر عملها هذا تعديا على اختصاصات السلطة القضائية، إذ ما تزال هذه الأخيرة السلطة الأولى في البلاد المختصة بحماية الحريات و المجتمع و ضمان الحقوق الأساسية للأفراد².

2- مدى دستورية اللجنة في الجمع بين سلطة التنظيم و العقاب على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات.

لم يكن العائق الدستوري المثار بمناسبة تحويل السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة نص المادة 125 فقط، بل أيضا خرق المبدأ الدستوري الذي يقضي بالفصل بين السلطات

الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فالدستور ينص على اختصاص السلطات الثلاث في الدولة، يأتي المشرع و يعطي اختصاصا قمعيا لسلطات منحها المشرع نفسه مهام إدارية أو بالأحرى الطابع الإداري.

¹- تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 86.

²- المرجع نفسه، ص 87.

من هذا المنطلق من الضروري التساؤل عن أساس هذا التحول في الاختصاص من السلطة القضائية لسلطة إدارية¹، فلا يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها. إن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها يمكن أن تصدر أنظمة موجهة لأشخاص غير محددين، و في نفس الوقت يمكن أن توقع عقوبات في مواجهة أشخاص غير محددين مسبقا، أي تعاقب الجنة على الأفعال المرتكبة في مواجهة النصوص التي توّطرها و أيضا على المخالفات المرتكبة انتهاكا للأنظمة و التعليمات التي تضعها، و في هذه الحالة فإن الهيئة الإدارية المستقلة تجمع بين سلطتي التنظيم و العقاب².

إذا سلمنا بالطابع الإداري للعقوبات التي تتخذها اللجنة، فكيف نقبل هذا الاختصاص القمعي لجانب التمتع بالسلطة التنظيمية، فالعدالة يتولاها القضاة فكيف يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب على خرقها؟³.

هذا الاختصاص الممنوح لهذه اللجنة يظهر أنه يمس مبدأ الفصل بين السلطات، لذا أثار هذه المسألة نقاشات عديدة بين الفقهاء، فالمشكل لا يكمن في تولى سلطة ما إصدار أنظمة و السهر على حسن تنفيذها باعتبار أن هذا نجده على مستوى السلطة التنفيذية⁴، لكن المشكل في الجمع بين سلطتي التنظيم و العقاب معا⁵.

في هذا الإطار قضت المحكمة العليا الأمريكية أن الجمع بين السلطتين لا يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن لجنة البورصة (SEC) تخضع لمبدأ دستوري يتمثل في مراعاة الإجراءات القانونية و بالتالي كل تحقيقات و إجراءات السلطة العقابية تستوجب مراعاة المبادئ التي يتضمنها Bill of right الذي يعتبر بمثابة إعلان للحقوق، لجانب ضرورة الإعلان المسبق لجلسات اللجنة و فتحها أمام الجمهور، كما أنها تخضع لوسائل الرقابة سواء من طرف

¹ - ZOUAÏMIA R, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit, p 126.

² - عيساوي عز الدين: "السلطة القمعية لهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي"، مرجع سابق، ص 32.

³ - المرجع نفسه، ص 42.

⁴ - الوزير الأول في الجزائر مثلا يصدر أنظمة من أجل تنفيذ القوانين و يتولى السهر على حسن تنفيذها كما هو منصوص عليه في المادة 85 من الدستور الجزائري.

⁵ - تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 87.

القضاء أو الكونغرس، الذي يضفي عليها نوعاً من المشروعية الديمقراطية، و ضمانة ضد أي تجاوز للسلطة¹.

أما في الجزائر فلا يوجد أي اجتهاد بهذا الشأن، لكن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بتمتعها بسلطتي التنظيم والعقاب في آن واحد، لا تخرق مبدأ الفصل بين السلطات طالما أنها تراعي المبادئ و الضمانات الأساسية لحقوق و لحيات الأفراد، بل أنها تملك سلطة شبه قضائية باعتبار أن العقوبات السالبة للحيات من اختصاص السلطة القضائية، لذا نتوصل للقول بمشروعية جمعها لهاذين الاختصاصين².

الفرع الثاني

الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

تعد الوظيفة القانونية التي من خلالها تصدر لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة أنظمة على قدر من الأهمية لما لها من دور فعال في تنظيم و ضبط سوق القيم المنقولة، فتضع اللجنة ما تراه مناسباً من أنظمة تصدر في الجريدة الرسمية مرفقة بقرار الموافقة عليها، تطبيقاً للمادة 31 من المرسوم التشريعي 93-10. و لقد عرفت هذه السلطة نوعاً من الامتداد تماشياً مع التعديلات الجديدة و إحداث أجهزة جديدة داخل البورصة كالمؤتمن المركزي، ليمتد دور اللجنة إلى وضع قواعد تتعلق بالقيم المنقولة محل المعاملة، و قواعد تتعلق بالمتدخلين في البورصة. و عليه نتناول اختصاص اللجنة بوضع قواعد تتعلق بالقيم المنقولة (أولاً)، ثم اختصاصها بوضع أنظمة تخص المتدخلين في البورصة (ثانياً).

¹- تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 87.

²- المرجع نفسه، ص 88.

أولاً: وضع قواعد تتعلق بالقيم المنقولة.

¹، لذا كان

على لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها وضع أنظمة تبين الطرق التي تسلكها هذه القيم و الشروط المتعلقة بها بداية من إصدارها، قبول تداولها، ثم شطبها.

نشير في هذا الصدد أنه لا يوجد تعريف جامع و مانع للقيم المنقولة، و قد يكون مرد ذلك لطبيعتها كونها سريعة التطور و التغير لارتباطها بنشاط حيوي لا يعرف الثبات و الاستقرار².

1- إصدار القيم المنقولة. L'émission de Valeurs Mobilières.

تصدر القيم المنقولة في سوق تدعى سوق الإصدار و يسميها البعض بالسوق الجديدة و هي السوق الأولية، ففيها تعرض على الجمهور للاكتتاب فيها لأول مرة.

يكون الإصدار عادة بمناسبة زيادة رأسمال الشركة فتسعى لتوسيع نشاطها و تمويل استثماراتها الجديدة، مما يعطي فرصة للشركات و الهيئات و الأفراد لتوجيه مدخراتهم نحو سوق الإصدار بغرض استثمارها، و هذا إما بإتباع أسلوب الإصدار بدون اللجوء العلني للادخار، أو الإصدار بواسطة اللجوء العلني للادخار³.

بالرجوع للمادة 43 المعدلة من المرسوم التشريعي رقم 93-10 نجد أن المشرع حدد الشركات التي تتبع طريق اللجوء العلني للادخار في الشركات ذات السندات المقبولة للتداول ابتداء من تاريخ تسجيلها، أو تلك التي تلجأ لتوظيف سنداتهما مهما كان نوعها أو البنوك أو المؤسسات المالية أو الوسطاء في عمليات البورصة.

تعديل 2003 حذف أسلوب الإصدار العادي و السعي المصفاي المباشر، و لقد أحسن ذلك نتيجة اعتبار الأسلوب الأول من الأساليب التي تلجأ إليها الشركة بمناسبة ممارستها للنشاطات العادية أو تعديل قانونها الأساسي، أما أسلوب السعي المصفاي المتمثل في اتصال الوسيط

¹ القيم المنقولة المتداولة في بورصة الجزائر تشمل كلا من الأسهم و السندات، و لقد وردت الأحكام الخاصة بهما في القانون التجاري الجزائري خاصة المادة 775 مكرر 33.

² حمليل نوار: " عمليات بورصة القيم المنقولة في النظام القانوني الجزائري و القوانين المقارنة"، مرجع سابق، ص 16.

³ الأسلوب الأول يدعى بالاكتتاب الخاص لاقتصاره على فئة معينة من المكتتبين و هم المساهمون القدامى، أما الأسلوب الثاني فيدعى بالاكتتاب العام كونه موجه للجمهور العريض و يستعمل من الشركة المهية للدخول في البورصة، لضمان توزيع قيمها المنقولة بالقدر الذي يحدده القانون. (حمليل نوار: " عمليات بورصة القيم المنقولة في النظام القانوني الجزائري و القوانين المقارنة"، مرجع سابق، ص 46).

بالزبائن بشتى الطرق كالهاتف و المراسلات، فهو إجراء لا يضمن التوزيع و الانتشار المرغوب فيهما لدى الجمهور، للسماح للشركة بقيد قيمها المنقولة داخل البورصة¹. منح المشرع الجزائري للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها صلاحية سن أنظمة لتنظيم إصدار القيم المنقولة لاسيما فيما يتعلق بتحديد حجم إصدار القيم المنقولة، بهدف عدم إغراق السوق المالية بإصدارات جديدة و كثيرة، مما قد يؤثر على القيمة السوقية للورقة و كذا فعالية عمليات البورصة.

في هذا الصدد اشترطت اللجنة في نظامها العام للبورصة² أن لا يقل رأسمال الشركة التي تقدم طلب قبول قيمها المنقولة في البورصة عن مائة مليون دينار جزائري، على أن توزع على الجمهور سندات تمثل 20% منه على الأقل يوم الادخار على أبعد تقدير، دون أن تحدد الحد³، إلا أنه في حالة ما إذا كان دخول المؤسسة داخل البورصة وسيلة لخصوصتها، فإن الهيئة المكلفة بالخصوصية تتدخل لتحديد نسبة الأسهم القابلة للتنازل⁴.

2- قبول القيم المنقولة L'Admission de Valeurs Mobilières

يتم قبول تداول القيم المنقولة على مستوى سوق ثانوية منظمة تدعى البورصة، يلتقي على مستواها العرض و الطلب، و يعتبر قيد الأوراق المالية فيها الإجراء الذي يسمح بتداولها في الأسواق المنظمة، و يسمح للشركات المصدرة أن تستفيد من مزايا هذا التداول، و لا يكون لها ذلك إلا بوضع أوراقها المالية تحت تصرف المستثمرين.

لضمان حسن سير قيد الأوراق المالية في البورصة تضع اللجنة شروط يلزم المتدخلين باحترامها حماية لمصالحهم من جهة و لتنظيم السوق من جهة أخرى، لجانب تحديد الإجراء المناسب للإدخال بعد الاتفاق مع الشركة المصدرة⁵.

¹- تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 92.

²- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 87 مؤرخ في 29 ديسمبر 1997.

³- المرجع نفسه، المادة 43.

⁴- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-134 مؤرخ في 13 أبريل 1996، يتضمن شروط تملك الجمهور الأسهم و القيم المنقولة الأخرى في المؤسسات العمومية التي ستخصص و كفاءات ذلك، ج.ر. عدد 23 مؤرخ في 14 أبريل 1996.

⁵- تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 94.

أخذ المشرع الجزائري بمبدأ وحدة الجدول، أي أنها تملك جدولا واحدا تقيد فيه كافة الأوراق المقبولة للتداول في البورصة و هي السوق الرسمية¹، وعلى المؤسسات أن تستجيب للقواعد التي تحكمها سواء من ناحية الشروط أو الإجراءات².

و لقد وضعت اللجنة عدة قواعد تضبط و تنظم قبول و تداول القيم في الجدول الرسمي باستيفائها يمكن أن تكون القيم المنقولة محل قيد في الجدول الرسمي منها:

- أن تكون القيم المنقولة صادرة عن شركات الأسهم طبقا لأحكام القانون التجاري³.
- أن الأسهم محل طلب القبول مدفوعة بكاملها.
- توزيع سندات رأس المال على جمهور يقدر ب 300 مساهم على الأقل، يملكون فرادى 5% على الأكثر من رأس المال الاجتماعي للشركة، و ذلك يوم الإدخال على أبعد تقدير⁴.

بالنسبة لسندات القرض التي تصدرها الدولة أو الجماعات المحلية، فيقبل تداولها استثناءا إذا طلب مصدرها ذلك بقوة القانون، نفس الشيء فيما يتعلق بسندات يصدرها أشخاص معنويون آخرون و تضمنها الدولة أو جماعة محلية إذا طلب ذلك مصدرها أو ضامنها⁵.

تختلف شروط قبول قيد الأوراق المالية في التشريعات المقارنة عما هو معمول به في الجزائر، بل حتى في الدولة الواحدة إذا كانت تعرف أسواقا عديدة لتداول الأوراق المالية.

¹- تنص المادة 77 من نظام اللجنة رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة على:

" إن السعر الرسمي لبورصة القيم المنقولة هو سوق وحيد يتضمن سوقا لسندات رأس المال و سندات الديون."

²- آيت منصور كمال: "خصوصية البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، عدد 02، 2005، ص 184.

³- المادة 30 من نظام اللجنة رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴- المرجع نفسه، المواد 44-45-46.

⁵- المادة 44 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

La cote فمعظم التشريعات الم
1officialle، السوق الثانية Le second marché² و يطلق عليها البعض غرفة جدول

انتظار الجدول الرسمي³، السوق غير الرسمية Le marché hors cote⁴.

3- شطب القيم المنقولة: La Radiation de Valeurs Mobilières.

شطب القيم المنقولة من جدول الأسعار سواء بصفة مؤقتة أو نهائية إن استلزم الأمر يهدف لحماية المستثمرين و تنظيم المعاملات، وقد يكون من طرف هيئات البورصة أو تلقائيا أو برغبة من المصدر، و لقد نظمت اللجنة قواعد ذلك في النظام رقم 97-03 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة.

أ- شطب القيم المنقولة من قبل هيئات البورصة:

بعد دراسة وتحليل السوق، يمكن لشركة إدارة بورصة القيم أن توصي بشطب قيمة ما مع تقدير العناصر الآتية:

- المعدل اليومي للمعاملات المعبر عنها بالدينار و بالسندات و كذا عدد أيام التداول مقدرة على السنة التي كانت فيها السندات محل تسعيرة.
- دفع الأرباح خلال السنوات الثلاث الأخيرة.
- نسبة رأس المال الموزع على الجمهور.⁵

¹- السوق الرسمية هي السوق الأساسي للبورصة، يخضع لأحكام و قواعد صارمة، لا تتعامل فيه إلا الشركات المتطورة و الضخمة، و يضمن حسن سير المعاملات التي تتم فيه و القدرة على البيع و الشراء، و تعرف فرنسا و مصر هذه السوق و تشتترط لقبول القيد فيها قواعد صارمة و إجراءات معقدة مما يسمح فقط للشركات الضخمة و المتطورة بالقيد فيها مما سمح بظهور أسواق أخرى. (آيت منصور كمال: "خصوصة البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مرجع سابق، ص 183.)

²- ظهرت هذه السوق في التشريع الفرنسي سنة 1983، باقتراح من لجنة عمليات البورصة (COB)، وهي سوق دائمة تقيد فيها أوراق الشركات التي لا تتوافر فيها شروط القيد في السوق الرسمية، أحكامها تمتاز بالمرونة و السهولة، تعطي فرصة للشركات المتوسطة الحجم و الصغيرة أن تقيد أوراقها المالية. (تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 95.)

³- آيت منصور كمال: "خصوصة البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مرجع سابق، ص 184.

⁴- يتميز القيد في هذه السوق بعدم اقترائه بأي شرط في فرنسا و سهولة الإجراءات و غياب أية رقابة من أجهزة و هيئات البورصة، مما يؤثر سلبا على إرادة و نية المستثمرين و تخوفهم من اللجوء لمثل هذه السوق، أما في مصر فيشترط القانون أن لا يقل المبلغ الدفع من الورقة المالية المراد قيدها عن 50%، و أن تنشر قوائمها المالية لمدة لا تقل عن سنة من النشاط. (حمليل نواره: "عمليات بورصة القيم المنقولة في النظام القانوني الجزائري و القوانين المقارنة"، مرجع سابق، ص 104.)

⁵- المادة 71 من نظام اللجنة رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

تحدد اللجنة بالاتفاق مع شركة إدارة بورصة القيم الحدود الدنيا التي تؤخذ بالاعتبار في تقدير شطب القيمة، و تكون مراجعة هذه الحدود محل إعلان ينشر من قبل شركة إدارة بورصة القيم¹.

نشير أن شطب سند رأس المال من جدول الأسعار، يعني أن كل السندات المرتبطة به أو التي ترجع إليه كسندات الاستحقاق القابلة للتحويل إلى سندات رأسمال و كذا القسائم و الحقوق المتعلقة بهذه السندات تشطب، إلا أن شركة إدارة بورصة القيم يمكن أن توصي بشطب بعض خطوط التسعيرة فقط²، مع العلم أن سندات الديون تبقى في الجدول لغاية تسديدها³.

ب- شطب القيم المنقولة بطلب من الشركة المصدرة لها.

يتم الشطب الطوعي عن طريق عرض عمومي للسحب، حيث تقدم الشركة المصدرة للقيم طلبا لشركة إدارة القيم للتحقيق و ترسل طلبا للجنة للحصول على التأشيرة المسبقة.

تنتشر شركة إدارة بورصة القيم بلاغا بفتح العرض العمومي للسحب بمجرد أن يتم التصريح و مهما تكن النتيجة يتم

الإعلان عن شطب مجموع سندات الشركة المعنية و الأسهم و غيرها من جدول الأسعار، ثم تنتشر عن طريق بيان السعر و الشروط التي بموجبها تعرض الشركة خلال ثلاثين (30) يوما على الأقل متتالية إعادة شراء السندات التي ستقدم إليها. ثم يتم نشر بيان الشطب من طرف شركة إدارة بورصة القيم⁴. ويتم الشطب من جدول الأسعار بمقرر تصدره اللجنة و تحدد فيه تاريخ دخول هذا التدبير حيز التطبيق، و ينشر في النشرة الرسمية لجدول التسعيرة⁵.

¹ - المادة 72 من نظام اللجنة رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - المرجع نفسه، المادة 73.

³ - المرجع نفسه، المادة 74.

⁴ - المرجع نفسه، المادة 75.

⁵ - المرجع نفسه، المادة 02/69.

ثانياً: وضع قواعد تتعلق بالمتدخلين في بورصة القيم المنقولة.

تتدخل عدة أطراف في سوق القيم المنقولة، من مصدرين¹ و مستثمرين مرورا بالوسطاء، و لقد قامت لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بسن مجموعة أنظمة تنظم مجال تدخل كل طرف و كيفية عمله.

1- وضع قواعد خاصة بمصدري القيم المنقولة.

يسمح القانون لكل من الدولة و الهيئات المحلية وشركة الأسهم، هيئات التوظيف الجماعي بإصدار القيم المنقولة.

أ- الدولة و الهيئات المحلية: سمح لها المشرع الجزائري أن تصدر قيما منقولة، سواء في القانون التأسيسي لبورصة الجزائر² أو الأنظمة التي أصدرتها اللجنة³. إلا أنه بالرجوع إلى أحكام المادة 30 من نظام اللجنة رقم 97-03 نجدها تحصر فئة المصدرين للقيم المنقولة في شركة الأسهم فقط كونها تنص على:

" لا تقبل للتداول في البورصة إلا القيم المنقولة الصادرة عن شركات الأسهم طبقاً للأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري."

الأمر الذي يجعل هناك نوعاً من التناقض بين النصوص القانونية، لكن يمكن الجزم أن الدولة و الجماعات المحلية أشخاصاً مصدرية للقيم المالية استناداً لمبدأ تدرج القوانين الذي يلزم على

¹ - مصدر القيم المنقولة هو الطرف الأول في العقد فهو من يعرض الورقة للبيع أول مرة، لكن يمكن أن يتحول إلى مشتري، فيظهر تدخل المصدر ضمن سوق القيم ابتداءً من السوق الأولى عند إصداره للقيم المنقولة، إلا أنه قد يتدخل في السوق الثانية، فيكون هو الطرف الثاني من اتفاقية التسجيل التي تبرم مع شركة تسيير البورصة، من أجل إدخال القيم. (تواني نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 101).

² - نصت المادة الأولى فقرة 02 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة على: "... و تعد بورصة القيم المنقولة إطاراً لتنظيم و سير العمليات فيما يخص القيم المنقولة التي تصدرها الدولة و الأشخاص الآخرون من القانون العام و شركات ذات الأسهم."

كما نصت المادة 19 مكرر 1 على: "عندما يستخدم مصدر السندات، سواء كانت الدولة، أو جماعة محلية، أو هيئة عمومية، أو شركة ذات أسهم، حق إصدار سندات مقيدة في الحساب..."

³ - نصت المادة 57 من النظام رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة على: "يستعمل الإجراء العادي عندما يتعلق الأمر بالقيم المثلية للسندات التي سبق تحديد سعرها و كذا سندات الدين التي تصدرها الدولة و الجماعات المحلية أو شركات الأسهم"، كما تنص المادة 08 من نظام اللجنة رقم 96-02 مؤرخ في 22 جوان 1996 يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات و الهيئات التي تلجا علنية إلى الإدخار عند إصدارها قيما منقولة، ج.ر. عدد 36 مؤرخ في 01 جوان 1997 على:

" تقوم الجماعات المحلية عند إصدارها سندات عن طريق اللجوء العلني للإدخار بوضع بيان إعلامي يصف العملية المزمع إنجازها،..."

النظام أن لا ي نصين متناقضين، لجانب تعدد و كثرة النصوص التي تسمح الدولة و الجماعات المحلية أن تصدر قيما منقولة.

فيجب إعادة النظر في المادة 30 بصياغتها بشكل يدخل الدولة و الجماعات المحلية ضمن الأشخاص المقبولين لإصدار القيم المنقولة لإزالة اللبس الموجود فيها.

ب- شركات الأسهم: سواء العامة منها أو خاصة، فلها أن تصدر قيما منقولة بشروط محددة في المواد 30-31-32-36 من النظام رقم 97-03 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة.

ج- هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م.): والتي بدورها تتألف من صنفين من المؤسسات¹ هي:

شركة الاستثمار ذات رأس المال المتغير (ش.إ.ر.م.م) و الصندوق المشترك للتوظيف (ص.م.ت)، مع العلم أنه لا يمكن تأسيس أي (ص.م.ت) إلا إذا اعتمدت اللجنة مسبقا مشروع نظامه².

بالنسبة لـ (ش.إ.ر.م.م) فهي شركات أسهم هدفها تسيير حافظة القيم المنقولة و سندات دين قابلة للتداول، لا يمكن تشكيلها إلا بعد اعتماد اللجنة قوانينها الأساسية، حولها المشرع ناء على طلب أي مكتب أو مساهم، و يمكن أن تحدد اللجنة دورية إصدار هذه الأسهم و إعادة شرائها حسب مقتضيات السوق³، ويمكن أن تقبل الأسهم المصدرة من قبلها ضمن تسعيرة البورصة وفقا لشروط تحددتها اللجنة، ليقصر حق الإصدار على الأسهم دون السندات⁴.

أما (ص.م.ت) فملكية مشتركة لقيم منقولة، تصدر حصصها و يعاد شراؤها بناء على طلب الحاملين بالقيمة التصفوية، تضاف إليها أو تخصم منها النفقات و العمولات حسب الحالة،

¹ - المادة الأولى من أمر رقم 96-08 مؤرخ في 10 جانفي 1996 متعلق ببيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م)، (ش.إ.ر.م.م)، و (ص.م.ت)، ج.ر.عدد03 مؤرخ في 14 جانفي1996.

² - المرجع نفسه، المادة18.

³ - المرجع نفسه، المواد 2، 3، 6.

⁴ - المرجع نفسه، المادة 04.

و يجوز أن تكون موضوع قبول للتسعيرة في بورصة القيم المنقولة و الشروط التي تحددها اللجنة، مع العلم أن هذه الصناديق ليست شركات أسهم و لا تتمتع بالشخصية المعنوية¹.

2- وضع قواعد خاصة بمستثمري القيم المنقولة.

المستثمر هو الطرف الثاني باعتباره المتقدم للشراء، كما له أن يقوم بعملية البيع و الشراء، خاصة في إطار تسيير محفظتهم للأوراق المالية، و يعد مستثمرا في القيم المنقولة كل شخص طبيعي أو هيئة عامة أو خاصة، قامت بالاكتتاب في هذه القيم عند إصدارها أو شرائها في البورصة وقت تداولها².

كما يعتبر مستثمرا الوسيط في عمليات البورصة لما يتقدم للبيع و الشراء لحسابه الخاص، و البنوك و المؤسسات المالية عند تدخلها في البورصة لشراء أوراق مالية و تتداول فيها باعتبارها نشاطات تابعة لها وفق المادة 72 من أمر 03-11 المتعلق بالنقد و القرض.

3- وضع قواعد خاصة بالوسطاء في عمليات البورصة.

يتم التداول على الأوراق المالية في البورصة عن طريق أشخاص يتمتعون بخبرة و كفاءة في تقريب طرفين للتعاقد و عقد صفقات و عمليات البيع و الشراء و هم الوسطاء³، إلا أنه يمكن القيام بتداول السندات المسعرة في البورصة و التي تصدرها الدولة و الأشخاص الآخرون التابعون للقانون العام، و شركات الأسهم، خارج البورصة وفق إجراءات التراضي بين المتدخلين في السوق⁴.

أما شروط تحقيق عمليات التداول و صفة المتدخلين فيعود للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها اختصاص إصدار أنظمة تتعلق بذلك، إلا أن اللجنة لم تصدر هذه الأنظمة لغاية اليوم مما يؤثر سلبا على النشاط البورصي.

¹ - المادتان 13 و 14 من أمر رقم 96-08 مؤرخ في 10 جانفي 1996 متعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (هـ.ت.ج.ق.م)، (ش.إ.ر.م.م)، و (ص.م.ت)، مرجع سابق.

² - حمليل نوار: "عمليات بورصة القيم المنقولة..."، مرجع سابق، ص 63.

³ - المادة 05 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴ - أمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996 يعدل و يتم المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 و المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

أمام أهمية و دور الوسيط، اهتمت اللجنة بتنظيم كيفية عمله، التزاماته، حقوقه و القواعد القانونية المطبقة عليه و كذا المسؤوليات الملقاة على عاتقه و العقوبات التي يتعرض لها في حالة الإخلال بواجباته المهنية.

كان يحق لكل من الأشخاص الطبيعية و المعنوية ممارسة مهنة الوسيط¹، إلا أن تعديل 2003 استبعد الفئة الأولى من الأشخاص من ممارسة هذا النشاط، و عممه على كل الشركات التجارية مهما كان نوعها²،³، مضيفاً البنوك و المؤسسات المالية⁴ بعدما كانت تمارس الوساطة بصفة انتقالية⁵.

بتوفر الشروط الواجبة تقدم الشركات و الهيئات التي ترغب في ممارسة مهنة الوسيط طلباً للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها من أجل الحصول على الاعتماد⁶. يمكن لكل وسيط في عمليات البورصة أن يؤهل أعواناً أكفاء من مستخدميهِ لإجراء المفاوضات الخاصة بالقيم المنقولة في البورصة، و لقد أسند المشرع للجنة وضع قواعد التأهيل بإصدار لوائح تبين ذلك⁷.

مع العلم أن نشاط الوسطاء يختلف حسب نطاق الاعتماد الذي تحصلوا عليه فمنهم ذوي النشاط المحدود و ذلك بطلب منهم أو بقرار من اللجنة، فينحصر دوره في التفاوض على القيم المنقولة

¹ نصت المادة 06 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 فيل التعديل على: " يمكن أن يمارس عمل الوسيط في عمليات البورصة، بعد اعتماد من اللجنة، أشخاص طبيعيين أو شركات ذات أسهم تنشأ خصيصاً لهذا الغرض."

² - خلافاً لما كان عليه الحال في ظل المرسوم التشريعي 93-10 و أنظمة اللجنة أين كان يشترط أن يكون الوسيط شركة أسهم. كالمادتين 04 و 06 من نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 96-03 مؤرخ في 03 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و واجباتهم و مراقبتهم، ج.ر. عدد 36 مؤرخ في 01 جوان 1997.

³ - تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 108.

⁴ - تنص المادة 06 بعد التعديل على: " يمارس نشاط الوسيط في عمليات البورصة، بعد اعتماد من لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، من طرف الشركات التجارية التي تنشأ خصيصاً لهذا الغرض، و البنوك و المؤسسات المالية."

⁵ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-176 مؤرخ في 13 جوان 1994 يتضمن تطبيق المادة 61 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 41 مؤرخ في 26 جوان 1994.

⁶ - نظام اللجنة رقم 96-03 مؤرخ في 03 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و واجباتهم و مراقبتهم، مرجع سابق.

⁷ - المادة 10 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم، مرجع سابق. و كذا نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 97-02 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 يتعلق بشروط تسجيل الأعوان المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، ج.ر. عدد 87 مؤرخ في 29 ديسمبر 1997.

لصالح زبون معين فقط، و منهم ذوي النشاط غير المحدود¹، أين يسعى الوسيط لتقديم خدمات أخرى تتمثل في تسيير حافظات القيم المنقولة بموجب توكيل أو عقد تفويض²، تداول القيم المنقولة لحسابه الخاص، سواء كانت بصفة رئيسية أو ثانوية، القيام بالسعي المصفاقي³، التوظيف المالي، بالبحث عن مكتبي و مشتري الأصول المالية الجديدة لحساب الشركة المصدرة التي تلجأ للإ⁴، كما قد يكتفي الوسيط بمهمة الإرشاد

و النصح في مجال التوظيف دون القيام به.

يتمتع الوسطاء بحقوق منها تلقي عمولات يتولى تحديدها لقاء الخدمات المقدمة للزبون، و تدرج التعريفات في محل الوسيط و بنود اتفاقية الحساب، مع إمكانية اطلاع اللجنة عليها لتفادي المغالاة فيها⁵.

في المقابل هناك التزامات تقع عليهم اتجاه الزبائن أو اللجنة محددة في كل من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة وأنظمة⁶ وتعليمات تصدرها اللجنة لاسيما تلك المنظمة للمهنة⁷.

¹ - المادة 7 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، و المادة 02 من نظام اللجنة رقم 96-03 مؤرخ في 3 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و واجباتهم و مراقبتهم المتعلق بشروط اعتماد الوسطاء، مرجع سابق.

² - المادة 13 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، و كذا: نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 97-05 مؤرخ في 25 نوفمبر 1997 يتضمن اتفاقية فتح الحساب بين الوسطاء في عمليات البورصة و زبائنهم، ج.ر. عدد 87 مؤرخ في 29 ديسمبر 1997، لجانب تعليمة رقم 98-02 صادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتضمن نموذج اتفاقية الحساب المبرمة بين الوسيط في عمليات البورصة و زبائنه.

³ - هو نشاط الشخص الذي يتصل عادة بالناس في منازلهم و أماكن عملهم أو في الأماكن العمومية، عن طريق المكالمات الهاتفية، الرسائل، المناشير... الخ، قصد استشارة زبونه، اقتراح شراء أو بيع قيم منقولة إذا تراعت للوسيط فرصة مناسبة.

⁴ - المادة 02 من نظام اللجنة رقم 96-03 مؤرخ في 03 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و واجباتهم و مراقبتهم، مرجع سابق.

⁵ - المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، و المواد 46-47 من نظام اللجنة رقم 96-03 مؤرخ في 03 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و واجباتهم و مراقبتهم.

⁶ - نظام اللجنة رقم 96-03 مؤرخ في 03 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و واجباتهم و مراقبتهم، مرجع سابق. - نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 98-01 مؤرخ في 15 أكتوبر 1998، يحدد قواعد حساب العمولات التي تحصلها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة عن عمليات البورصة، ج.ر. عدد 93 مؤرخ في 13 ديسمبر 1998.

⁷ - تعليمة رقم 99-02 مؤرخة في 03 مارس 1999، صادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتعلق بالسجلات الواجب مسكها من طرف الوسيط، مرجع سابق.

- تعليمة رقم 2000-01 مؤرخة في 11 مارس 2000، صادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتضمن قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة، مرجع سابق.

و في حالة إخلالهم بها تقع مسؤوليتهم و يصبحون محل متابعة طبقا للمرسوم التشريعي 93-10 لاسيما المادة 60 و المادة 25 من نظام اللجنة رقم 96-03. رغم كل هذه النصوص و القواعد التي تنظم بورصة القيم المنقولة، إلا أنه و على خلاف الدول الأخرى البورصة الجزائرية تعرف ركودا و جمودا في المعاملات بسبب إجماع الشركات عن الدخول في البورصة رغم توافر الشروط المطلوبة، إلى أن أدخلت الدولة بعض شركاتها في البورصة في إطار برنامج الخوصصة في سنة 1999¹.

في خاتمة هذا الفصل نتوصل للقول بمشروعية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية و محددة مسبقا من طرف المشرع و لا تتجاوز تطبيق القانون و وضع التفاصيل اللازمة لتطبيقه، و لقد أحسن المشرع الجزائري في منحها لكل من مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها نظرا لمرونة و حساسية و تقنية كلا من المجال المالي و البورصي، و ذلك رغم النقائص الموجودة، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هل تتمتع هذه السلطات باستقلالية في ممارسة السلطة التنظيمية إزاء السلطة التنفيذية؟ و من جهة أخرى، هل يتمتع المتعاملون الاقتصاديون بالضمانات القضائية في مواجهة السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة باللجوء للقضاء و المطالبة بإلغاء الأنظمة التي تصدرها سلطة الضبط لعدم مشروعيتها؟

هذا ما سنتناوله بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا البحث.

¹ - حمليل نواره: "عمليات بورصة القيم المنقولة..."، مرجع سابق، ص 11، و كذا: آيت منصور كمال: "خوصصة البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مرجع سابق، ص 189.

الفصل الثاني

حدود السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة

بعد دراسة السلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، توصلنا لمشروعية هذه السلطة و عدم تعارضها مع أحكام الدستور، إلا أنه باعتبار أن هذه السلطات الضابطة فئة جديدة في النظام القانوني الجزائري نتساءل عن العلاقة التي تربط بينها و السلطة التنفيذية عند ممارسة السلطة التنظيمية، أي هل تتمتع فعلا بالاستقلالية في ممارسة السلطة التنظيمية إزاء السلطة التنفيذية أم أن هذه الأخيرة ما تزال تحتكر هذا الاختصاص الذي كان من صلاحياتها؟

الإدارية و بالتالي تخضع للرقابة القضائية مثلها مثل القرارات الإدارية العادية. هذا الأمر يعد كضمانة للمخاطبين بهذه الأنظمة مقابل الامتيازات و الصلاحيات التي تتمتع بها سلطات الضبط المستقلة، وفي نفس الوقت قيد على ممارسة هذه الأخيرة للسلطة التنظيمية.

على هذا الأساس نتناول في المبحث الأول: الاستقلال النسبي للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية، و في المبحث الثاني: خضوع الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء.

المبحث الأول

الاستقلال النسبي للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية.

تعتبر الاستقلالية من العناصر التي تميز سلطات الضبط عن السلطات التقليدية والمحرك الرئيسي في أدائها لوظائفها¹، خاصة ما يتعلق بتأسيس منافسة مشروعة بعيدا عن أي احتكار، كما تخلق الثقة بين الأعوان الاقتصاديين و سلطات الضبط المستقلة خاصة أن الدولة ما تزال طرفا في المجالات المحررة²، فلا يمكن الحديث عن ضبط فعال إلا إذا كانت سلطة الضبط مستقلة إزاء السلطة التنفيذية، و لا يتلقى الأعضاء فيها تعليمات³ من أية جهة كانت⁴، فالفعالية تكون من الاستقلالية⁵.

إلا أنه تختلف درجة استقلالية سلطات الضبط من سلطة لأخرى، و لمعرفة مدى استقلالية كلا من مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها في ممارسة السلطة التنظيمية، لا بد من دراسة ذلك من الناحية العضوية (المطلب الأول) ثم الوظيفية (المطلب الثاني).

¹ - في هذا الصدد تقول الأستاذة "GUEDON M-J":

" Les règles relatives à l'indépendance sont logiquement un volet essentiel du régime juridique des autorités administratives indépendantes puisque c'est cette indépendance qui leur confère une originalité dans l'appareil d'Etat."(GUEDON M-J, «Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p 62.

² - Alloui F, «Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie», op. cit, p 43et 44.

³ - حسب الأستاذة "TEITGEN COLLY C" المقصود بهذه الاستقلالية هو عدم خضوع هذه السلطات لأية رقابة وصائية أو إدارية، مع عدم تلقيها لأية تعليمات من أية جهة.

(TEITGEN COLLY -C, « les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution », in Colliard C- A et Timsit G, s/dir, les autorités administratives indépendantes, op. cit, p 50.)

أما الأستاذ "زوايمية رشيد"، فيرى أن الاستقلالية تعني عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصاية، بغض النظر عن تمتعها بالشخصية المعنوية، لأن هذه الأخيرة ليست معيارا فعلا لقياس درجة الاستقلالية.

(ZOUAIMIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie»، op.cit, p 16.)

⁴ - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p60.

⁵ - GAETAN GUERLIN, « regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit. p79.

المطلب الأول

الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.

تختلف درجة الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية الضابطة من سلطة لأخرى ففي بعض النصوص القانونية المنشئة لها نلمس ما يجسد هذه الاستقلالية خاصة عندما ينص المشرع صراحة على الاستقلالية، كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و في نصوص أخرى نصطدم بقواعد تحد من درجة الاستقلالية خاصة عند سكوت المشرع عن إعطاء أي تكييف لسلطة الضبط كما هو الحال فيما يتعلق بمجلس النقد و القرض. و عليه من أجل تحديد مدى استقلالية السلطات الضابطة التي تتمتع بالسلطة التنظيمية من الناحية العضوية ينبغي دراسة المظاهر التي تدعم هذه الاستقلالية (الفرع الأول)، ثم الحدود التي يمكن أن تنقص منها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.

نص المشرع الجزائري على استقلالية بعض السلطات الضابطة بصفة صريحة في النصوص المنشئة كلجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها¹، إلا أن ذلك ليس كافيا للجزم باستقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية، كما أن بعض السلطات الإدارية الضابطة خالية من أي تكييف قانوني كمجلس النقد².

هذا الأمر يقتضي الرجوع للنصوص المنشئة للسلطات الإدارية الضابطة و البحث عن مدى توافر العناصر التي تدعم الاستقلالية العضوية، و المتمثلة في تعدد الأعضاء و اختلاف صفاتهم و مراكزهم، ، العهدة النيابية، و مراعاة مبدأ الحياد.

¹ - تتمثل السلطات التي اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية صراحة في كلا من:
- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، في المادة 20 من المرسوم التشريعي 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.
- سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، في المادة 10 من قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، مرجع سابق.
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، في المواد 43، 44 و 45 على التوالي من قانون رقم 01-10 مؤرخ في 3 يوليو 2001 معدل و متمم يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.
- لجنة ضبط الكهرباء و توزيع الغاز، في المادة 112 من قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.
- مجلس المنافسة بموجب المادة 23 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في المادة 18 من قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 متمم يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.
- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري في المادة 7 من قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20 جويلية 2008 معدل و متمم لقانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985 و المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، مرجع سابق.
² - هناك سلطات إدارية أخرى لم يمنحها المشرع الجزائري أي تكييف مثل اللجنة المصرفية و لجنة الإشراف على التأمينات.

أولاً: تعدد الأعضاء و اختلاف صفاتهم و مراكزهم.

يعتبر تعدد الأعضاء و اختلاف صفاتهم و مراكزهم من المظاهر التي تبرز الاستقلالية العضوية للسلطة الضابطة¹، و يدعم شفافية الأعمال التي تقوم بها، إلا أن هناك سلطات لم يتعرض المشرع الجزائري لصفة الأعضاء²، بل أكثر من ذلك هناك سلطات ضبط ترك المشرع مسألة تحديد تشكيلتها للتنظيم³.

كما تختلف تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة من هيئة إلى أخرى، وتتراوح ما بين 4 و 12 عضواً⁴، مما يبرز الطابع الجماعي لها⁵، فالمشرع بجمعه في الهيئة الواحدة لمختلف الطوائف الممثلة لمحيط تدخلها، يسعى لتطوير الحوار مع المخاطبين بالقواعد التي تضعها هذه الهيئات، بهدف التأثير على كفاءات التدخل.

بالنسبة لمجلس النقد و القرض فإنه يتشكل من 09 أعضاء من بينهم الرئيس⁶، و خمسة مختصين في الجانب المالي و الاقتصادي⁷، في حين تتكون لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها من رئيس و ستة أعضاء معينين كلهم على أساس الاختصاص في المجال المالي و البورصي

¹- GUEDON M- J, « L'hétérogénéité des données organiques », in N. Decoopman, s/dir , le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit, p 56.

²- مثلما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، و الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز.

³- المادة 18 من قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 متمم بتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، مرجع سابق.

⁴- تتكون سلطة الضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية من 07 أعضاء من بينهم الرئيس دون إشارة لصفاتهم و مراكزهم، حسب المادة 15 من قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، مرجع سابق.

- الوكالتين المنجميتين 05 أعضاء من بينهم الرئيس دون إشارة لصفاتهم و مراكزهم، حسب المادة 48 من قانون رقم 01-10 مؤرخ في 3 يوليو 2001 معدل و متمم يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، 04 أعضاء حسب المادة 117 من قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فيفري 2002 بتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

- مجلس المنافسة يتشكل من 12 عضواً حسب المادة 24 من أمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم بتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

- لجنة الإشراف على التأمينات 5 أعضاء، حسب المادة 209 مكرر 1 من أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995 معدل و متمم بتعلق بالتأمينات، ج.ر. عدد 13 مؤرخ في 8 مارس 1995.

⁵- أخذ المشرع الفرنسي بالطابع الجماعي لسلطات الضبط باستثناء وسيط الجمهورية، و وسيط السينما.

(GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes », op. cit, p53).

⁶- كان مجلس النقد و القرض يتكون من سبعة أعضاء في ظل قانون 90-10، ثم رفع إلى عشرة بإضافة ثلاث شخصيات مختصة في المجال الاقتصادي و المالي بموجب تعديل 2001، إلا أن الأمر رقم 03-11 قلص العدد إلى تسعة أعضاء بتقليص المشرع لعدد الشخصيات إلى اثنان.

⁷- المادة 18 و 58 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم بتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

و قاضي واحد¹، لجانب التنوع في تشكيلتها، وإشراك المسيرين للأشخاص المعنويين مصدري القيم المنقولة في العضوية لكن بنسبة ضئيلة مقارنة مع بعض السلطات الأخرى².
يعاب على تشكيلة مجلس النقد و القرض أن المادة 58 من أمر 03-11 المتعلق بالنقد و القرض جاءت عامة، مما يترك سلطة تقديرية واسعة للسلطة المختصة بالتعيين لاختيار الأعضاء على أساس معايير غير شفافة أو اعتبارات سياسية أو مساومات³، لجانب غياب رجال القانون رغم أن مهامه الأساسية إصدار أنظمة تتعلق بالنقد و القرض.
في التشريع الفرنسي فنجد تمثيل حقيقي لمختلف الطوائف الممثلة لمحيط تدخل سلطة الضبط، وتركيبية غنية يمكنها أن تحقق الديمقراطية و الفعالية الاقتصادية و التمثيل الشعبي⁴، لأنه إذا ما كانت سلطة الضبط تتشكل من أعضاء تابعين لأجهزة الدولة فقط فهذا شيء لا يضمن استقلاليتها⁵، فحسب المادة 25 من 25 جانفي 1984 يتكون المجلس الوطني للنقد و القرض من الوزير المكلف بالاقتصاد و المالية رئيسا و محافظ بنك فرنسا نائبا، لجانب 47 عضو يمثلون مختلف الشرائح الاقتصادية و البرلمانية⁶.
وتتكون لجنة عمليات البورصة الفرنسية، من مستشار من مجلس الدولة، و مستشار من محكمة النقض، و خبير من ديوان المحاسبات، لجانب ذوي الخبرة في المجال المالي و البورصي، و ممثل عن بنك فرنسا⁷.

¹ - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - يشترك مجلس المنافسة المهنيين و المستهلكين بتعداد ستة أعضاء ضمن تشكيلته حسب المادة 24 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ - ZOUAIMIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », op.cit, p 22.

⁴ - حمادي زوبير: " استقلالية البنك المركزي"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، مرجع سابق، ص 201.

⁵ - GUEDON M- J, « L'hétérogénéité des données organiques », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op. cit P56.

⁶ - 05 ممثلين عن الدولة من بينهم مدير الخزينة العامة، نائبان و عضوان من مجلس الشيوخ، عضو من المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، و ثلاثة منتخبين يمثلون الأقاليم، العمالات و أقاليم ما وراء البحار، و عشرة أعضاء يمثلون النقابات ذات التمثيل الوطني، و 13 عضوا يمثلون هيئات القرض من بينهم عضو يمثل الجمعية الفرنسية لمؤسسات القرض، بالإضافة إلى ست شخصيات معينة لكفاءتها في الميدان الاقتصادي و المالي. (محفوظ لعشبة: " القانون المصرفي..."، مرجع سابق، ص 30-31).

⁷ - تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 53.

ثانياً: تعدد و اختلاف الجهات المقترحة و المعينة للأعضاء.

معرفة أسلوب اقتراح وتعيين الأعضاء عنصر أساسي للتأكد من وجود الاستقلالية العضوية من عدمها، فإذا كان هناك تعدد في الجهات التي تملك صلاحية الاقتراح و التعيين يمكن القول بعدم تبعية العضو للجهة التي عينته.

بالنسبة لمجلس النقد و القرض في ظل قانون 90-10 كان التعيين سلطة يتقاسمها كلا من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً)، فالأول يعين المحافظ و نوابه الثلاث، بينما الثاني له صلاحية تعيين الموظفين ذوي المراتب العليا و مساعديهم، و الشخصيات الثلاثة ذوو الكفاءات في المجال الاقتصادي و المالي، مع غياب إجراء اقتراح الأعضاء، إلا أن الأمر رقم 11-03

بموجب مرسوم رئاسي¹، مما يعني أن التعيين في مجلس النقد القرض لا يمتاز بأسلوب التعدد في الجهات المقترحة للأعضاء.

فيما يتعلق بلجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة نلاحظ إتباع أسلوب تعدد الجهات المقترحة للأعضاء، فالرئيس يعين بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية²، ويعين باقي الأعضاء بقرار من الوزير المكلف بالمالية³، باقتراح من وزير العدل، الوزير المكلف بالمالية، الوزير المكلف بالتعليم العالي، محافظ بنك الجزائر، المصفي الوطني للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين.

¹ - المواد 13، 18، 58، من أمر رقم 11-03 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 13 جوان 1994 يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 41، مؤرخ في 26 جوان 1994.

³ - المرجع نفسه، المادة 06.

ثالثاً: تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء (العهدة).

يعتبر تحديد مدة الانتداب من أهم المظاهر الاستقلالية¹، فهذا الأمر يساعد الأعضاء على القيام بمهامهم بكل حرية و بدون أية ضغوطات، طالما أنه لا يمكن عزلهم أو إقالتهم من وظائفهم إلا في حالة الظروف الاستثنائية². فتحديد مدة الانتداب مؤشر للاستقلالية من الناحية العضوية³.

بالنسبة لمجلس النقد و القرض، ففي ظل قانون 90-10 المتعلق بالنقد و القرض كان يعين المحافظ لمدة ستة (06) سنوات، و النواب لمدة خمسة (05) سنوات، و يمكن تجديد العهدة مرة واحدة، و لا تتم إقالة الأعضاء إلا في حالة العجز الصحي المثبت قانوناً أو الخطأ الفادح⁴، وهي مدة كافية لممارسة المهام المنوطة بالمجلس لاسيما السلطة التنظيمية، إلا أن تعديل 2001 ألغى المادة 22⁵، فأصبح الأعضاء معرضين للعزل في أي وقت، نفس الوضع أبقى عليه أمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض، إذ لا توجد أية إشارة لعهددة الأعضاء و لا لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم. مما يمكن أن يمس بمركزهم و يجعلهم في تبعية مطلقة إزاء السلطة التنفيذية و استقرارهم مرهون بإرادة رئيس الجمهورية الذي له أن يعزلهم دون سابق إنذار⁶.

في التشريع اللبناني نجد المحافظ المسمى " الحاكم " يعين لمدة 06 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة و ذلك بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية⁷.

¹ - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », op. cit,p28.

² - ZOUAIMIA R, «Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie» , op.cit, p 16.

³ - راشد سعيدي: " مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص 417.

⁴ - المادة 22 من قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 معدل و منتم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁵ - المادة 13 من أمر رقم 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001، يعدل و يتم قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁶ - حمادي زويبير: " استقلالية البنك المركزي"، مرجع سابق، ص 199-200.

⁷ - افرشاح فاطمة: " المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مرجع سابق، ص 29.

فيما يتعلق بلجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، المشرع الجزائري حدد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء بأربع سنوات¹ و تجدد تشكيلة الأعضاء كل سنتين²، دون أن يكون ذلك في 62 من المرسوم التشريعي

10-93.

هذا الأمر يبين أن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة مستقلة عضويا مقارنة بمجلس النقد و القرض.

رابعا: التقيد بنظام التنافى *le régime des incompatibilités*

مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد من بين العناصر التي تضمن استقلاليتها، فاستقلال السلطات الإدارية ليس فقط إزاء السلطة التنفيذية بل أيضا المتعاملين الاقتصاديين، و يظهر ذلك جليا من خلال نظام التنافى.

يكون نظام التنافى إما مطلقا أو نسبيا، فالأول فيعني أن وظيفة أعضاء أجهزة إدارة السلطة الضابطة تتنافى مع ممارسة أي وظيفة أخرى، سواء كانت عمومية أو خاصة، أو أي نشاط مهني أو إنابة انتخابية إضافة لامتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة يمكنها أن تؤثر على حيادهم³، أما الثاني فيعني النص على التنافى مع أمر من الأمور أو بعضها مما ذكر في نظام التنافى الكلي.

كان المشرع الجزائري ينص على هذا النظام في القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة لكن بطريقة غير واضحة و موحدة.

¹ - فرق المشرع الفرنسي بين الرئيس و الأعضاء حيث يعين الرئيس لمدة ست سنوات، أما الأعضاء فلمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة و لا يعتبر بلوغ الرئيس و الأعضاء سن التقاعد عائقا لبقاء عضويتهم في اللجنة حرصا على استقرار الأوضاع فيها. (تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 54).

² - المادة 23 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ - حدري سمير: " السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 59.

ففي بعض النصوص نجده ينص على التنافي الكلي¹، و في أخرى نجده ينص على التنافي الجزئي أو النسبي².

فيما يتعلق بمجلس النقد و القرض، فالمشرع أخضع بعض أعضائه لنظام التنافي المطلق في المادة 14 من أمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض و يتعلق الأمر بالمحافظ و نوابه فقط، مما أثار الشك و اللبس في عمل المجلس و حياد أعضائه، إذ تتنافى وظيفتهم مع كل عهدة انتخابية ووظيفة حكومية أو عمومية أو ممارسة أي نشاط أو مهنة أو وظيفة أثناء عهدهم ما عدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي. كما تظهر نية المشرع في ممارسة نظام التنافي من خلال منعهم من اقتراض أي مبلغ من أية مؤسسة مالية، أو قبول تعهد عليه توقيع أحدهم في محفظة بنك الجزائر أو أية مؤسسة عاملة في الجزائر³.

نفس الأمر فيما يتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فقد نصت المادتان 24 و 25 على التوالي من المرسوم التشريعي 93-10 على:

" يمارس رئيس اللجنة مهمته كامل الوقت. و هي تتنافى مع أية إنابة انتخابية أو وظيفة حكومية. أو ممارسة وظيفة عمومية أو أي نشاط آخر، باستثناء أنشطة التعليم و الإبداع الفني أو الفكري."

" لا يجوز للرئيس و لجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة أن يقوموا بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة."

المشرع نص على التنافي النسبي، لأنه يقتصر على الرئيس دون باقي الأعضاء، كما أنه لم يمنع من امتلاك مصالح في مؤسسات قد تخضع لرقابة اللجنة، خاصة أن من بين أعضاء

¹ نص المشرع الجزائري على نظام التنافي الكلي في المادة 121 من قانون رقم 02-01 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق، و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية لكن دون النص على التنافي مع العهدة الانتخابية، في المادة 18 من قانون رقم 2000-03 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، مرجع سابق.

² كما هو الشأن بالنسبة للجنة المصرفية، في المادة 14 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

- الوكالتين المنجميتين، حسب المادة 49 من قانون رقم 01-10 مؤرخ في 3 جويلية 2001 معدل و متمم يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

- مجلس المنافسة حسب المادة 29 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ المادة 14 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

اللجنة قاض يخضع لنظام التنافي بقوة القانون أما الأعضاء الآخرين فلا قد يؤثر على حياد الأعضاء.

من خلال ما سبق يتبين لنا أن المشرع الجزائري لم يكن يتعامل بطريقة موحدة فيما يخص نظام التنافي بالنسبة لكل السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنه تفتن لهذا الأمر سنة 2007 صدر قانون يتعلق بنظام التنافي يطبق على كل سلطات الضبط بدون استثناء و يوحد بذلك القواعد المطبقة في هذا المجال¹.

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.

وجود بعض الملامح المبينة للاستقلال العضوي غير كاف لاعتبار سلطات الضبط مستقلة، فهذه الاستقلالية لم تكتمل لوجود عناصر تنقص منها وتجعلنا نشكك في استقلاليتها أحيانا، فغلبا ما تصطدم الاستقلالية بعراقيل تحد منها بسبب احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير والضغط الذي تمارسه على أعضاء سلطة الضبط، و يظهر ذلك خاصة من خلال احتكارها سلطة التعيين، ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء، وعدم تحديد مدة انتدابهم، و أخيرا غياب إجراء الامتناع.

¹ - المادة الأولى من أمر رقم 07-01 مؤرخ في أول مارس 2007 يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، ج.ر. عدد 16 مؤرخ في 7 مارس 2007.

أولاً: استحواد السلطة التنفيذية على سلطة التعيين.

إذا كانت سلطات الضبط تتقاسم ميزة الطابع الجماعي للهيئة، إلا أنها تختلف نوعاً ما في طريقة التعيين، فالمشرع أخذ بطريقتين في التعيين¹، الأولى من طرف رئيس الجمهورية دون تدخل أية جهة²، و الثانية التعيين من طرف رئيس الجمهورية بعد اقتراح من الوزير الذي يشرف على القطاع الذي تضبطه سلطة الضبط³.

بالنسبة لمجلس النقد و القرض، فبعدما كانت سلطة تعيين أعضاء يتقاسمها كلا من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً)، في ظل قانون رقم 90-10، أصبحت سلطة التعيين حكراً على رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي⁴، على غرار باقي الوظائف العليا في الدولة.

يلاحظ من خلال المادة 58 من أمر 03-11 المتعلق بالنقد و القرض أن المشرع اشترط في تعيين الأعضاء الكفاءة في المجال الاقتصادي و المالي لكن لا شيء يحتم على جهة التعيين

5.

و عليه، لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في اختيار الأعضاء و هذا راجع لعمومية النصوص القانونية و غموضها⁶، مما قد يؤدي لتدخل عوامل ذاتية كعامل القرابة، أو الانتماء السياسي أو المحاباة و بالتالي واجب الولاء و الانصياع للأوامر، مما لا يضمن استقلالية السلطة النقدية⁷، خاصة أن الأمر رقم 03-11 قلص عدد الشخصيات المختصة في المسائل

¹ - Alloui F, «Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie», op.cit, p 45.

² - مثلما هو الشأن بالنسبة لمجلس النقد و القرض و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، و مجلس المنافسة.

³ - كما هو الحال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها أين تنتوع الجهات المقترحة للأعضاء، كذلك الوكالتين المنجميتين، أين يقترح الأعضاء الوزير المكلف بالمناجم، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، فاقترح الأعضاء من الوزير المكلف بالطاقة، و لجنة الإشراف على التأمينات التي يقترح الوزير المكلف بالمالية الرئيس، و الوزير المكلف بالتأمينات باقي الأعضاء.

⁴ - المواد 13، 18، 58، من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁵ - ZOUAIMIA R, «Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie», op.cit, p22.

⁶ - بعض السلطات الإدارية المستقلة لا تحتوي على خبراء و مختصين ضمن تشكيلاتها نظراً لعموم النص القانوني و عدم إشارته لصفة الأعضاء، ذلك هو شأن سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية اللاسلكية، سلطة ضبط الكهرباء و الغاز، الوكالتين المنجميتين.

⁷ - ZOUIMAIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie», op.cit, p 22.

الاقتصادية و المالية إلى اثنين، مما قد يؤدي إلى تغليب الجانب السياسي على الجانب التقني و المهني و توجيه السياسة النقدية حسب ما تريده السلطة التنفيذية¹.

بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فرغم أن القانون نص على تعدد الجهات المقترحة للأعضاء و هذا أمر يدعم الاستقلالية طبعاً، إلا أنه جعل سلطة التعيين تعود للسلطة التنفيذية.

كما نلمس تناقضاً بين النص القانوني و النص التطبيقي، فالمرسوم التشريعي نص على أن الأعضاء يقترحون من جهات محددة²، إلا أن المرسوم المتضمن التعيين نص على أن كل عضو ممثل للجهة التي اقترحته و هذا يخالف النص القانوني و يجعل من العضو المقترح ممثل و تابع للجهة التي اقترحته³.

من جهة أخرى كان من الأفضل أن يقترح القاضي المعين كعضو في اللجنة من طرف رئيس المحكمة العليا أو من رئيس مجلس الدولة و ليس وزير العدل⁴.

كل السلطات الإدارية المستقلة يتم تعيين أعضائها بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية⁵، باستثناء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها أين نلاحظ غياب رئيس الجمهورية سواء في الاقتراح أو التعيين، فالرئيس يعين من طرف الوزير الأول حسب المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175⁶، و باقي الأعضاء بقرار من الوزير المكلف بالمالية

¹ - أعراب أحمد: " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 31.

² - المادة 62 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم بتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ - نذكر على سبيل المثال: قرار مؤرخ في 28 أكتوبر 2006 يتضمن تعيين أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 07، مؤرخ في 28 جانفي 2007. جاء فيه مايلي:

"يعين أعضاء في لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لمدة أربع (04) سنوات....السادة الآتية أسماؤهم:

- محمد مجبر، ممثلاً لوزير العدل، حافظ الأختام،

- مصطفى تماغانت، ممثلاً للوزير المكلف بالمالية،

- أحمد كودري، ممثلاً للوزير المكلف بالتعليم العالي،

- سعيد ديب، ممثلاً لمحافظة بنك الجزائر،

- عبد القادر شوال، ممثلاً لمسيري الأشخاص الاعتبارية المصدرة للقيم المنقولة،

- كمال الدين رباعي، ممثلاً للمصنف الوطني للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات و المحاسبين المعتمدين."

⁴ - ZOUIMAIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie», op.cit, p 103.

⁵ - كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة، و الوكالتين المنجميتين، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، و لجنة الإشراف على التأمينات.

⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 13 جوان 1994 يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في

23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 41 مؤرخ في 26 جوان 1994.

حسب المادة 06 من نفس المرسوم التنفيذي، إلا أن في سنة 2008 صدر مرسوم رئاسي يتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مما يعني أن التعيين تم من طرف رئيس الجمهورية وهذا يخالف المرسوم التنفيذي رقم 94-175 الذي يبين الجهة التي تملك صلاحية التعيين¹.

في فرنسا، المشرع الفرنسي لم يذكر مصطلح "الاقتراح" في إطار القوانين المنظمة للجنة عمليات البورصة، إنما استعمل سلطة التعيين مباشرة²، و تعد هذه الأخيرة مستقلة عضويا في مواجهة السلطات العمومية، حسب قانون رقم 96-597 المؤرخ في 2 جويلية 1996 توزيع سلطة تعيين أعضائها بين نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأول لمحكمة النقض الفرنسية، الرئيس الأول لديوان المحاسبات، رئيس مجلس الشيوخ، رئيس الجمعية الوطنية، رئيس المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، محافظ بنك فرنسا، أما رئيس اللجنة فيعين بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء³.

هذه الطريقة في التعيين في الجزائر و إقصاء الهيئات التمثيلية كالمجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة من اقتراح و تعيين أعضاء في السلطات الإدارية المستقلة، أمر ليس في صالح هذه الأخيرة و يمس باستقلاليتها، و يعطي لطريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة طابعا خاصا غير ذلك السائد على مستوى الهيئات المماثلة في الدول الغربية أين يتقاسم البرلمان بغرفتيه و السلطة التنفيذية صلاحية التعيين⁴. علما أن المشرع الجزائري اعتمد على هذا الأسلوب في التعيين فيما يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، فمن بين 12 عضو كان من صلاحية المجلس الشعبي الوطني تعيين ثلاثة أعضاء⁵.

¹ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 1 جوان 2008 يتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 29 مؤرخ في 4 جوان 2008.

² - تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 53-54.

³ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 64.

وكذا: تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 60.

⁴ - ZOUIMAIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », op.cit, p 24.

⁵ - المادة 72 من قانون رقم 90-07 مؤرخ في 3 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

التنفيذية، بإشراك البرلمان بغرفتيه و الجمعيات التي ينخرط فيها المتعاملون الاقتصاديون، و الهيئات التمثيلية، لضمان حياد الأعضاء و ممارسة مهامهم باستقلالية¹.

ثانيا: ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء.

المبدأ أن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يتمتعون بضمان أساسي و لا يعزلون أو تنهى مهامهم إلا في حالة الخطأ المهني الجسيم أو لظروف استثنائية²، و منه فانتهاج عضوية الرئيس و الأعضاء في السلطات الإدارية المستقلة تكون إما نهاية طبيعية بانتهاء مدة العضوية، أو غير طبيعية تنهي العضوية حتى في حالة عدم انتهاء العهدة.

بالنسبة لمجلس النقد و القرض في ظل القانون رقم 90-10، المادة 22 نصت أنه تنهى عضوية الأعضاء في حالة العجز الصحي المثبت قانونا أو الخطأ الفادح بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية، لكن رغم ذلك تم إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان الرستمي الحاج ناصر بمرور سنتين من تعيينه لتكليفه بوظيفة أخرى رغم أن عهده تنتهي في أبريل 1996³، فهل هذا العزل طبقت عليه المادة 22؟

و إن كان العكس تصبح استقلالية المجلس في ممارسة مهامه محل شك و قابلة للنقاش⁴. ما يزيد في التشكيك في استقلالية المجلس أن تعديل 2001 ألغى المادة 22 بموجب المادة 13، وبالتالي لم يعد المشرع ينص على ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء في المجلس، نفس الأمر أبقى عليه الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض.

أكثر من ذلك، محافظ بنك الجزائر و هو رئيس مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية، و في هذه الأخيرة يستفيد من عهدة لخمس سنوات، ففي حالة إقالته من منصبه كمحافظ قبل انتهاء مدة الخمس سنوات هل تبقى مهامه كرئيس للجنة المصرفية أم لا ؟

¹ - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit, p 40.

Et Alloui F, «Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie», op.cit, p 45.

² - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p59.

³ - مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أبريل 1990 يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، ج.ر. عدد 28 مؤرخ في 11 جويلية 1990.

- مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، ج.ر. عدد 57 مؤرخ في 26 جويلية 1992.

⁴ - ناصر لباد: "السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص 12.

الإجابة تكون بالنفي طبعاً فاللجنة تكون مرؤوسة من طرف المحافظ الجديد، ومن هذا المنطلق يظهر لنا بوضوح الصياغة الرديئة للنصوص القانونية¹.

بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فالرئيس تنهى مهامه بنفس طريقة التعيين أي بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة، و ذلك بانتهاء عهدة الأربع سنوات².

الأحكام السابقة تمس باستقلالية اللجنة، على أساس عدم حصر التنظيم الأخطاء المهنية الجسيمة من جهة، و صعوبة إثباتها من جهة أخرى، مما يوسع السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في إنهاء نيابة الرئيس خاصة أن تحديد شروط تعيين رئيس اللجنة و الأعضاء متروك للسلطة التنفيذية لتحده عن طريق التنظيم³.

من جهة أخرى، عبارة ظروف استثنائية غامضة تحمل تأويلات عديدة خاصة أمام عدم إعطاء مفهومها، و بالتالي يمكن للسلطة التنفيذية الاختفاء وراء هذه الظروف لإنهاء نيابة الرئيس خلال مدة نيابته، مما يؤثر سلباً على الاستقلالية و الحياد في ممارسة المهام إزاء السلطة التنفيذية⁴.

بالنسبة لباقي الأعضاء فتنتهى عضويتهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيابته، فالنص القانوني بقي صامتاً حول هذا الأمر، و بما أن مدة الانتداب أربع سنوات فهذا يعني أنه لا يمكن إنهاء العضوية إلا لظروف استثنائية⁵.

كان على المشرع الجزائري أخذ هذه المسألة بجديّة أكثر، والنص على ظروف موحدة لانتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء و يطبقها على كل السلطات الإدارية المستقلة، و لا يترك ذلك للنصوص التنظيمية.

¹- ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit, p 43

²- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 13 جوان 1994 يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³- المادة 21 و 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴- تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 61.

⁵- ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op. cit, p 44.

ثالثا: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء.

تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء من المظاهر التي تعزز من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن المشرع لم يتبع هذا الأسلوب فيما يخص كل السلطات، فهناك سلطات إدارية مستقلة لم يحدد المشرع الجزائري مدة عضوية الرئيس و الأعضاء كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد و القرض، بعدما كانت محددة في ظل القانون رقم 90-10 مع العلم أنه نص على العهدة فيما يتعلق باللجنة المصرفية و حدها بخمسة سنوات دون النص على إمكانية التجديد¹. نفس الأمر فيما يتعلق بسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية²، والوكالتين المنجميتين³، و لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁴ لجنة الإشراف على التأمينات⁵.

هذا الأمر يتنافى و الاستقلالية العضوية التي ينبغي أن يتمتع بها المجلس بالنظر إلى المهام المنوطة به و القطاع الهام الذي يتولى ضبطه و ما له من انعكاسات على الوضع الاقتصادي، يؤدي لعدم استقرار مركز الأعضاء في المجلس و جعلهم عرضة للعزل في أي وقت. لذا ينبغي تحديد مدة انتداب الأعضاء في مجلس النقد و القرض و عدم تجديدها لضمان استقلالية الأعضاء و الجهاز⁶.

رابعا: تجديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء.

مسألة قابلية العهدة للتجديد مظهر يمس باستقلالية الأعضاء اتجاه السلطة التي تملك حق تعيينهم من جهة و اتجاه الوظيفة التي يقومون بها من جهة أخرى لاسيما السلطة التنظيمية. حيث لا تشمل مدة التعيين على ضمان الاستقلالية و الحياد في مواجهة أعضائها إلا إذا كانت

¹ - المادة 106 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - المادة 15 من قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، مرجع سابق.

³ - المادة 48 من قانون رقم 01-10 مؤرخ في 3 جويلية 2001 معدل و متمم يتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

⁴ - المادة 117 من قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

⁵ - المادة 209 مكرر من قانون رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995 معدل و متمم يتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

⁶ - GUEDON M-J, « les autorités administratives indépendantes », op. cit, p 73.

غير قابلة للتجديد، لأن تحديد المدة هو أيضا تحديد للصلاحيات، الأمر الذي يدفع السلطة المعنية لإتمام مهامها خلال هذه المدة¹.

فيما يتعلق بمجلس النقد و القرض، المشرع لم ينص على مدة العهدة و عليه لا مجال للحديث عن تجديدها، أما لجنة تنظيم عمليات البورصة فرغم أن المشرع نص على مدة العهدة إلا أنه لم ينص لا بصفة صريحة و لا ضمنية على ما يتعلق بتجديدها سواء بالنسبة للرئيس أو باقي الأعضاء، و أمام سكوت المشرع تكون مدة النيابة قابلة للتجديد على أساس غياب ما ينص على خلاف ذلك مما يقلل من ضمانات الاستقلالية².

كما يعاب على المشرع أنه لم يبين لكم من مرة يكون التجديد تاركا بذلك حرية للسلطة التنفيذية لتقرير ذلك، و هذا أمر خطير على الاستقلالية³.

في التشريعات المقارنة، نجد أن التشريع الفرنسي أكد على أهمية تحديد مدة الانتداب و النص على عدم قابليتها للتجديد لضمان الاستقلالية، و دعم هذا الموقف المجلس الدستوري الفرنسي، أما المشرع المصري فنص على إمكانية تجديد العهدة فيما يتعلق بالهيئة العامة لسوق المال، في حين نجد المشرع الأمريكي و حرصا على ضمان استقلالية لجنة الأوراق المالية يجدد خمس عدد الأعضاء سنويا أي تنتهي عضوية واحد فقط كل سنة بما أنها تتكون من خمسة أعضاء، لتفادي تجديد كل الأعضاء من طرف نفس الرئيس على اعتبار أن مدة العهدة في اللجنة أكبر من مدة عهدة الرئيس، كما يمنع على أكثر من 5/3 من أعضائه الانتماء لنفس الحزب السياسي⁴.

خامسا: غ الامتناع.

لا يقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء السلطة الإدارية المستقلة من الجمع بين وظيفتهم و وظائف أخرى أو امتلاك مصالح في مؤسسة ما، بل يقصد به تقنية تستثني بعض أعضاء

¹ - حسين نواره: "الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المواد الاقتصادية و المالية، 23-24 ماي 2007، جامعة بجاية، ص 75.

² - GUEDON M-J, «Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p75.

³ - Alloui F, «Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie», op.cit, p 46.

⁴ - لمزيد من التفصيل أنظر: تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 62-63.

الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها¹.

في هذا الصدد تنص المادة 1/29 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على:

" لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية."

فالأشخاص المعنية ملزمة بإعلام الرئيس بالمصالح التي يمتلكونها لإضفاء نوع من الموضوعية والحياد على مداولات المجلس.

لم ينص المشرع الجزائري على هذا الإجراء في كل السلطات الإدارية المستقلة، ذلك شأن مجلس النقد و القرض، اللجنة المصرفية و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها كما لا نجد في النصوص التنظيمية، ما عدا فيما يتعلق القضاة فهؤلاء يخضعون لهذا النظام بقوة القانون و بحكم مراكزهم، و عليه فباقي أعضاء اللجنة يمكنهم المشاركة في مداولات السلطة الإدارية المستقلة حتى لو احتوت على قضايا تربطهم بها مصالح خاصة.

بالرجوع لنص المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 نجدها تنص على:

" لا يجوز للرئيس و لجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة أن يقوموا بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة."

فلا مانع من امتلاك الرئيس و باقي الأعضاء أسهم لدى الشركات المقبولة في البورصة، كما لا توجد أية إشارة لإجراء الامتناع في النظام الداخلي للجنة، هذا من جهة، و من جهة أخرى لا

تتجاوز².

¹ - حدي سمير: " السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 66.

² - ZOUAIMIA R, « les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes », op. cit, P116.

أما التشريع الفرنسي، فقد اهتم بهذه المسألة و أخذ بإجراء الامتتاع لضمان حياد أعضاء لجنة البورصة في المادة L621 من قانون رقم 96-597، كما أن الأهمية البالغة لهذا المبدأ تفرض بطلان كل قرار تنظيمي أو فردي يصدر خرقاً لهذه القواعد¹.

إن غياب إجراء الامتتاع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة خاصة منها تلك المتمتعة بالسلطة التنظيمية، أمر يمس باستقلالية الأعضاء و حيادهم في ممارسة وظائفهم.

نخلص في دراستنا للاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة لاسيما تلك المتمتعة بالسلطة التنظيمية، للقول بأنها استقلالية نسبية و محدودة نتيجة التدخل و التأثير المستمر للسلطة التنفيذية، لجانب الاختلاف في الأحكام المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، مما يجعلنا نتساءل عن المعيار الذي اعتمد عليه المشرع عند صياغة النصوص القانونية، فكأننا أمام مجموعة من المشرعين إذ لم يكتف بعدم الدقة و التحديد في المصطلحات المستعملة لنجد الغموض و التناقض على مستوى النصوص القانونية، مما يجعلنا نشكك في الجدية في صياغتها، فهل نفس الوضع نجده فيما يتعلق بالجانب الوظيفي؟.

¹ - تواتي نصيرة: "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 66.

المطلب الثاني

الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية.

إثر انتقال الدولة من مسيرة إلى ضابطة تمت إعادة النظر في توزيع الاختصاصات مسايرة للإصلاحات المعتمدة، و نقل العديد منها من السلطة التنفيذية إلى السلطات الإدارية المستقلة، منها سلطة سن قواعد عامة و مجردة تطبق على المتعاملين الاقتصاديين. و لتمارس هذه السلطات صلاحياتها بصفة مستقلة هناك عدة مظاهر تدعّم من استقلاليتها إزاء السلطة التنفيذية، إلا أننا نجد بعض الممارسات المستمدة من الأسلوب التقليدي المعتمد في أعمال الإدارة بصفة عامة تحد من هذه الاستقلالية.

فتقدير مدى استقلالية السلطات الإدارية الضابطة في ممارسة السلطة التنظيمية لا يظهر فقط من الجانب العضوي، بل أيضا من ناحية ممارسة الاختصاصات المخولة لها. و عليه نتناول في هذا المطلب مظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية (الفرع الأول)، ثم الأمور التي تحد منها (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مظاهر الاستقلالية الوظيفية.

نص المشرع الجزائري على عدة أمور تبين الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية الضابطة و ذلك مراعاة مبدأ الحياد، و لتمارس هذه السلطات صلاحياتها بصفة مستقلة إزاء السلطة التنفيذية.

أهم المظاهر التي تدعم الاستقلالية نجد التمتع بالشخصية المعنوية، الاستقلال المالي و الإداري، لجانب التمتع بصلاحيات وضع النظام الداخلي.

إلا أن ذلك بصفة متفاوتة بين كلا من مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة مراقبتها، فالمشرع الجزائري لم يعمل على توحيد النصوص القانونية المتعلقة بهذا الجانب على غرار غيره من الجوانب الأخرى المحيطة بهذه السلطات.

أولاً: التمتع بالشخصية المعنوية.

يقصد بالشخصية المعنوية السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة مع إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطها بما يترتب عن ذلك من حقوق و التزامات و تحمل المسؤولية¹.

في الجزائر اعترف المشرع الجزائري بالشخصية المعنوية لأغلب السلطات الإدارية المستقلة و منها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها²، باستثناء مجلس النقد و القرض، و اللجنة المصرفية، مما يعني أنهما لا يتمتعان بالاستقلال المالي و ميزانية خاصة³.

¹ - عمار بوضياف: " الوجيز في القانون الإداري"، دار ربحانة، الجزائر، (د.ت)، ص 34.

² - و ذلك بموجب تعديل 2003، لجانب سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الوكالتين المنجميتين، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري.

³ - ZOUIMAIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie», op.cit, p 27.

في فرنسا، لم يعترف المشرع الفرنسي بالشخصية المعنوية إلا مؤخرا و لبعض السلطات الإدارية المستقلة فقط¹، فهذا الجانب ليس عاملا حاسما لقياس الاستقلالية، إلا أنه يساعد و يؤثر بنسبة معينة²، خاصة على الجانب الوظيفي، و ذلك بالنظر لآثار التي تترتب على التمتع بها من أهلية التعاقد و التقاضي و تحمل المسؤولية.

1- أهلية التعاقد:

في إطار التعاون، كالاتفاقية المبرمة بين لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها الجزائرية مع نظيرتها الفرنسية بهدف حماية الاستثمار في البلدين³.

2- أهلية التقاضي: يقصد بها حق رئيس الهيئة في اللجوء للجهات القضائية و تمثيل الهيئة بصفته مدعيا أو مدعيا عليه.

بالنسبة لمجلس النقد و القرض، فباعتبار عدم تمتعه بالشخصية المعنوية، فلا يمكن لممثله القانوني اللجوء للجهات القضائية باسمه بصفته مدعيا أو مدعى عليه.

على هذا الأساس فالتعاون المرفوعة ضد قراراته و أنظمته ترفع ضد الدولة التي يمثلها محافظ بنك الجزائر.

أما لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها فالرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة، مما يعني أن اللجنة مستقلة في هذا الجانب⁴.

¹ - فرغم عدم تمتع أغلب السلطات الإدارية المستقلة الفرنسية بالشخصية المعنوية إلا أنها تتمتع بنسبة استقلالية كبيرة مقارنة مع مثيلتها في القانون الجزائري، فعلى سبيل المثال، لجنة البورصة الفرنسية لا تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أنها تتمتع بنسبة كبيرة من الاستقلالية في مواجهة السلطة المركزية مقارنة بلجنة البورصة الجزائرية.

² - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op.cit.p 49.

³ - تعتبر لجنة البورصة الجزائرية عضوة في المنظمة العالمية للقيم المنشئة سنة 1983 و تضم أكثر من 190 عضوا من هيئات مختصة بالرقابة على البورصات و الأسواق المالية العالمية، مما يمكن الأطراف من تبادل الخبرات و التجارب و التعاون.(تواتي نصيرة " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 75).

⁴ - في ظل المرسوم التشريعي 93-10 قبل التعديل، كان لرئيس اللجنة الحق بأن يتأسس كطرف مدني في حالة وقوع جرائم جزائية، إذ لم يكن للجنة الشخصية المعنوية فالدولة هي من كانت صاحبة الصفة في الدعوى مجسدة في الوزير المكلف بالمالية.

3- تحمل المسؤولية: يقصد بها إلقاء المسؤولية على السلطة الإدارية المستقلة نتيجة

الأضرار الناجمة عن الأخطاء الجسيمة، في حين تتحمل الدولة المسؤولية في حالة عدم تمتعها بالشخصية المعنوية.

فلجبر الأضرار تتولى السلطة الإدارية المستقلة دفع التعويضات المستحقة من ذمتها المالية الخاصة و ليس من الذمة المالية للدولة، لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد، في حالة ما إذا كانت قيمة التعويض تفوق ميزانية السلطة، من هي الجهة التي تتحمل هذا النقص؟ هناك من يقول أن الدولة من يتولى تحمل النقص بما أنها ستكون مرغمة بتكاملة ميزانية السلطة لدفع التعويض للمتضرر¹.

أما مجلس النقد و القرض فبما أنه لا يتمتع بالشخصية المعنوية، فإن الدولة من يتحمل تبعه الأضرار التي يحدثها للغير و التعويضات المستحقة²، مما يجعله في وضعية تبعية للدولة فلا يمكن تصور استقلاليته من الناحية القانونية بسبب عدم مسؤوليته عن أعماله³.

ثانياً: الاستقلال المالي.

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، فلتتمكن السلطات الإدارية الضابطة من ممارسة المهام الموكلة لها قانوناً، و في سبيل السير الحسن للضبط، استوجب تخصيص ميزانية خاصة بها، و مستقلة عن الميزانية العامة للدولة. في دراسة قامت بها السيدة "M.A FRISON ROCHE"، ذكرت أن الاستقلال المالي يحتوي على ثلاث جوانب، استقلال مالي من ناحية مصادر السلطة، استقلال بتنفيذ الميزانية و الذي يسمح للسلطة بتقرير استعمال ميزانيتها، و استقلال في تسيير الميزانية و الذي يحدد قدرة السلطة على تنفيذ نفقاتها⁴.

تلك التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فمجلس النقد و القرض ليس له ميزانية خاصة به

¹ - حدري سمير: " السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 74.

² - حنفي عبد الله: " السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 63.

³ - أعراب أحمد: " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 41.

⁴ - Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un projet juridique non identifié. Tom: rapport (www.senat.fr/rap).

و أعبأؤه يتكفل بها بنك الجزائر¹، مما يعني أن الحكومة تتدخل و تضع ميزانية المجلس² وفي ذلك تقيد لاستقلاليتها.

أما لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها فلقد اعترف لها المشرع بصفة صريحة بالاستقلال المالي في تعديل 2003³، بعدما كان منصوص عليه بصورة ضمنية في المادة 1/27 من المرسوم التشريعي 93-10⁴، وهي بذلك أكثر استقلالية من مجلس النقد و القرض، إذ تتمتع بعدة مصادر لتمويل نفقاتها.

1- الأتاوى: تعد المصدر الأساسي في تمويل اللجنة و هي عبارة عن نسبة مالية يدفعها المتعامل مقابل الخدمات التي تؤديها له⁵، أما تحديد قواعدها و كيفية حسابها فقد أحالت الفقرة الثانية من المادة 27 من المرسوم التشريعي 93-10 إلى التنظيم⁶، أما نسبتها و كيفية تحصيلها فتحدد بقرار من الوزير المكلف بالمالية⁷، مع العلم أن الهيئات الملزمة بتقديم هذه الأتاوى تتمثل في الهيئة المصدرة للقيم المنقولة، الوسطاء، شركة تسيير بورصة القيم، طالب تدخل اللجنة، شركة الاستثمار ذات الرأسمال المتغير أو مسير الصندوق المشترك للتوظيف⁸.

2- العمولات: لجانب الأتاوى تتقاضى اللجنة عمولات سنوية من هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة بنسبة 0.05 % من الأصل الصافي لها، مثلما يسجل في 31 ديسمبر من كل سنة، كما تدفع العمولة السنوية في مدة أقصاها 31 مارس من كل سنة من طرف شركة الاستثمار

¹ - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie »,op.cit,p 50.

² - Ibid, p54.

³ - تنص المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 معدل و متمم على: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي".

⁴ - تنص المادة 1/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 على: "تؤخذ أتاوى عن الأعمال و الخدمات التي تؤديها اللجنة".

⁵ - هناك سلطات إدارية مستقلة أخرى تمول عن طريق الأتاوى أساسا، و يتعلق الأمر بسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و الوكالتين المنجميتين.

⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 98-170 مؤرخ في 20 ماي 1998 يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 24 ماي 1998.

⁷ - قرار الوزير المكلف بالمالية مؤرخ في 2 أوت 1998 يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170، المؤرخ في 20 ماي 1998 المتعلقة بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 70 مؤرخ في 20 سبتمبر 1998.

⁸ - لمزيد من التفصيل عن الأتاوى التي تدفعها هذه الهيئات أنظر: قرار الوزير المكلف بالمالية مؤرخ في 02 أوت 1998، مرجع سابق. و كذا: تواتي نصيرة: "لمركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع السابق، ص 19 و ما بعدها.

ذات الرأسمال المتغير أو مسير الصندوق الوطني للتوظيف و تحصل العمولة من طرف مصالح اللجنة¹.

3- إعانات التسيير: تخصص لها من ميزانية الدولة²، إلا أنه لم يتم تحديد قيمتها قانونا سواء في المرسوم التشريعي 93-10 المنشئ للجنة أو في القانون رقم 03-04 المعدل له. من خلال هذه الدراسة لموارد اللجنة نلاحظ أنها تتمتع باستقلالية نسبية فيما يتعلق بجانبها المالي، نظرا لوجود إعانات التسيير مما يؤثر حتما على استقلالها المالي. فالاعتراف بالاستقلال المالي ليس مطلقا نتيجة التأثيرات التي تمارسها السلطة التنفيذية سواء من ناحية الرقابة عليها، أو من ناحية تولي مهمة تحديد قواعد أساس الأتأوى و حسابها، مما يقلص من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها، لذا الحكومة من يحدد ميزانية هذه السلطات سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة³.

بمقارنة لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها الجزائية و لجنة عمليات البورصة الفرنسية، نجد أن هذه الأخيرة مستقلة من الناحية المالية، ففي البداية كانت تمول من ميزانية الدولة، إلا أنه منذ 1985 تم الاعتراف لها بإمكانية تلقي الأتأوى مقابل الخدمات و الأعمال التي تقوم بها، و إلغاء الرقابة السابقة على مصاريفها و التي كان يمارسها وزير الاقتصاد و المالية⁴.

ثالثا: الاستقلال الإداري.

نظرا لتشعب الأعمال
مصالح إدارية
و تقنية لضمان حسن سير و ضبط القطاعات المحررة، من هنا الجانب يظهر الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة نتيجة كون بعض منها تتولى تحديد مهام المستخدمين و تصنيفهم و رواتبهم، لجانب تنسيق و تنشيط هذه المصالح من طرف رئيس السلطة الإدارية المستقلة.

¹ - المادتان 02-03 من قرار الوزير المكلف بالمالية مؤرخ في 05 أوت 1998 يتضمن تطبيق المادة 52 من أمر رقم 96-08 مؤرخ في 10 جانفي 1996، المتعلق ببيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (هـ.ت.ج.ق.م) و (ص.م.ت)، ج.ر. عدد 70 مؤرخ في 20 سبتمبر 1998.

² - المادة 28 من المرسوم التشريعي 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ - أعراب أحمد: " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 42.

⁴ - تواتي نصيرة: " لمركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 23.

هذا الأمر نجده في لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها حسب المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 دون مجلس النقد و القرض¹، أما عن تنظيم هذه المصالح و سيرها و الوضعية القانونية لمستخدميها فقد أحالت الفقرة الثانية من نفس المادة للجنة تصورها للجنة، و لقد أصدرت هذه الأخيرة نظاما سنة 2000²، الذي جاء في المادتان 03 و 07 منه أن مهام المصالح الإدارية و التقنية تحدها اللجنة بقرار من الرئيس، أما رواتب المستخدمين و تصنيفهم فيحدد بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة، و تطبيقا لهذه الأحكام أصدرت اللجنة نظاما قرارا رقم 19-2001، يحدد تنظيم اللجنة و صلاحيات و مهام كل مستخدم فيها³.

رابعا: التمتع بصلاحيات وضع النظام الداخلي.

يمكن الاعتماد على هذا الجانب لتقدير مدى الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة خاصة عند ممارستها للسلطة التنظيمية، حيث تتجلى هذه الاستقلالية في حرية سلطة الضبط في وضع مجموعة القواعد التي تقرر كيفية تنظيمها و سيرها الداخلي، بالإضافة إلى حقوق و واجبات الأعضاء دون مشاركة من أية جهة أخرى⁴، أو خضوع هذا النظام للمصادقة خاصة من طرف السلطة التنفيذية. فالاستقلالية الوظيفية تظهر أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي لسلطة الضبط للمصادقة من طرف السلطة التنفيذية و عدم قابليته للنشر⁵. فالنظام الداخلي عامل مهم لتوضيح قواعد عمل السلطات الإدارية المستقلة⁶، ووضعه عن طريق التنظيم يعني أن السلطة التنفيذية من يتولى وضعه، أي أن اختصاص السلطة الإدارية المستقلة نابع من السلطة التنفيذية، وهذا يمس بالاستقلالية الوظيفية لسلطة الضبط⁷.

¹ - كما يتمتع مجلس المنافسة بهذه الصلاحيات، إذ تنص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ر. عدد 05 مؤرخ في 21 جانفي 1996 على: " يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة و في حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه. و يمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين."

² - نظام رقم 03-2000 مؤرخ في 28 سبتمبر 2000 يتضمن تنظيم و سير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مرجع سابق.

³ - أصدرت اللجنة قرار رقم 19-2001 يتضمن تنظيم المصالح التقنية و الإدارية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، غير منشور.

⁴ - أعراب أحمد: " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مرجع سابق، ص 38.

⁵ - راشد سعيدة: " مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص 418.

⁶ - GAETAN GUERLIN, « regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op.cit, p81.

⁷ - KHELLOUFI R, « Les institutions du régulation en droit Algérien. », op. cit, p 102.

يتمتع مجلس النقد و القرض، بصلاحيه وضع نظامه الداخلي¹، و بالتالي فهو يتمتع بنوع من الاستقلالية في تحديد القواعد التي تحدد تنظيمه و سيره، و ليس تابعا للسلطة التنفيذية في ذلك، فالمحافظ يتولى تسيير و تنظيم الاجتماعات دون تدخل من الوزير المكلف بالمالية، عكس التشريع اللبناني أين نجد وزير المالية له علاقة مباشرة بالمجلس المركزي لمصارف لبنان، فهذا الأخير يعقد اجتماعاته بدعوة من حاكم المصرف مرة كل شهر على الأقل و لوزير المالية الحق في أن يطلب من الحاكم دعوة المجلس للانعقاد. و لا يجتمع هذا الأخير في غياب الحاكم أو نائبه و لا في غياب مدير المالية أو المدير العام للاقتصاد و التجارة ، الشيء الذي يبرر تبعيته للسلطة التنفيذية².

بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، القانون خول لها صلاحية وضع نظامها الداخلي و المصادقة عليه في اجتماعها الأول حسب المادة 26 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، على غرار التشريع الفرنسي الذي يمنح للجنة البورصة إمكانية وضع نظامها داخلي³ دون اشتراط مصادقة من الوزير للاقتصاد، لكن يجب خضوع هذا النظام للأحكام التشريعية و التنظيمية⁴.

نشير في هذا الصدد أن هنالك سلطات إدارية أخرى منح لها المشرع هذه السلطة كسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية⁵، و سلطة ضبط الكهرباء⁶، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁷.

¹ - المادة 60 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - افرشاح فاطمة: "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مرجع سابق، ص 35.

³ - كما يتمتع كلا من المجلس الأعلى للإعلام و سلطة ضبط الاتصالات و اللجنة الوطنية للتجهيزات التجارية، و لجنة ضبط الكهرباء بهذا الاختصاص. (GAETAN GUERLIN, « Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op.cit, p82.)

⁴ - تواتي نصيرة " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 72.

⁵ - المادة 20 من قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، مرجع سابق.

⁶ - المادة 126 من قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

⁷ - المادة 7 من قانون رقم 08-13 مؤرخ في 20 جويلية 2008 معدل و متمم لقانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985 و المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، مرجع سابق.

فيما يتعلق بمجلس المنافسة في ظل أمر 95-06¹، إلا أن أمر 03-03 نزع منه هذه الصلاحية فأصبح يحدد النظام الداخلي للمجلس بواسطة مرسوم تنفيذي²، الأمر الذي يؤثر سلبا على استقلاليته³، أما اللجنة المصرفية، فالمشروع الجزائري لم يعطها هذا الاختصاص بنص صريح، إلا أنها قامت بوضع نظامها الداخلي وصادقت عليه⁴.

في الأخير نقول أنه إن كانت السلطة الإدارية المستقلة تتمتع بالاستقلالية في وضع نظامها الداخلي، إلا أن حريتها تبقى محدودة إزاء ذلك⁵.

هذه أهم المظاهر التي تبين استقلال السلطات الإدارية المستقلة وظيفيا، إلا أنها غالبا ما تصطدم بعراقيل تحد منها، و تجعل من هذه الاستقلالية محل شك و جدل.

¹ - المادة 2/34 من أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

² - المادة 31 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ - لمزيد من التفصيل حول الموضوع أنظر: ناصري نبيل: "المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 و الأمر 03-03"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.

⁴ - قرار رقم 93-01 مؤرخ في 6 ديسمبر 1993 يتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، غير منشور.

⁵ - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op.cit, p 48-49.)

⁵ - في هذا السياق تقول الأستاذة (GUEDON M.J) :

" Les règlements intérieurs des autorités administratives indépendantes sont donc subordonnés aux règles fixées par le gouvernement comme le sont d'ailleurs les règlements qu'elles ont habilitées a prendre pour accomplir leur mission".

(GUEDON M.J," les autorités administratives indépendantes", op. cit., p 83.

الفرع الثاني

حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية.

استقلالية السلطات الإدارية الضابطة تعني أنها لا تخضع لأية سلطة سلمية و لا رقابة رئاسية، إلا أن الوضع في الجزائر يختلف إذ أنها تخضع لعدة وسائل رقابة كذلك الممارسة على القرارات التنظيمية، فوجود بعض المعالم للاستقلالية الوظيفية لا يعني أنها مستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية، فهذه الاستقلالية تبقى نسبية¹، و هذا يظهر جليا من خلال عدة مظاهر أهمها: موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة التي تصدرها سلطة الضبط، و تدخل السلطة التنفيذية لوضع أنظمة في مجال اختصاص سلطة الضبط، و سلطة الحلول محلها، لجانب التقرير السنوي و إرساله إلى الحكومة.

أولا: رقابة الوزارة المختصة على أنظمة السلطة الإدارية المستقلة.

القول باستقلالية سلطة ما يعني أنها تمارس مهامها بعيدا عن أية رقابة وصائية و لا رئاسية، و عدم خضوع القرارات التي تتخذها للإلغاء أو التعديل أو التعويض من طرف سلطة عليا²، إلا أننا نجد أن تمتع مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بسلطة تنظيمية يصاحبه الخضوع للرقابة و التي تظهر من جانبين:

1- إجراء القراءة الثانية:

يستمتع مجلس النقد و القرض للوزير المكلف بالمالية باستدعاء من طرف هذا الأخير³، كما يمكن له أن يعدل من الأنظمة التي يصدرها المجلس⁴، إذ أن المحافظ عليه الأنظمة للوزير المكلف بالمالية في مهلة عشرة (10) أيام ليتسنى له أن يطلب تعديلها قبل

¹ - " يجب التأكد من حقيقة أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتجو من أية رقابة و لا تعمل بمعزل عن سلطة الدولة، فهي نخضع بصورة أو بأخرى للحكومة و لرقابة البرلمان و لرقابة القضاء الإداري إلغاء أو تعويضا" (حنفي عبد الله، "السلطات الإدارية المستقلة- دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص19).

² - ZOUAIMIA R, "Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie ", op.cit, p 17.

³ - المادة 62 فقرة أخيرة من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ - حمادي زويبير: " استقلالية البنك المركزي"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، مرجع سابق، ص 204.

إصدارها خلال اليومين التاليين لموافقة المجلس عليها¹، و يجب حينئذ على المحافظ أن يستدعي المجلس للاجتماع في أجل خمسة أيام و يعرض عليه التعديل المقترح و يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما كان مضمونه².

إن طلب التعديل الذي قد يقترحه الوزير المكلف بالمالية يمكن أن يكون الرد عليه بالقبول أو بالرفض، فلا نلمس تبعية المجلس للسلطة التنفيذية، إذ يستبعد أي دور مباشر للحكومة في هذه الأنظمة³، إلا أنه إجراء إلزامي لتصبح أنظمة المجلس نافذة مما يعني أن الطابع التنفيذي للنظام يتوقف على وضعية وزير المالية⁴.

يرى الدكتور "محفوظ لعشب" في هذا الصدد أن الإجراءات المتعلقة بالتعديل من طرف الوزير المكلف بالمالية، هي نظرا لقصر المدة و استبعاد المناقشة ضمنا، لكن قد تكون مصدر نزاع جدي بينه و بين المجلس، و أنه من المفيد أن ترسي قواعد إجرائية لتفعيل تلك العلاقة حتى يتمكن الوزير المكلف بالمالية من المساهمة الحقيقية في إنشاء النصوص التنظيمية لهذا القطاع و ذلك كله بغية تحسين التسيير⁵.

إلا أننا لا نوافق الدكتور في هذا الرأي، كون السلطة التنفيذية لما تنازلت عن جزء من اختصاصاتها للسلطات الإدارية المستقلة لتنظيم قطاع معين كان بسبب عجزها عن مسايرة التطورات الحاصلة في المجال، و السماح للوزير المكلف بالمالية بالمساهمة في وضع الأنظمة يمس باستقلالية مجلس النقد و القرض في ممارسة مهامه، و يتنافى و هدف الضبط الاقتصادي الذي وضعت من اجله السلطات الإدارية المستقلة.

2-إجراء الموافقة:

الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها يمتد لكل المتدخلين في البورصة، و هي وظيفة ملائمة لها بحكم تشكيلتها و صلاحياتها و موقعها فهي الأنسب لتقدير وضعية البورصة و معاينة النقائص التنظيمية، خاصة أنه يمكنها اقتراح نصوص

¹ نستنتج أنه بمرور مهلة العشرة أيام يصبح النظام نافذا و ليس للوزير المكلف بالمالية طلب تعديله.

² المادة 63 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³ بن لطرش منى: " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مرجع سابق، ص 66.

⁴ - ZOUIMAIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie», op.cit, p 29.

⁵ محفوظ لعشب: " الوجيز في القانون المصرفي الجزائري"، دم.ج، الجزائر، 2001، ص 64.

تشريعية و تنظيمية للحكومة، إلا أن هذه الشمولية تبقى خاضعة لموافقة الوزير المكلف بالمالية، حسب المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة و التي تنص على:

" يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، و تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة".

تعتبر هذه الموافقة ضمنية بمرور 15 يوما من إيداع حسب المادتين 27 و 28 من النظام الداخلي للجنة¹. فالنظام الذي تسنه اللجنة ينشر في الجريدة الرسمية مشفوعا بقرار بموافقة الوزير المكلف بالمالية².

استعمل المشرع الجزائري مصطلح الموافقة ³Approbation وليس المصادقة Homologation، فلو استعمل مصطلح المصادقة فلا يعتبر قرار الوزير المكلف بالمالية سببا لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة، لأن المصادقة ما هي إلا شرط لدخول النظام حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة و التي تجعل من النص غير الموافق عليه يبقى مجرد مشروع و لا يرتقي لدرجة النظام⁴.

نخلص إلى أن السلطة التنظيمية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها لا تأخذ بعدها الحقيقي إلا بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية عليها، فنظام اللجنة قبل ذلك ما هو إلا مشروع نظام، مما يعني أنها لا تمارس سلطة تنظيمية بأتم معنى الكلمة مما يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية من هذا الجانب و على الخصوص للوزير المكلف بالمالية، هذا ما يجعلنا نقول أن نقل

¹ - بن زيطة عبد الهادي: " نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة- دراسة حالة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية"، مرجع سابق، ص 176-177.

² - مرسوم تنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996 يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 18 مؤرخ في 20 مارس 1996.

³ - تنص المادة الأولى من مرسوم تنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1996، المتعلق ببورصة القيم المنقولة على ما يلي:

" عملا بأحكام المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو سنة 1993 و المذكور أعلاه، يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار، على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها".

⁴ - ZOUIMAIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie», op.cit, p108-109.

الاختصاص من السلطة التنفيذية للسلطات الإدارية المستقلة فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية من أجل تنظيم القطاع الاقتصادي و المالي ليس مطلقا بل ما يزال تابعا للسلطة التنفيذية. في فرنسا، لجنة عمليات البورصة الفرنسية تمارس السلطة التنظيمية بإصدار أنظمة بعد مصادقة الوزير المكلف بالاقتصاد و المالية عليها بقرار مع وجوب نشرها في الجريدة الرسمية، و بذلك تعتبر أكثر استقلالية من نظيرتها الجزائرية¹.

ثانيا: سلطة الحلول محل السلطة الإدارية.

خول المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية سلطة الحلول محل السلطة الإدارية المستقلة للقيام بالصلاحيات المخولة لها، هذا ما نجده بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فبعد ذكر المشرع لإمكانية تعليق عمليات البورصة لمدة لا تتجاوز خمسة أيام كاملة من طرف اللجنة، إذا ما حدث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة، أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة، منح ذات الاختصاص للوزير المكلف بالمالية إن كان الحادث يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز الخمسة أيام².

كما نص المشرع على اختصاص اللجنة بالسهرة على حماية سوق البورصة و تحديد قواعد أخلاقيات المهنة الواجب مراعاتها بلوائح³، و في ذات الوقت نص على أنه في حالة ثبوت عجز أو قصور اللجنة، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع لرئيس اللجنة⁴.

كأن المشرع يشكك في قدرة اللجنة على مواجهة المواقف أو اتخاذ ما يلزم من تدابير في الظروف الاستثنائية، فمن جهة النص على تحرير قطاع البورصة و وضع لجنة تختص بضبطه و تسييره و منحها اختصاص اتخاذ التدابير و الأنظمة اللازمة، و من جهة أخرى الإبقاء على اختصاص الوزير المكلف بالمالية باتخاذ قرارات و تدابير بدل سلطة الضبط

¹- تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مرجع سابق، ص 78.

²- المادة 48 من مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم بتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³- المرجع نفسه، المادة 49.

⁴- المرجع نفسه، المادة 50.

بنوع من الاستقلالية مقارنة بلجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، لكن بالمقابل نجد تدخل السلطة التنفيذية لوضع أنظمة في مجالات هي في الأصل من اختصاصه.

ثالثا: تدخل السلطة التنفيذية لوضع أنظمة في مجال اختصاص سلطة الضبط.

حدد القانون بصورة واضحة مجال تدخل سلطة الضبط لوضع أنظمة، إلا أننا نجد السلطة التنفيذية تتجاوز هذا الحد و تتدخل في مجال اختصاص سلطة الضبط و تضع أنظمة من المفروض أن تضعها هذه الأخيرة.

أبرز مثال على ذلك هو عقد تحويل الفاتورة، و هو تقنية ولدت في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم انتشرت في كامل أوروبا ثم دول العالم الثالث تحت تأثير العولمة¹.

أدرجت هذه التقنية في القانون التجاري الجزائري سنة 1993 بمناسبة تعديل القانون التجاري² حسب أحكام المادة 543 مكرر 14 منه التي تعرفها كما يلي:

" عقد تحويل الفاتورة هو عقد تحل بمقتضاه شركة متخصصة، تسمى "الوسيط" محل زبونها المسمى "المنتمي"، عندما تسدد فورا لهذا الأخير المبلغ التام لفاتورة لأجل محدد ناتج عن عقد، و تتكفل بتبعية عدم التسديد، وذلك مقابل أجر³.

تطبيق الأحكام المتعلقة بعقد تحويل الفاتورة خلقت عدة مشاكل منها اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية، باعتبار أن تحويل الفاتورة عمل تجاري و قرض⁴، فهو من العمليات المصرفية فمن المفروض أن تقوم به البنوك و المؤسسات المالية، و يعود لمجلس النقد و القرض وحده اختصاص وضع أنظمة لتطبيق المادة 543 مكرر 18 التي نصت على أن تحديد محتوى إصدار الفاتورات لأجل و شروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفاتورة عن طريق التنظيم.

¹- ZOUAIMIA R, «Droit de la régulation économique», op. cit, p 40.

²- مرسوم تشريعي رقم 93-08 مؤرخ في 25 أبريل 1993 يعدل و يتم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 27 أبريل 1993 (استندراك في ج.ر. عدد 43 مؤرخ في 26 جوان 1993).

³- لمزيد من التفصيل حول موضوع عقد تحويل الفاتورة انظر: ماديو ليلي: "النظام القانوني لعملية تحويل الفواتير في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003.

⁴ - ZOUAIMIA R, «Droit de la régulation économique», op. cit, p 53.

فرغم أن المشرع لم يحدد ذلك و لم يخصص هذا المجال للحكومة، نستطيع القول أنه أراد تخصيص هذه الصلاحية لمجلس النقد و القرض، كونه من يمارس السلطة التنظيمية في مجال القرض و أنه المسؤول عن تحديد السياسة النقدية و الإشراف عليها، متابعتها و تقييمها¹، و هو² فيما يتعلق بكيفيات تأسيس شركات الاعتماد الإجاري و شروط اعتمادها³، و عليه فهو من يعهد له اختصاص وضع شروط تأهيل الشركات المتخصصة في تحويل الفاتورة.

إلا أن الحكومة أصدرت نوا تنظيميا سنة 1995 يتضمن شروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفاتورة⁴، أما فيما يتعلق بتطبيق الأحكام المتعلقة بتحديد محتوى إصدار الفواتير لأجل، فلم تكن موضوعا لأي نظام لحد اليوم⁵، لذا يبقى محتواها مجهولا، فالمرسوم التنفيذي رقم 305-95 مؤرخ في 7 أكتوبر 1995 و المتعلق بالفواتير⁶، جاء تطبيقا لأحكام قانون المنافسة و ليس لأحكام القانون التجاري⁷.

الحكومة لم تكف بوضع نصوص تطبيقية في المجال الذي يعود لمجلس النقد و القرض، بل أيضا النص في المرسوم التنفيذي رقم 331-95، على اختصاص للوزير المكلف بالمالية بمنح التأهيل للشركات التي تريد أن تمارس تحويل الفواتير وكذا اختصاص سحبه منها و الرقابة عليها⁸، و هذا اعتداء على اختصاص كلا من مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية

¹ - المادة 62/ج من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - أمر رقم 96-09 مؤرخ في 10 جانفي 1996 يتعلق بالاعتماد الإجاري، ج.ر. عدد 03 مؤرخ في 14 جانفي 1996.

³ - نظام رقم 96-06 مؤرخ في 3 جويلية 1996 يحدد كيفيات تأسيس شركات الاعتماد الإجاري و شروط اعتمادها، ج.ر. عدد 66 مؤرخ نوفمبر 1996.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 95-331 مؤرخ في 25 أكتوبر 1995 يتعلق بشروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفواتير، ج.ر. عدد 64 مؤرخ في 29 أكتوبر 1995.

⁵ - ZOUAIMIA R, «Droit de la régulation économique», op. cit, p 46-47.

⁶ - مرسوم تنفيذي رقم 95-305 مؤرخ في 7 أكتوبر 1995 يحدد كيفيات تحرير الفاتورة، ج.ر. عدد 58 مؤرخ في 8 أكتوبر 1995، ألغى و عدل بمرسوم تنفيذي رقم 05-468 مؤرخ في 10 ديسمبر 2005 يحدد شروط تحرير الفاتورة و سند التحويل و وصل التسليم و الفاتورة الإجمالية و كيفيات ذلك، ج.ر. عدد 80 مؤرخ في 11 ديسمبر 2005.

⁷ - نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 95-305 على: " يحدد هذا المرسوم كيفيات تحرير الفاتورة تطبيقا للمادة 57 من الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 يناير سنة 1995 و المتعلق بالمنافسة.

⁸ - المرجع نفسه، المواد من 03 إلى 09.

باعتبارها الهيئة المكلفة بالرقابة على مؤسسات القرض، مما يطرح الشك في شرعية هذا المرسوم.

من جهة أخرى نلاحظ وجود تناقض بين المرسوم التنفيذي و أحكام الأمر رقم 03-11 فالبنوك و المؤسسات المالية تستطيع أن تؤهل للقيام بنشاط تحويل الفواتير حسب المرسوم التنفيذي 95-331، كما أن الشركات التجارية التي تؤسس في شكل شركة ذات مسؤولية محدودة تستطيع القيام بهذا النشاط، أما أحكام الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض فتقضي هذا النوع من الشركات من القيام بعمليات القرض إذ يشترط أن تؤسس البنوك و المؤسسات المالية في شكل شركة مساهمة¹.

السلطة التنفيذية تجاوزت اختصاصاتها بتنظيمها نشاطا ماليا ووضع قواعد تعود في الأصل إلى السلطات الإدارية المستقلة حدث انفجار في الاختصاص التنظيمي الذي لم يعد حكرا على السلطة التنفيذية²، هذه الأخيرة عليها تقبل هذه الفكرة و احترام اختصاص الهيئات الأخرى بممارسة السلطة التنظيمية.

رابعا: التقرير السنوي و إرساله إلى الحكومة.

التقارير السنوية لعمل السلطات الإدارية المستقلة توضح عملها بصفة لاحقة³، و هو في نفس الوقت إجراء يقيد السلطات الإدارية المستقلة و ينقص من استقلالها الوظيفي، باعتبار أنه كرقابة لاحقة تمارسها السلطة التنفيذية على النشاطات السنوية لسلطة الضبط.

نجد هذا الإجراء على مستوى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، دون مجلس النقد و القرض، إذ ألزمها القانون برفع تقرير سنوي عن نشاطاتها للحكومة⁴، وهذا أمر جديد جاء به تعديل 2003⁵.

¹ - المادة 83 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - ZOUAÏMIA R, «Droit de la régulation économique», op. cit, p 54.

³ - GAETAN GUERLIN, « regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », op.cit, p 84.

⁴ - في فرنسا ألزم المشرع الفرنسي لجنة البورصة برفع تقرير سنوي لرئيس الجمهورية، يحتوي على ما قامت به من أعمال، الصعوبات التي نلقتها، الاقتراحات، و من مقترحاتها في التقرير السنوي لسنة 1981، إضافة السوق الثانية بجانب السوق الرسمية، وفعلا تم إنشاؤها سنة 1982. (تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مرجع سابق، ص 77).

⁵ - المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع السابق.

نشير في هذا الصدد أن اللجنة و حسب تصريحات سكرتيرها العام، لم ترسل أي تقرير للحكومة¹.

نجد مثل هذه الرقابة كذلك على مستوى مجلس المنافسة في المادة 27 من الأمر المتعلق بالمنافسة²، مع اشتراط المشرع لنشره في النشرة الرسمية للمنافسة، كما يمكن نشره كليا أو مستخرجات منه في أية وسيلة إعلامية أخرى ملائمة³، بعدما كان المشرع يشترط أن يتم النشر في الجريدة الرسمية أو في أية وسيلة إعلام أخرى⁴، و كذا سلطة ضبط البريد و المواصلات، و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، الوكالتين المنجميتين.

إلا أننا نتساءل عن مصير هذا التقرير بعد عرضه على السلطة المختصة، فالمشرع تجاهل إجراءات النشر و الإشهار التي تعتبر ضمانا هامة لتحقيق الشفافية، خاصة أنه سبق وأن اعتمد ذلك في قانون المنافسة.

من خلال ما سبق عرضه و تحليله لمظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة التنظيمية سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، نتوصل للقول بوجود تذبذب في القواعد التي تحكم هذه السلطات، فمبدئيا تمارس صلاحياتها بصفة مستقلة عن كل رقابة رئاسية كانت أو وصائية، لكن مهما كان نطاق هذه الاستقلالية فإنها ليست مطلقة، فالسلطات الإدارية على مستوى الحكومة تحفظ ببعض وسائل التأثير و الرقابة عليها.

فالسلطات الإدارية المستقلة في بلادنا تتبع السلطة التنفيذية من عدة زوايا عضوية كانت أو وظيفية، مما قد يؤثر حتما على استقلاليتها في القيام بالاختصاصات الممنوحة لها، ويكرس حقيقة الطابع النسبي للاستقلالية، و أن النص عليها في النصوص القانونية المنشئة لهذه

¹ - تواتي نصيرة: " المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، مرجع سابق، ص76.

² - تنص المادة 1/27 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم بتعلق بالمنافسة على: " يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية و إلى رئيس الحكومة و إلى الوزير المكلف بالتجارة."

³ - المرجع نفسه، المادة 2/27 .

⁴ - علما أن مجلس المنافسة منذ تنصيبه سنة 1996 لم يقم بنشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية و لا بوسيلة إعلام أخرى، عكس نظيره الفرنسي الذي يقوم بنشر تقاريره السنوية بكافة وسائل الإعلام لاسيما الانترنت (حدري سميير السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 76).

السلطات مجرد طابع تزييني موجه للاستهلاك الأجنبي من دول و هيئات دولية كالبنك العالمي و صندوق النقد الدولي ليس إلا¹.

فالجانب العملي و التأثير على أعمال السلطات الضابطة يؤكد أن السلطة التنفيذية لا تسمح بالتنازل الكلي عن الاختصاصات التي كانت تتمتع بها قبل إنشاء هذه السلطات و أن هذه الأخيرة ليست حرة في قراراتها، هذا الأمر يغذي دليل أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ليست إلا خيالية²، فالسلطة التنفيذية تستورد فئات قانونية من الدول الليبرالية وتفرغها من جوهرها، فإذا كان القانون يكرس استقلالية هذه الهيئات إلا أن السياسة تعمل لتدمير معناها، فتصبح عدم جدوى القواعد القانونية ممارسة شائعة كما يقول الدكتور "زوايمية"³.

فأحيانا تتوافر على معايير تجعل منها سلطة إدارية مستقلة وأحيانا تتنافى مع هذه المعايير، عكس ما هو الحال عليه في فرنسا فرغم عدم تمتع السلطات الضابطة بالشخصية المعنوية و لا الاستقلال المالي إلا إن استقلاليتها مضمونة تقليديا فهي لا تتلقى أوامر و لا تعليمات من أية جهة كما لا تخضع لأية سلطة سلمية و لا وصائية⁴.

¹ - ZOUAIMIA R, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », op.cit, p 46.

² - GENTOT- M, « les autorités administratives indépendantes », op.cit, p 58.

³ - ZOUAIMIA R, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », Revue IDARA, N°, 2001, p 125.

⁴ - GAETAN GUERLIN, « Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, op.cit, p81.

المبحث الثاني

خضوع الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء.

كانت السلطات الإدارية لا تخضع لرقابة القضاء و لو مست بحقوق و حريات الأفراد، إلا أن هذه الفكرة زالت و أصبحت الإدارة العمومية تخضع لرقابة القضاء في كل تصرفاتها، ماعدا تلك المتعلقة بأعمال السيادة اثر سيادة مبدأ المشروعية باعتباره أهم الدعامات التي تقوم عليها دولة القانون.

و باعتبار أن سلطات الضبط المستقلة من السلطات الإدارية فإن الرقابة القضائية على الأعمال التي تقوم بها، و بالخصوص الأنظمة التي تسنها ضرورة للحفاظ على مبدأ المشروعية و التوفيق بين ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة و حقوق و حريات الأفراد، فالأنظمة التي تصدرها تخضع لرقابة مجلس الدولة عن طريق دعوى الإلغاء، فوظيفة الضبط لا تكون شرعية و مطابقة للنظام القانوني الذي يحكمها، إلا إذا كانت تخضع للرقابة القضائية، فالحرية في ممارسة السلطة التنظيمية هي حرية تحت رقابة القضاء (المطلب الأول).

إن الرقابة القضائية على أنظمة السلطات الإدارية المستقلة تتميز بإجراءات خاصة تختلف عن تلك المتبعة عند الطعن في القرارات التي تصدرها الإدارات التقليدية و هذا سواء من ناحية إجراء التظلم الإداري المسبق أو من ناحية المواعيد و كذا وقف التنفيذ، و كذلك من ناحية أصحاب الحق في رفع الدعوى (المطلب الثاني).

المطلب الأول

اختصاص القضاء الإداري في النظر في الطعون ضد أنظمة السلطات الإدارية المستقلة.

خول المشرع الجزائري للقضاء الإداري، حق اختصاص النظر في دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة و ذلك نظرا للطابع الإداري لهذه الهيئات، و لأن الأنظمة التي تصدرها تدخل ضمن فئة الأعمال القانونية للإدارة و بالضبط القرارات الإدارية التنظيمية.

و باعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة لا تعد من الإدارات اللامركزية أو المحلية، فإن اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد الأنظمة التي تصدرها لا يعود للغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية، إنما لمجلس الدولة على اعتبار هذه السلطات تدخل ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية. و ذلك عن طريق دعوى الإلغاء استنادا على عيوب المشروعية التي تجعل من النظام قابلا للطعن أمام القضاء، إذ أوجد المشرع مجموعة من الضمانات، وألزم الإدارة باحترام بعض القواعد عند اتخاذها للنظام و إلا كان معرضا للإلغاء أمام القضاء. و عليه نتناول في هذا المطلب خضوع الأنظمة لرقابة القضاء الإداري (الفرع الأول)، ثم دعوى الإلغاء باعتبارها أساس الطعن في هذه الأنظمة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

قابلية خضوع أنظمة السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء الإداري.

يعتبر تدخل القضاء في مراقبة نشاط الإدارة العمومية ضماناً لحقوق و حريات الأفراد من تعسفها، فاستقلالية السلطات الإدارية لا تتنافى و الخضوع لرقابة القضاء، خاصة بالنظر لتمتعها بامتيازات السلطة العامة¹، مما يجعل لها الحق في تنفيذ القرارات و الأنظمة التي تتخذها بصورة انفرادية دون حاجة لتدخل القضاء، كما أن الأعمال التي تقوم بها هذه السلطات لا تدخل ضمن أعمال السيادة و بالتالي لا تتمتع بالحصانة ضد الرقابة القضائية.

الأنظمة التي السلطات الإدارية المستقلة تسعى لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة التشريعات

المقارنة حق الطعن ضد أعمالها الإدارية أمام القضاء الإداري بانتهاج طريق الطعن بالإلغاء (أولاً)، و عهد هذا الاختصاص لأعلى جهة قضائية في هرم القضاء الإداري (ثانياً).

أولاً: اعتبار الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط من القرارات الإدارية.

بالنظر إلى الطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة فإنها ليست مجرد هيئات استشارية²، إذ أن لها حق البت بصفة ابتدائية و نهائية، و لا سلطة قضائية رغم أن بعضها يتمتع بصلاحيات ذات طبيعة قضائية كالسلطة العقابية و التحكيمية، بل إنها سلطات إدارية تثير بعض اللبس لكن بإمعان النظر تتضح الأمور³، فمن خلال تحليل الجانب العضوي و الوظيفي لهذه السلطات نجدها لا تخرج عن كونها أجهزة إدارية من أجهزة الدولة⁴، و القرارات التي تتخذها ليست إلا قرارات إدارية، لكن تمتعها بالاستقلالية لا يعني غياب كل أنواع الرقابة عليها، فكل هيئة لها سلطة و تمارس مهامها إدارية و تستعمل أموالاً عمومية تخضع للرقابة القضائية رغم أن بعض القفه يعارض ذلك و يرى أنه يتعارض و الاستقلالية⁵.

¹ - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p 88.

² - ZOUAIMIA R, «les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», op. cit, p27.

³ - حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 63.

⁴ - المرجع نفسه، ص 21.

⁵ - GENTOT (M), « Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p 88-91.

في الجزائر،
سيمنحه للسلطات الإدارية المستقلة، لهذا
استعمل مصطلحات عديدة للتعبير عنها، لكن لا يثور أي إشكال حول طبيعتها القانونية لما
ينص القانون صراحة على اعتبارها سلطة إدارية مستقلة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس
المنافسة و الوكالتين الوطنيتين في المجال المنجمي¹، بل عند سكوت المشرع عن الطبيعة
القانونية لسلطة الضبط، كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد و القرض الذي لم يلحق به أي
تكييف صريح إنما نص مباشرة على تشكيلته، ولجنة تنظيم عمليات البورصة مراقبتها، إذ
اقتصر المشرع على اعتبارها سلطة ضبط مستقلة في تعديل 2003.

إلا أنه بالنظر إلى المعيار المادي أو معيار طبيعة النشاط، فإن مهام هذه الهيئات السهر على
ضبط المجال الذي تشرف عليه، ووضع النصوص القانونية موضع التطبيق بفضل ما تسنه من
أنظمة، هذه الأخيرة هي عبارة عن قرارات إدارية تتخذ بمناسبة ممارسة امتيازات السلطة
العامة المعترف بها للإدارات التقليدية².

فمجلس النقد و القرض يصدر أنظمة لوضع نصوص قانونية موضع التطبيق مثل الوزير الأول
تماما عند ممارسة صلاحياته في مجال تطبيق القانون، فتكون الأعمال التي يقوم بها المجلس
تعبيرا عن ممارسة صلاحيات السلطة العامة المعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية³.

نفس الأمر ينطبق على لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فبإعمال المعيارين
المادي و العضوي توصلنا لاعتبارها سلطة إدارية رغم تمتعها بسلطة توقيع العقاب⁴.
بناء على ذلك، فما يصدر عن هذه السلطات يعد بمثابة قرارات إدارية فردية كانت
أو تنظيمية تقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري مثلها مثل القرارات الإدارية العادية⁵.
فككل سلطة إدارية، يمكن أن تثير أنظمة كلا من مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم عمليات
البورصة و مراقبتها منازعات، من خلال اللجوء للقاضي الإداري لطلب إلغائها استنادا لعدم

¹ - ZOUAIMIA R, «les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», op. cit, p14

² - Ibid, p14.

³ - عبد الحق قريمس: "مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة: حالة مجلس النقد و القرض تعليق على القرار رقم 2138 الصادر في 2003/05/8"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثالث، مارس 2006، ص234.

⁴ - تمت معالجة هذا الموضوع في المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا البحث.

⁵ - ZOUIMAIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », op.cit, p 96.

مشروعيتها¹، و ذلك على أساس أنها قرارات إدارية عامة اتخذت بمناسبة ممارسة صلاحيات السلطة العامة²، فلا يمكن أن تصنف ضمن أعمال السيادة لتفقت من رقابة القضاء³، بل أن الخضوع لرقابة القضاء هو ضمانه لحقوق و حريات الأعيان الاقتصاديين من تعسف سلطة الضبط في استعمال سلطاتها، ففي الوقت الذي تتمتع فيه هذه الهيئات بسلطة تنظيمية تعود تقليدياً للسلطة التنفيذية، المشرع أطر هذه الممارسة بما يضمن مصالح الأشخاص المخاطبين بالأنظمة التي تصدرها.

و عليه نخلص للقول بأنه مهما كانت طبيعة السلطة الإدارية فإن قراراتها لا تهرب من رقابة القضاء⁴.

ثانياً: اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون ضد أنظمة سلطات الضبط المستقلة.

نص المشرع الجزائري في القوانين المنشئة لأغلب لسلطات الإدارية المستقلة على اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات التي تصدرها⁵، كما أن ق.إ.م.إ الجديد أشار لذلك بصورة ضمنية، في المادة 02/901 عندما نص على اختصاص مجلس الدولة في القضايا التي تخول له بموجب نصوص خاصة⁶.

هذا الاختصاص كأصل عام، لأن المشرع الجزائري نص على استثناء لذلك بإعطاء اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة للقضاء العادي و بالتحديد للغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر⁷، على غرار المشرع الفرنسي الذي عهد بهذا الاختصاص لمحكمة استئناف باريس⁸.

¹ - اقرشاح فاطمة: "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، المرجع السابق، ص36.

² - عمورة عيسى: " النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2006، ص 79.

³ - عبد الحق قريمس: " مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة: حالة مجلس النقد و القرض، مرجع سابق، ص235.

⁴ - GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p 94.

⁵ - ZOUIMAIA R, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien», revue IDARA, N°01, 2005, p 09.

⁶ - قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر. عدد 21 مؤرخ في 23 أبريل 2008.

⁷ - المادة 63 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 معدل و متمم يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁸ - لمزيد من التفصيل في الموضوع أنظر: عمورة عيسى: " النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة"، مرجع سابق، ص 96 و ما بعدها، و كذا:

- GENTOT M, « Les autorités administratives indépendantes», op. cit, p 92- 93.

- ZOUIMAIA R, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien», op.cit, p21et s.

- ZOUAIMIA R, «les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», op. cit, p16.

فالمشرع الجزائري قام بتقليد نظيره الفرنسي، الذي عرف نفس التوزيع أو التقسيم دون أن ينتبه إلى أن مبرر اختصاص مجلس الدولة الفرنسي في القرارات الراضة للتجميع يكمن في أنها تصدر عن الوزير المكلف بالاقتصاد، فيما يختلف الأمر بالنسبة للقانون الجزائري الذي يمنح هذا الاختصاص لمجلس المنافسة¹.

كما أن قرارات الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات تخرج عن نطاق مراقبة القاضي ككل، فالمشرع يحيل النزاعات التي قد تنشأ بينها و المتعاملين الاقتصاديين حول تفسير أو تنفيذ العقد للتحكيم الدولي بعد فشل إجراء المصالحة².

بالنسبة للأنظمة التي تسنها السلطات الإدارية المستقلة، فنلمس عدم دقة المشرع الجزائري في النص على الجهة القضائية المختصة، ففي الوقت الذي نص صراحة على اختصاص مجلس الدولة فيما يتعلق بالطعون بالإلغاء المقدمة ضد أنظمة مجلس النقد المادة 65 من أمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد و القرض³، نجده صامتا فيما يتعلق بتلك الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

كما أكد مجلس الدولة على اختصاصه للنظر في منازعات مجلس النقد و القرض في قضية يونين بنك (Union- Bank) الممثلة في رئيس مجلس إدارتها السيد سليم بلعطر ضد محافظ بنك الجزائر، ملف رقم 001325، حيث قضا مجلس الدولة بإيقاف تنفيذ المقرر الصادر بتاريخ 01-02-1990 عن البنك المركزي (بنك الجزائر حاليا) من أجل توقيف اعتماد المدعية بعمليات الصرف و العملة الصعبة كونه مخالفا للقانون⁴.

فيما يتعلق بالطعن القضائي ضد الأنظمة التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فالمشرع الجزائري استعمل تعبيرا غامضا و مبهما إذ حدد في المادة 33 من

¹ - بزغيش بوبكر: " خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص319.

² - المادة 58 من قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل 2005 معدل و متمم يتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

³ - تنص المادة 65 على: " يكون النظام الصادر و المنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة..."

⁴ - مجلس الدولة، ملف رقم 001325 صادر بتاريخ 9 فيفري 1999، بين اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة بالمساهمة ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة العدد 01، 1999، ص 193-199.

المرسوم التشريعي رقم 93-10 أنه في حالة حصول طعن قضائي يمكن إيقاف تنفيذ النظام محل الطعن، دون تحديد الجهة القضائية المختصة بذلك¹.

و عليه يجب الرجوع للقواعد العامة للاختصاص الموجودة في ق.إ.م.إ لمعرفة الجهة القضائية المختصة، فنجد أن المادة 901 نصت على أن مجلس الدولة، يختص كدرجة أولى و أخيرة بالنظر في دعاوى الإلغاء الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة².

أما القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة³، فقد نصت المادة 9 منه على:

" يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في:

1- الطعون بالإلغاء ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

من البديهي أنه لا يمكن تصنيف السلطات الإدارية المستقلة ضمن فئة السلطات الإدارية المركزية و المنظمات المهنية الوطنية، فلا يبقى إلا فئة الهيئات العمومية الوطنية⁴، فهل يمكن القول أنها كذلك و بالتالي اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعن بالإلغاء ضد الأنظمة التي تصدرها؟.

مبدئيا الإجابة لا يمكن أن تكون إلا بالنفي، فالهيئات العمومية الوطنية يجب أن تخضع لرقابة رئاسية من طرف الوزير المعني، و هذا الأمر لا يتوافر في لجنة تنظيم عمليات البورصة

¹ - تنص المادة 33 من مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم متعلق ببورصة القيم المنقولة على:

" يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللاحقة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدة و الإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها.

² - هذه المادة عدلت من اختصاص مجلس الدولة المنصوص عليه في القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، لذا يمكن القول بعدم دستوريته باعتبار أن المادة 153 من دستور 1996 نصت على أن اختصاصات مجلس الدولة تنظم بموجب قانون عضوي و المادة 122 و 123 و بعض النصوص الأخرى من الدستور حددت اختصاصات البرلمان، فليس لهذا الأخير تعديل قانون عضوي نظرا لوجود إجراءات خاصة بكل واحد منهما و طبقا لمبدأ تدرج القوانين و الذي يعطي للقانون العضوي مرتبة أعلى من القانون العادي. (أنظر رأي رقم 02 / ر.ق.ع/م د / 04 مؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور، ج.ر. عدد 57 مؤرخ في 8 سبتمبر 2004. و كذا: رأي رقم 03 / ر.ق.ع/م د / 04 مؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته، للدستور، ج.ر. عدد 57 مؤرخ في 8 سبتمبر 2004.)

³ - قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج.ر. عدد 37 مؤرخ في أول جوان 1998.

⁴ - ZOUIMAIA R, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien», op. cit, p 12.

و مراقبتها باعتبار سلطة إدارية مستقلة، فمن خصائصها الأساسية أنها مستقلة عن السلطة التنفيذية¹ تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

من جانب آخر مصطلح مؤسسات ذكر عدة مرات في الدستور²، و يعبر عن عدة هيئات في الدولة إلى جانب التنفيذية و التشريعية و القضائية كالمجلس الدستوري، مجلس المحاسبة، المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي... الخ³، ولقد قضا مجلس الدولة باختصاصه للنظر في الطعون بالإلغاء ضد القرارات التي تصدرها مثلها مثل القرارات الإدارية الأخرى حتى و لو أن القانون المنشئ لها يعارض ذلك.

مثلا بالنسبة للقرارات التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء، وحسب المادة 99 من القانون الأساسي للقضاء⁴، لا يمكن أن تكون موضوع طعن بالإلغاء، إلا أن مجلس الدولة قبل اخت في الطعن المقدم ضدها و اعتبر المجلس الأعلى للقضاء سلطة إدارية مركزية⁵، رغم أنه لا يمكن أن يكيف كذلك⁶.

و عليه فكل النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة التي تخضع قرارات هذه الأخيرة لمجلس الدولة لا تستطيع ذلك إلا بقبول أنها تدخل في إطار هيئات عمومية وطنية، باعتبار أنها لا تدخل لا ضمن السلطات الإدارية المركزية و لا المنظمات الوطنية المهنية⁷.

فيما يتعلق بلجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، نعتقد أن رقابة المشروعية على الأنظمة التي تصدرها لا يمكن أن يعهد بها إلا لمجلس الدولة، بسبب أن المنازعات المتعلقة بالقرارات الفردية التي تصدرها الغرفة التأديبية يختص بها مجلس الدولة صراحة حسب المادة

¹ - ZOUIMAIA R, « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie », op.cit, p 97.

² - على سبيل المثال، المادة 9، 21، 31، 87، 162 من دستور 28 نوفمبر 1996.

³ - ZOUIMAIA R, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op. cit, p 15.

⁴ - قانون رقم 89-21 مؤرخ في 12 ديسمبر 1989 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر. عدد 53 مؤرخ في 13 ديسمبر 1989، معدل و متمم بموجب مرسوم تشريعي رقم 92-05 مؤرخ في 24 أكتوبر 1992، ج.ر. عدد 77 مؤرخ في 26 أكتوبر 1992. ملغى بموجب قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 6 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر. عدد 57 مؤرخ في 8 سبتمبر 2004.

⁵ - قرار مؤرخ في 27 جويلية 1998، ملف رقم 172994، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 83. و كذا: قرار 17 جانفي 2000، ملف رقم 182491، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 109.

⁶ - ZOUIMAIA R, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », op. cit, p 17.

⁷ - Ibid, p 19.

و كذا: ماديو ليلي: تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، الملتقى الوطني الأول حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 273.

1/57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10¹ و غياب نص قانوني يحيل الاختصاص للقضاء العادي²، و أن هذه الأنظمة ما هي إلا قرارات إدارية فيختص بالنظر فيها مجلس الدولة على غرار مجلس النقد و القرض، فلو أراد المشرع أن يضع استثناء على ذلك لكان نص عليه بنص خاص.

في ما يتعلق بسلطات القاضي الإداري عند نظره في هذه الطعون فهي غير محددة في القوانين الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة لذا نرجع بشأنها إلى القواعد العامة للقانون الإداري فيراقب القاضي الإداري الشرعية الخارجية و الداخلية للنظام محل الطعن.

الفرع الثاني

طلب إلغاء أنظمة السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر دعوى الإلغاء الدعوى الأصلية لمخاصمة القرارات الإدارية بصفة عامة و التنظيمية منها بصفة خاصة، استنادا لعدم مشروعيتها ، لأن الإلغاء هدفه حماية مبدأ المشروعية في الدولة الحديثة التي أهم دعائهما القانون، فمهمة قاضي المشروعية مراقبة مدى احترامها من طرف الإدارة العمومية بصرف النظر عن الحقوق الشخصية لرافع الدعوى (أولاً).

مستقلة فإنها تدخل في هذا النطاق،

باعتبار أنها من ضمن فئة القرارات الإدارية التنظيمية و الأمر يتعلق بطعن ضدها على أساس وجود عيب من عيوب المشروعية (ثانياً).

¹ - تنص المادة 1/57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و منتم متعلق ببورصة القيم المنقولة على: "تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، خلال أجل شهر (1) واحد من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج."

² - ZOUIMAIA R, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien», op. cit, p 20.

أولاً: دعوى الإلغاء كأساس لطلب إلغاء أنظمة سلطات الضبط.

1- المقصود بدعوى الإلغاء.

يقصد بدعوى الإلغاء، الدعوى القضائية العينية أو الموضوعية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة القانونية والمصلحة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، للمطالبة بالحكم بإلغاء قرار إداري نهائي غير مشروع¹.

وفي هذه الحالة تكون سلطة القاضي الإداري مقيدة بشرطين:

- ليس للقاضي أن يصدر أوامر للإدارة: إذ تقتصر مهمته على التحقق من مدى مشروعية القرار الإداري من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، ومن ثم لا يمكن للقاضي توجيه أوامر للإدارة، سواء تضمن الأمر القيام بعمل أو الامتناع عنه أو حتى التعديل.
- ليس للقاضي أن يحل محل الإدارة، كأن يتولى إصدار القرار الإداري بنفسه أو أن يعدل فيه أو يغير مضمونه.

نشير بأن حكم الإلغاء إما أن يكون شاملاً لجميع أجزاء القرار الإداري، وبالتالي ينعدم القرار بصفة كاملة وكلية، وإما يكون جزئياً فينصب على الجانب المعيب من القرار الإداري دون غيره².

2- خصائص دعوى الإلغاء:

تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص الذاتية، تجعلها تمثل دعوى مستقلة وقائمة بذاتها مختلفة تماماً عن سائر الدعاوى القضائية الأخرى، سواء العادية منها أو الإدارية، ومن أهم هذه الخصائص نذكر:

* **دعوى الإلغاء دعوى قضائية وليست بطعن أو تظلم إداري:** تعتبر دعوى الإلغاء دعوى قضائية بآتم معنى الكلمة، فهي ليست بتظلم إداري رئاسي، بل تشكل أداة للفصل في خصومة قائمة حول

¹ - إبراهيم عبد العزيز شيجا: "القضاء الإداري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002، ص 281 وما بعدها.

² - رابحي أحسن: "مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 512. وكذا: عمار عوادي: "نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري"، مرجع سابق، ص 176.

مركز قانوني عام، وعلى أساس نصوص قانونية سارية المفعول، ومن طرف سلطة قضائية تتمتع بكامل السيادة في إصدار أحكام حائزة لقوة الشيء المقضي فيه¹.

* دعوى الإلغاء هي الدعوى الأصلية الوحيدة لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة إلغاء قضائيا : فلا يمكن إلغاء قرار إداري غير مشروع إلغاء قضائيا وإزالة آثاره القانونية، إلا بواسطة دعوى الإلغاء فقط، فلا توجد دعوى قضائية أخرى يمكن أن تكون بديلا لها و أن تحقق نفس نتائجها².

* دعوى الإلغاء دعوى عينية موضوعية وليست دعوى شخصية أو ذاتية: فلا تقوم الدعوى بين الأفراد، ورافعها لا يهاجم السلطة الإدارية مصدرة القرار المطعون فيه إنما ذات القرار الإداري، كما لا تستهدف حماية مصالح خاصة كما في الدعاوى الأخرى كدعوى التعويض، وإنما صيانة المصلحة العامة عن طريق ترشيد أعمال الإدارة والحرص على مشروعيتها أعمالها³. باعتبار أن النظام هو قرار إداري تنظيمي فإن الأحكام السابقة المتعلقة بالقرارات الإدارية و دعوى الإلغاء تنطبق عليه، فالأمر يتعلق بطعن ضد قرارات تنظيمية نهائية، صادرة عن سلطة إدارية اتخذت بصفة عامة وبمناسبة ممارسة امتيازات السلطة العامة، قابلة للتنفيذ بمجرد نشرها في الجريدة الرسمية، بل حتى في حالة الاستعجال يصبح النظام الذي يصدره مجلس النقد و القرض نافذا بمجرد إصداره في يوميتين تصدران في مدينة الجزائر و يحتج به اتجاه الغير بمجرد نشره⁴.

ثانيا: أسباب الحكم بإلغاء أنظمة السلطات الإدارية المستقلة.

قد يصيب النظام الذي تصدره سلطة الضبط أحد عيوب المشروعية، سواء تلك المتعلقة المشروعية الخارجية أو الداخلية، مما يستوجب إلغاءه، ولقد استقر القضاء الإداري على خمسة عيوب إذا تحقق أحدها يصبح القرار الإداري غير مشروع وبالتالي المطالبة بإلغائه إلغاء قضائيا.

¹- Jean Marc Peyricol, «Droit administratif», Edition Montchrestien, Paris, 1997, P 99 -100.

²- رابحي أحسن: " مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 513.

³- عدنان عمرو: "القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)", الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 11.

⁴- المادة 64 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

1- عيب عدم الاختصاص L' Incompétence:

يقصد به عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني معين، أو انعدام الأهلية والصفة القانونية في اتخاذ قرار إداري باسم و لحساب الإدارة العمومية بصفة شرعية، أي أن القرار الإداري صدر عن هيئة إدارية أو شخص لم يخول له القانون سلطة ذلك¹.

وهو أول عيب أدى للإلغاء حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي، و العيب الوحيد المعتبر من النظام العام، لا يمكن تصحيحه بإجراء لاحق، فليس للإدارة التنازل عن اختصاصاتها إلا في حالة التفويض و الحلول² عيب صورتين، البسيط³ و الجسيم⁴.

في مجال السلطات الإدارية المستقلة يتحقق هذا العيب في حالة مخالفة القواعد الموضوعية الواجب احترامها لاسيما تلك المتعلقة بالنصاب القانوني الواجب اكتماله لعقد الدورات، أو صدور النظام من طرف الرئيس فقط رغم أن القانون لا يعطيه هذه الصلاحية.

2- عيب الشكل و الإجراءات:

يقصد به عدم التزام الإدارة العمومية بالشكليات و الإجراءات المطلوبة قانونا عند إصدار القرار الإداري⁵، أي الخصائص الخارجية والإجرائية التي يتعين إصدار القرار في "جوفها"، كإهمال شكالية الكتابة أو التسبب أو إجراء التحقيق.

يبين عنصر الشكل مدى احترام السلطة الإدارية للإجراءات القانونية الواجب اتخاذها قبل إصدار القرار، و مدى انحرافها و تعسفها في استعمال سلطاتها.

¹ - عمار عوابدي: " نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري"، مرجع سابق، ص 192.

² - المرجع السابق، ص 192-193.

³ - يكون عيب عدم الاختصاص بسيطا عند اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أخرى، أي مخالفة قاعدة توزيع الاختصاص بين الهيئات الإدارية في السلطة التنفيذية، و تتمثل صورته في عيب عدم الاختصاص الموضوعي، المكاني و الزماني

(عدنان عمرو: "القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)"، مرجع سابق، ص 102

⁴ - يكون عندما يقوم شخص ليس له سند أو صفة قانونية و لا ينتمي للسلم الإداري بإصدار قرار إداري، أو عندما تتعدى سلطة على صلاحيات سلطة أخرى كاعتداء السلطة التشريعية على اختصاصات السلطة التنفيذية. هذا الأمر يؤدي لانعدام و تجريد القرار الإداري من كل آثاره و يعتبر عملا ماديا و ليس قانونيا، و لا يتقيد المخاصم له بأجل، باستثناء حالة الموظف الفعلي التي أسسها مجلس الدولة الفرنسي.

⁵ - عمار عوابدي: " نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري"، مرجع سابق، ص 193.

فيما يتعلق بالأنظمة التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة يتحقق هذا العيب عند قيام سلطة الضبط مثلا بإصدار النظام دون إتباع الشكليات و الإجراءات المحددة قانونا كعدم تبليغ مجلس النقد و القرض مشروع النظام للوزير المكلف بالمالية قبل إصداره¹. بالنسبة للتسبيب فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا في حالة ما إذا ألزمها القانون بذلك، إلا أن مجلس الدولة خالف هذا المبدأ إذ أصدر قرارا يقضي بالزامية تسبيب القرارات الإدارية بما فيها قرارات السلطات الإدارية المستقلة، معتبرا أن عدم التسبيب مخالف للمبادئ العامة للقانون².

2- عيب السبب

يقصد به انعدام الحالة أو الواقعة المادية أو القانونية التي استندت عليها السلطة الإدارية المختصة في اتخاذ وإصدار قرار إداري نهائي معين، أو وقوع الخطأ في تكييفها و تفسيرها، ويتحقق ذلك عندما تتوهم الإدارة وجود ظروف مادية أو قانونية معينة ثم يثبت عدم وجودها في ، أو أن تخطئ في تفسير وتكييف هذه الوقائع عند إصدارها للقرار الإداري³.

4- عيب المحل أو عيب مخالفة القانون :La violation de la loi

يقصد به خروج مضمون وموضوع القرار الإداري عن أحكام وقواعد القانون بمدلوله الواسع، أي مخالفة آثار القرار الإداري لأحكام و مبادئ و قواعد القانون، ويتخذ هذا العيب إما صورة المخالفة الصريحة والواضحة لأحكام وقواعد القانون في معناه العام أو صورة الخطأ في تفسير القانون أو الخطأ في تطبيقه.

بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة التنظيمية، فلقد حدد القانون المجالات التي تختص فيها باتخاذ أنظمة لوضعه حيز التطبيق⁴، فإذا قامت سلطة الضبط بإصدار نظام ما

¹ - المادة 63 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

² - "... إن المقرر المعاد المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفا بذلك المبادئ العامة للقانون و يشكل تعديا على حقوق المدعية..." (مجلس الدولة، 9 فيفري 1999، ملف رقم 001325، قضية "اتحاد بنك" ضد "محافظ بنك الجزائر"، مجلة إدارة، العدد 01، 1999، ص 197.)

³ - رابحي أحسن: " مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 516.

و كذا: عمار عوادي: " نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري"، مرجع سابق، ص 191-192.

⁴ - المادة 62 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق. و المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

في غير تلك المجالات أو أخطأت في تفسيره و تطبيقه كان النظام مشوبا بعيب المحل و يمكن المطالبة بالغاء قضائيا.

5- عيب الانحراف في استعمال السلطة *Le détournement de pouvoir*:

يقصد به أن تستهدف السلطة الإدارية مصدره القرار الإداري، هدف آخر غير ذلك المحدد لها¹، و يعتبر أحدث عيب و حالة لإلغاء القرارات الإدارية نظرا لحدثه و صعوبة اكتشافه من طرف القاضي الإداري².

يمكن لعيب الانحراف في استعمال السلطة أن يتخذ صورتين أساسيتين:

- أن تستهدف الإدارة العمومية تحقيق أغراض خاصة سياسية أو أدبية، بدلا من غرض المصلحة العامة.

- أن تستهدف الإدارة مصدره القرار هدف من أهداف المصلحة العامة، ولكنه ليس هو الهدف النهائي والحقيقي الذي تصبوا إليه، بل أنها تسعى من وراء كل ذلك إلى تحقيق مصالح ذاتية أخرى³.

من هذا المنطلق السلطة القضائية تستعمل في الرقابة على شرعية أنظمة سلطات الضبط وسائل لا تختلف عن تلك المستعملة في إطار الطعون من أجل تجاوز السلطة، فمراقب المشروعية الخارجية للنظام، بالتأكد من أن سلطة الضبط لم تتجاوز اختصاصاتها و صلاحياتها المحددة قانونا، و القواعد الشكلية و الإجرائية التي يجب مراعاتها إن وجدت، كما يراقب المشروعية الداخلية بالتأكد من سلطة الضبط لم ترتكب خطأ في تفسير القانون و أنها كيفت الوقائع تكييفا صحيحا حسب النصوص القانونية المتعلقة بها.

¹- رابحي أحسن: " مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 517.

²- عمار عوادي: " نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري"، مرجع سابق، ص 195.

³- رابحي أحسن: " مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، مرجع سابق، ص 517.

المطلب الثاني

خصوصية المنازعات في مجال سلطات الضبط المستقلة.

القول باختصاص مجلس الدولة بالنظر في دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، يعني أن تخضع للإجراءات و القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، باعتبار أن القانون العضوي المتعلق بمجلس الدولة نص على ذلك¹، إلا أن في مجال السلطات الإدارية المستقلة هذه الرقابة تظهر بعض الاستثناءات على القواعد العامة، وضعها المشرع في النصوص الخاصة المنشئة لهذا النوع من الهيئات على غرار بعض النصوص القانونية الخاصة بمجالات أخرى، و هذا يظهر خاصة من ناحية الإجراءات المتبعة أو من ناحية عن رفعها، و حتى من ناحية أصحاب الحق في مخاصمة هذه الأنظمة.

و عليه نتناول في الفرع الأول، الخصوصية من ناحية الإجراءات المتبعة لرفع دعوى الإلغاء، و في الفرع الثاني الخصوصية من ناحية الآثار المترتبة عن رفع دعوى الإلغاء. و أخيرا أصحاب الصفة في مخاصمة الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في فرع ثالث.

¹ - تنص المادة 40 من قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله على: "تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية."

الفرع الأول

الخصوصية من ناحية الإجراءات المتبعة لرفع دعوى الإلغاء.

تعد الإجراءات و الشروط الواجبة لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة والمنصوص عليها في ق.إ.م.إ.م. بمثابة المبدأ العام، إلا أن المشرع الجزائري وضع استثناءات على ذلك بموجب نصوص خاصة منظمة لعدة ميادين من بينها في النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، فإذا كانت الأنظمة التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة تخضع لرقابة القضاء، إلا أنها لا تخضع لنفس الإجراءات المنصوص عليها في القواعد العامة بل نجد قواعد و إجراءات خاصة نص عليها المشرع، و يتعلق الأمر خاصة بالتظلم الإداري المسبق (أولا) و مواعيد رفع الدعوى (ثانيا).

أولا: شرط التظلم الإداري المسبق.

1- تعريف التظلم الإداري المسبق.

يقصد بالتظلم الإداري المسبق، الطلب أو الشكوى التي يقوم بها المتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض نزاع ناتج عن عمل قانوني إداري¹. هذا الإجراء كان يلزمه المشرع الجزائري في الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة و التي تستهدف إلغاء قرارات السلطات الإدارية المركزية و الهيئات الوطنية المستقلة، و المنظمات الوطنية المهنية²، و ذلك حسب المادة 275 من ق.إ.م. السابق³ التي تنص على:

¹ - خلوفي رشيد: "قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001، ص 62.

² - قبل إصلاحات 1990، كان المشرع الجزائري يشترط إجراء التظلم في كل دعاوى الإلغاء سواء ترفع أمام الغرف الإدارية لدى المجالس القضائية، أو تلك الموجودة على مستوى المحكمة العليا، و بعد 1990 أبقى على هذا الشرط أمام هذه الأخيرة، و عوض التظلم بإجراء الصلح بالنسبة لدعاوى الإلغاء أمام الغرف الإدارية على مستوى المجالس القضائية.

³ - أمر رقم 66-154 مؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر. عدد 47 مؤرخ في 1966، معدل و متمم بموجب قانون رقم 01-86 و قانون رقم 90-23، قانون رقم 01-05. (ملغى).

" لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه"

بالنسبة للدعوى التي ترفع أمام مجلس الدولة تحيلنا المادة 40 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة للقواعد العامة¹ أي المادة 275 السابقة.

كما أكد مجلس الدولة على الطابع الإلزامي للتظلم الإداري لقبول دعوى الإلغاء أمامه في عدة قرارات له منها، قرار صادر في 12 مارس 2000، أين اعتبر الطعن الإداري التدرجي شرطا لقبول دعوى الإلغاء أمامه و يرفع أمام السلطة التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه²، و في قرار آخر رفض الدعوى الإدارية شكلا لانعدام الطعن الإداري التدرجي³.

غير أن الوضع ليس كذلك بالنسبة لكل الدعوى، فيمكن أن تضع القوانين الخاصة استثناء عن القاعدة العامة، تجعل من التظلم الإداري المسبق وجوبيا أمام المحاكم الإدارية (الغرف القضائية لدى المجالس القضائية حاليا) بعدما الغي، أو تلغيه أمام مجلس الدولة بعدما كان إلزاميا.

2- تطبيق إجراء التظلم في الطعون بالإلغاء ضد أنظمة السلطات الإدارية المستقلة.

المشرع الجزائري لم يشر لإجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء ضد الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة أمام مجلس الدولة في النصوص القانونية المنشئة لها، مما يعني أنه لم يأت باستثناء على القواعد العامة، فلا مجال لإعمال قاعدة "الخاص يقيد العام" في حالة سكوت النص الخاص عن ذكر التظلم⁴.

¹ - تنص المادة 40 من قانون عضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله على:

"تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أما مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية."

² - قرار صادر في 12 مارس 2000، ملف رقم 001366، بين عزي عبد القادر ضد وزير العدل، غير منشور، (تاجر محمد: " ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006، ص 104).

³ - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، ملف رقم 005251، قرار مؤرخ في 11 مارس 2003، قضية أ.ع ضد وزير الداخلية، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 151.

⁴ - تاجر محمد: " ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، مرجع سابق، ص 115.

بالنسبة للتظلم الرئاسي¹، فلا يمكن تصوره أمام السلطات الإدارية المستقلة، لأنه حسب تسميتها فهي مستقلة لا تخضع لا لوصاية إدارية و لا للسلطة الرئاسية، و منه فلا توجد سلطة أعلى منها تخضع لأوامرها و تعليماتها، أما الطعن الولائي²، فيفترض أن النصوص التي تنظم الطعون ضد الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لم تنص على أي استثناء عما هو موجود في القواعد العامة، و أن الطعن الذي يقدم أمام مجلس الدولة يطبق عليه قانون الإجراءات المدنية، فلا استثناء إلا بنص³.

إلا أن مجلس الدولة خرق أحكام المادة 275 من ق.إ.م في قضية البنك الجزائري الدولي (A.I.B) ضد محافظ البنك المركزي (بنك الجزائر حاليا) و من معه بشأن طعن مقدم ضد إذ

قضا مجلس الدولة بما يلي:

" هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد و القرض، و أن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية و الآجال، بحيث لا تنص على طعن مسبق، و إنما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوما"⁴.

¹ - التظلم الرئاسي هو التظلم الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تمارس سلطة رئاسية على السلطة الإدارية مصدره القرار الإداري أو التي قامت بالعمل المادي محل التظلم. (خولفي رشيد: قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل"، مرجع سابق، ص 62).

² - التظلم الولائي هو ذلك التظلم الذي يقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري المتظلم فيه أو السلطة الإدارية التي قامت بالعمل المادي محل التظلم. (المرجع نفسه، ص 62).

³ - حدري سمير: "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مرجع سابق، ص 148.

و كذا: ماديو ليلي: "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص 274.

⁴ - مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية رقم 012101، قرار مؤرخ في 1 أبريل 2003، البنك الجزائري الدولي (A.I.B) ضد محافظ بنك الجزائر و من معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 135 إلى 138.

يفهم من قضاء مجلس الدولة هذا أنه كلما وضع المشرع استثناء عن القواعد العامة المتعلقة بمواعيد الطعن، فإن شرط التظلم الإداري المسبق لا يمكن تطبيقه و يستبعد¹، أما إذا نص المشرع على نفس المواعيد المنصوص عليها في ق.إ.م.إ. فالتظلم يكون وجوبياً². إن هذا التسبب خاطئ، فقاعدة الخاص يقيد العام تشترط وجود تقييد في النص الخاص، لكن المادة 146³ لم تشر لإجراء التظلم، فالتقييد الذي جاءت به يتعلق بالميعاد فقط، لذا كان يجب الرجوع للمادة 275 و تطبيقها⁴.

هذه الخصوصية وهذا الإشكال من ناحية إجراء التظلم كانت تظهر في ظل ق.إ.م. القديم، الذي كان يلزم إجراء التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، لكن في ق.إ.م. الجديد هذا المشكل لم يعد قائماً باعتبار أن المادة 1/830 تجعل من التظلم الإداري أمراً اختيارياً للمدعي، وأشارت فقط للتظلم الولائي.

" يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري، تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه." ⁵

ثانياً: ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضد أنظمة سلطات الضبط المستقلة.

1- شرط الميعاد في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

حدد المشرع المدة التي يجب خلالها رفع دعوى المطالبة بإلغاء قرار إداري وقصد استقرار الأوضاع القانونية و لكي لا تبقى أعمال الإدارة مهددة دائماً بالإلغاء، و شرط الميعاد من النظام العام حسب موقف القضاء و على القاضي إثارته من تلقاء نفسه⁶.

¹ - على سبيل المثال حسب المادة 87 من أمر رقم 03-11 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، لا يمكن الطعن في قرار رفض طلب الترخيص أمام مجلس الدولة إلا بعد قرارين بالرفض، و لا يمكن تقديم الطلب الثاني إلا بعد مرور 10 أشهر من الطلب الأول، هنا يستحيل تصور إجبار المعني بالتظلم نظراً لوجود مواعيد خاصة.

² - بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز، لجنة الإشراف على التأمينات، و مجلس المنافسة فيما يتعلق برفض التجميعات، فالمشرع لم يضع استثناء على المواعيد، منه فإن الطعن ضد قراراتها يكون بعد إجراء التظلم.

³ - تقابلها المادة 107 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ - تاجر محمد: " ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، المرجع السابق، ص 116.

⁵ - المادة 1/830 من قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق.

⁶ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، ملف رقم 33028 بتاريخ 20 أبريل 1985، شركة "سيرات" ضد وزير المالية، و مصلحة الضرائب بباتنة (قرار غير منشور)، و كذا: قرار مجلس الدولة، الغرفة الأولى، ملف رقم 002242، بتاريخ 07 ماي 2001، ذ. يونس ضد ب. لخضر، (غير منشور)، نقلاً عن تاجر محمد: " ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، مرجع سابق، ص 104.

بالنسبة للدعاوى التي ترفع أمام مجلس الدولة، المشرع الجزائري في ظل قانون الإجراءات

من تاريخ القيام بالتظلم و سكوت الإدارة عن الرد والذي يعتبر كرد ضمني برفض التظلم¹.
أما القانون الجديد فالمواعيد المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 والمتعلقة بالمواعيد
أمام المحاكم الإدارية هي من يطبق على الدعاوى أمام مجلس الدولة كأول و آخر درجة²،
و عليه فميعاد الطعن حدد بأربعة أشهر من تاريخ تبليغ القرار الفردي أو نشر القرار
التنظيمي³، و للمدعي أن يقوم بإجراء التظلم الولائي أمام الجهة مصدرة القرار في نفس الآجال
المطبقة على رفع الدعوى، و في حالة مرور شهرين من تبليغ التظلم و سكوت الإدارة المتظلم
أمامها عن الرد، يعد السكوت رفضا للتظلم و من تاريخ انتهاء الشهرين يكون للمتظلم مهلة
شهران آخران لرفع الدعوى القضائية، نفس الأمر في حالة رد الإدارة برفض التظلم في الأجل
الممنوح لها⁴.

من هذا المنطلق، نلاحظ أن المشرع الجزائري من جهة وحد مواعيد الطعن على مستوى
المحاكم الإدارية و مجلس الدولة، و من جهة أخرى أطالها وذلك في صالح المدعي و ليس
الإدارة.

2- شرط الميعاد في القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة.

بالنسبة للسد

أخرى، كما لا تتوافق أحيانا مع ما هو منصوص عليه في ق.إ.م.إ، فتارة نجد المشرع يستعمل
العد بالأشهر، و تارة بالأيام.

¹ - المواد 279 و 280 من أمر رقم 66-154 مؤرخ في 8 جوان 1966 معدل و متمم يتضمن قانون الإجراءات المدنية، مرجع سابق.

² - المادة 907 من قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق.

³ - المرجع نفسه، المادة 829.

⁴ - المرجع نفسه، المادة 830.

أ- **العد بالأشهر:** في مجال البورصة و بالخصوص قرارات الغرفة التأديبية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فإنها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار¹.

أما فيما يتعلق بالأنظمة التي تسنها اللجنة فالمشرع الجزائري لم ينص على أية مواعيد خاصة للطعن فيها بالإلغاء، أمام هذا السكوت يمكن أن نستنتج أنه تطبق الأحكام المتعلقة بالمواعيد المنصوص عليها في القواعد العامة.

ب- **العد بالأيام:** يجب أن يقدم طلب إلغاء الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد و القرض في أجل².

أما عن انطلاق حساب مدة الميعاد فيكون من النشر سواء في الجريدة الرسمية أو الجرائد اليومية في حالة الاستعجال.

يظهر عند قراءة أولية أن المشرع لم يقيم بأي استثناء و أن مدة الشهرين تعادل مدة الستين يوما، إلا أن الأجلين مختلفين لأن مدة الشهرين قد تزيد عن الستين يوما كما هو الحال بالنسبة لشهري جويلية و أوت، أو ديسمبر و جانفي، و قد تقل عنها مثلما هو الحال في شهري فيفري و مارس.

و عليه فإن الانتقال من طريقة الحساب بالأشهر للحساب بالأيام، يبين الطابع الاستثنائي لمواعيد الطعن ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة لاسيما تلك المتمتعة بالسلطة التنظيمية.

بالنظر في المواعيد الخاصة بالطعون المقدمة ضد الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة يظهر لنا الطابع الفوضوي الذي تعاني منه هذه الآجال، فالمشرع أحيانا يعتمد نظام الحساب بالأيام، و أحيانا أخرى العد بالشهور، و أحيانا يفضل السكوت عن الأجل المطبق، و بالنتيجة نجد تعدد في الآجال لا تبرير له في الواقع³.

¹ - المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 معدل و متمم يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - المادة 2/65 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

³ - ZOUIMAIA R, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien», op. cit, p 29.

فكان على المشرع توحيد الإجراءات و الآجال المطبقة على كل السلطات الإدارية المستقلة أو إحالتها بمجملها إلى القاعدة العامة أي قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، لتسهيل العمل على المتقاضين.

الفرع الثاني

الخصوصية من ناحية الآثار المترتبة عن رفع دعوى الإلغاء.

المبدأ أن القرارات الإدارية تعتبر نافذة حيال الأفراد المخاطبين بها بعد التبليغ نظرا لما تتميز به من نفاذ مباشر على أساس قرينة سلامتها و مشروعيتها، و أنها اتخذت وقفا للشروط القانونية، فرفع دعوى الإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة ليس من شأنه وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم ينص القانون على خلاف ذلك¹. إلا أنه استثناء يمكن وقف تنفيذ القرار الإداري بطلب من المدعي أمام القضاء.

بالنسبة لأنظمة السلطات الإدارية المستقلة فإن وقف التنفيذ إجراء ذو أهمية بالغة من ناحية الآثار قد تترتب في حالة مواصلة تطبيق النظام محل الطعن خاصة في حالة التوصل إلى إلغائه (أولاً)، إلا أن المشرع الجزائري لا يتخذ نفس الموقف فيما يتعلق بهذا الإجراء في كل السلطات الإدارية المستقلة (ثانياً).

أولاً: أهمية وقف تنفيذ أنظمة سلطات الضبط المستقلة.

يعتبر طلب وقف تنفيذ الأنظمة التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة إجراء لاحق على رفع دعوى الإلغاء، و هو من الطلبات الوقتية التحفظية و المستعجلة السابقة للفصل في الموضوع²، فإذا كان مقبولاً أن القرارات الإدارية تمتاز بقرينة المشروعية و امتياز الأسبقية الذي يؤسس التنفيذ المباشر ولو كانت موضوع طعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، إلا أنه يبقى لهذا التنفيذ أخطار جسيمة قد لا يمكن تداركها في حالة الحكم بإلغاء القرار محل الطعن³، هنا تظهر أهميته من ناحية خطورة الآثار التي قد يربتها استمرار تنفيذ النظام محل الطعن لغاية

¹ - عمورة عيسى: "النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة"، المرجع السابق، ص 120.

² - بزغيش بوبكر: " خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص 317.

³ - ZOUIMAIA R, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien», op. cit, p 30.

الفصل في دعوى الإلغاء¹، والأضرار التي يمكن أن يلحقها بالمصالح الاقتصادية و المالية للأعوان الاقتصاديين و التي لا يمكن تداركها خاصة تلك المتعلقة بالبنوك و المؤسسات المالية² باعتبار أن النظام قابل للتنفيذ بمجرد نشره³.

لذا ولتجنب الآثار السلبية التي قد تحدث، يوقف تنفيذ النظام محل الطعن لحين الفصل في الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء)، فوقف التنفيذ في مجال الضبط الاقتصادي ليس مجرد قاعدة إجرائية، إنما يحقق فوائد اقتصادية و مالية معتبرة⁴، فلا يكفي تكريس حق الطعن ضد أنظمة سلطات الضبط لضمان حقوق المخاطبين بها، بل يجب إتباعه بمبدأ وقف التنفيذ الذي قد يحقق⁵.

فإذا كان إذا كان الحكم بالإلغاء له حجة مطلقة في مواجهة الكافة، وأنه يؤدي إلى إعدام القرار الإداري وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن، بإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره، فكيف ينتج قرار الإلغاء هذه الآثار إذا كان النظام أو القرار الإداري قد قامت الإدارة بتنفيذه وأنتج جميع آثاره؟⁶.

هنا قرار الإلغاء لا قيمة له إذ يصبح تنفيذه مستحيلا.

من جهة أخرى فإن التعويض الذي يحكم به على الإدارة مهما كانت قيمته فلا يعيد الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار ذلك لأنه لا يمكن أن يصحح الضرر الواقع، كما هو الحال بالنسبة للقرار الإداري الذي يقضي بسحب اعتماد بنك ما أو مؤسسة مالية، فإذا ما تم إلغاؤه بعد تنفيذه و ترتيبه لآثاره القانونية، فإن من الصعب منح التعويض المناسب لمثل هذا الضرر الناتج

¹ - ZOUAIMIA R, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit, p 159.

² - بزغيش بوبكر: " خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص 317.

³ - يتمثل الجانب التنفيذي للقرار الإداري في الامتياز المعترف به للإدارة في اتخاذ قرارات تنفذ و تحدث آثارها بدون حاجة للجوء للقاضي. (رشيد خلوفي: " قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل"، مرجع سابق، ص 35).

⁴ - ZOUAIMIAR, « Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes an droit Algérien », op.cit, p 31.

⁵ - فتحي وردية: "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني الأول سلطات الضبط المستقلة الفاصلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 331.

⁶ - المرجع نفسه، ص 335.

عن هذا الفعل الذي قد يصل إلى فقدان ثقة المتعاملين بالمؤسسة المعنية فوقف التنفيذ وحده من ينقذ البنك من التصفية¹.

من الناحية العملية، فإن فائدة وقف القرار الإداري تظهر بوضوح بالنظر إلى بطء القضاء الإداري سواء الفرنسي أو الجزائري، حيث يستغرق الفصل في الدعوى وقتا طويلا لعدم بذلك

الفعال لهذا البطء الذي يؤدي إلى نتائج خطيرة²، ويساعد جهة الطعن في التحكم في جميع الطعون ضد أنظمة سلطة الضبط³.

ثانيا: تكريس المشرع الجزائري لمبدأ وقف تنفيذ أنظمة سلطات الضبط المستقلة.

1- في القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

حسب القواعد العامة المنصوص عليها في ق.إ.م.إ ليس لدعوى الإلغاء أثر موقوف للقرار المتنازع فيه، فالمشرع الجزائري لا يكرس مبدأ وقف تنفيذ القرار المطعون فيه كحق معترف به لمصلحة المدعي كمبدأ عام، و استثناء يكون ذلك إذا نص القانون على خلاف ذلك، و يمكن أن تأمر الجهة القضائية بوقف التنفيذ⁴ إذا طلب المدعي ذلك بدعوى مستقلة متزامنة مع دعوى مرفوعة في الموضوع أو تظلم إداري⁵، ففي هذه الحالة الأخيرة يمكن للقاضي المختص قبول أو رفض طلب وقف التنفيذ⁶.

أما عن شروط تنفيذ وقف تنفيذ القرار الإداري، فنستنتجها من الاجتهادات القضائية فالمحكمة العليا في قرارين لها، قضت بأن القاضي لا ينطق بوقف تنفيذ قرار إداري، إلا إذا كان للطعن

¹ - ZOUIMAIA R, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien», op. cit, p 30.

² فتحي وردية: "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، مرجع سابق، ص336.

³ عمورة عيسى: "النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة"، مرجع سابق، ص 118.

⁴ - المادة 833 من قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مرجع سابق.

⁵ - المرجع نفسه، المادة 834.

⁶ - نفس الأمر نص عليه قانون الإجراءات المدنية السابق في المادة 283 إذ "يسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية و بناء على طلب صريح من المدعي، بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، بحضور الأطراف أو من أبلغ قانونا بالحضور."

القضائي الإداري المرفوع في الموضوع حظوظ في الاستجابة إليه، و إذا كان من شأن هذا
1.

في فرنسا، مجلس الدولة الفرنسي يشترط بعض الشروط لإعمال مبدأ وقف التنفيذ هي:

- أن يؤدي القرار إلى تعديل أو تغيير مركز قانون أو مادي.

- أن يكون الضرر اللاحق غير ممكن إصلاحه.

- أن تكون الأسباب المعتمد عليها جدية، و يكون الحال كذلك عندما يشك القاضي الإداري

في مشروعية القرار قبل فحصه الدقيق، أي في حال ما إذا كان القرار محل الطعن مشوباً بعيب
عدم المشروعية الظاهر.²

كما اعتبر المشرع الفرنسي وقف التنفيذ ضرورة دستورية يرى فيها المجلس الدستوري
الفرنسي ضماناً أساسياً لحقوق الدفاع.³

2- تكريس مبدأ وقف التنفيذ في أنظمة السلطات الإدارية المستقلة.

يرى بعض الفقه بأن قبول وقف تنفيذ القرارات التي تتخذها سلطة الضبط من شأنه أن

يمس بمصادقية هذه الأخيرة في الضبط الاقتصادي، فاهتمامها ينصب على النظام العام

الاقتصادي، أكثر من المصالح الخاصة للمؤسسات و الأعوان الاقتصاديين، لذا يجب أخذ إجراء

وقف التنفيذ بشيء من التحفظ.⁴

كما أن النصوص التي تحكم السلطات الإدارية المستقلة تتضمن في معظمها نفس الأحكام

التي تستبعد وقف التنفيذ، وليس للطعن أثر موقوف لتنفيذ القرار، فأعمال السلطات الإدارية كمبدأ

عام كلّها مشمولة بالإنفاذ المعجل⁵، باستثناء أعمال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها،

فبالنسبة لمجلس النقد و القرض،

¹ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار مؤرخ في 10 جويلية 1982، ملف رقم 29170، قضية ف.ش ضد وزير الداخلية و من معه، المجلة القضائية، عدد 02، لسنة 1989، ص 193.

² - ماديو ليلي: "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، مرجع سابق، ص 276.

³ - المرجع نفسه، ص 277.

⁴ - عمورة عيسى: "النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة"، مرجع سابق، ص 121.

⁵ - مثلما هو الأمر بالنسبة لمجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، و الوكالتين المنجميتين.

موقف¹ حسب المادة 65 فقرة أولى من أمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض التي تنص على:

" ... و لا يكون لهذا الطعن أثر موقف."

وعلى هذا يتأكد لنا الاستبعاد الصريح لتطبيق مبدأ وقف التنفيذ بمناسبة الطعن ضد نظام ما للمجلس، ولعل هذا الأمر راجع إلى انفراد الوزير المكلف بالمالية بهذا الطعن. أما القرارات الفردية التي يتخذها المجلس والمتعلقة بالنشاطات المصرفية، فرغم تصريح المشرع بقابلية الطعن فيها بالإلغاء للأشخاص الطبيعيين والمعنويين المستهدفين من القرارات أمام مجلس الدولة خلال 60 يوما من نشر القرار أو تبليغه إلا لم يحدد موقفا حول إمكانية إيقاف تنفيذ القرار لحين الفصل في الطعن²، مما يدفعنا لتطبيق القواعد العامة في هذا الشأن و القول بعدم تطبيق مبدأ وقف التنفيذ كأصل.

فيما يتعلق بالأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فالمشرع نص على إمكانية وقف تنفيذها في حالة حصول طعن قضائي ضدها لكن بشروط حسب المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 التي نصت على:

" يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنه نتائج واضحة الشدة و الإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها."

و عليه لقبول وقف تنفيذ الأنظمة التي تصدرها اللجنة يجب استيفاء أحد الشرطين التاليين، ثم تبقى هناك سلطة تقديرية للقاضي المختص في قبول أو رفض طلب وقف التنفيذ.

- تقديم طعن أصلي ضد نظام صادر عن اللجنة أمام الجهة القضائية المختصة كإجراء

أولي، ليطلب بعدها وقف تنفيذ النظام.

¹ - نفس الأمر فيما يتعلق بالقرارات التي تصدرها اللجنة المصرفية، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الوكالتين المنجميتين، أما مجلس المنافسة فالأصل أن الطعن في قراراته ليس له أي أثر موقف، لكن يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز 15 يوما أن يوقفه عندما تقتضي الظروف أو الوقائع الخطيرة ذلك حسب المادة 63 من أمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.

² - المادة 4/56 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

- إثبات أن تنفيذ النظام محل الطعن يمكن أن تنتج عنه نتائج وخيمة وواضحة الشدة

منذ نشر النظام¹.

أما بالنسبة لباقي القرارات التي تتخذها خاصة فيما يتعلق بالسلطة القمعية، المشرع لم يكرس مبدأ وقف التنفيذ.

من تحليل الأحكام السابقة يتجلى لنا بوضوح تذبذب موقف المشرع الجزائي بشأن وقف التنفيذ، فضمن سلطة واحدة تارة يأخذ به و تارة لا أو يسكت عن النص عليه، و كأننا أمام مجموعة من المشرعين وهذه الظاهرة تمس بحقوق المتابعين أمام هذه الهيئات و تؤسس حالة من اللاستقرار قانوني « Insécurité juridique »، إنها فوضى السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي².

لذا تدخل المشرع لتوحيد هذا المبدأ خاصة أن المجال الاقتصادي و المالي هام وخطير ضرورة أكيدة لتفعيل الضبط الاقتصادي.

¹ - فتحي وردية: 'وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة'، مرجع سابق، ص 339.

² - HANNOUN CH, « comment interpréter le désordre des autorités administratives indépendantes ? », in DECOOPMAN N, (s/dir), le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, op. cit, p09 et s.

الفرع الثاني

أصحاب الصفة في مخاصمة الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة.

لا تقبل الدعوى القضائية إلا إذا توافر في المدعي الصفة القانونية وأهلية التقاضي و المصلحة، و صاحب الصفة في رفع دعوى الإلغاء هو نفسه صاحب المصلحة فيها¹ فإذا تبين للقاضي المختص أن نظاما ما غير مطابق للقانون فإنه يملك حق التصريح بعدم مشروعيته و إلغائه، إلا أن قراره هذا يتوقف على من يكون له الحق في طلب هذه المراقبة². بالنسبة لدعوى الإلغاء المرفوعة ضد الأنظمة التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة المشرع الجزائري لم يتخذ موقفا واضحا، إذ حدد أصحاب الصفة في رفع دعوى ضد أنظمة الشيء الذي لم يفعله فيما يتعلق بالأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

أولا: بالنسبة لمجلس النقد و القرض.

رغم أن قرارات و أنظمة السلطات الإدارية المستقلة قابلة للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة مثلها مثل القرارات الإدارية العادية، إلا أن قانون النقد و القرض لم يترك حق المبادرة بطلب إلغاء الأنظمة التي تصدرها المجلس في متناول أي كان بل حصر صاحب الصفة في الوزير المكلف بالمالية دون سواه من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين³، حتى و لو كان النظام المصدر يمس بمراكزهم القانونية في حال تطبيقه و في أجل 60 يوما فقط من تاريخ النشر، حسب المادة 1/65 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض.

" يكون النظام الصادر و المنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن

"...

¹ لمزيد من التفصيل أنظر: خلوفي رشيد: "قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل"، مرجع سابق، ص 161 إلى 183.

² عبد الحق قريمس: "مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة: حالة مجلس النقد و القرض..."، مرجع سابق، ص 235.

³ ZOUAIMIA R, "Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie" op.cit, p 16.

إن الأنظمة التي يسنها مجلس النقد و القرض تحمل تدابير عامة، إلا أنها قابلة للتأثير مباشرة في مصالح البنوك و المؤسسات المالية، المتعاملين الاقتصاديين أو حتى الخواص¹ في حال تطبيقه، و قد يضر بمصالحهم خاصة في حالة عدم مخاصمة الوزير المكلف بالمالية لهذه الأنظمة في أجل 60 يوما و أن الطعن ليس له أي أثر موقوف.

هذا الأمر ينقص من الضمانات القضائية للأعوان الاقتصاديين في مواجهة السلطة التنظيمية دون رقابة قضائية، و يتعارض مع أحكام الدستور التي تنص أن كل القرارات الإدارية قابلة للطعن أمام القضاء إلا أعمال السيادة، و لا يمكن تصنيف أنظمة المجلس ضمنها.

حبذا لو رفع بنك ما طعنا قضائيا ضد أنظمة مجلس النقد و القرض لنرى رد فعل مجلس الدولة الذي اتخذ موقفا بشأن القرارات الإدارية، و اعتبرها كلها قابلة للطعن فيها أمام القضاء عندما تتخذ مخالفة للقانون أو عندما تكون مشوبة بتجاوز السلطة على أساس أن الدستور ينص أن كل القرارات الإدارية تقبل الطعن القضائي باستثناء أعمال السيادة، و ذلك عندما قبل الطعن ضد قرار الغرفة التأديبية للقضاة رغم أن القانون الخاص بهم يرفض ذلك²، و اعتبر أن المادة 2/99 من القانون الأساسي العام للقضاء لا يمكن أن تؤدي لحرمان العارض من الطعن في تجاوز السلطة المفتوح له في هذا المجال على غرار جميع المجالات الأخرى بموجب المبادئ العامة للقانون³.

إلا أنه لم يرقم أحد برفع دعوى إلغاء ضد الأنظمة التي يصدرها المجلس، ومن هذا المنطلق لا

من الحصانة القضائية، هي حالة عدم شرعية النظام محل النزاع أمام مجلس الدولة بمناسبة نزاع ما، و في هذا الصدد ليس للقاضي اختصاص إلغاء النظام محل النزاع، بل يوقف تطبيق الأحكام المتنازع فيها⁴.

¹ - ZOUAIMIA R, « Droit de la régulation, économique», op. cit, p 25.

² - مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 27 جويلية 1998، ملف رقم 172994، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 83-84.

³ - مجلس الدولة، ملف رقم 182491، قرار مؤرخ في 17 جانفي 2000، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2001، ص 109-110.

⁴ - ZOUAIMIA R, « Droit de la régulation, économique», op. cit., p 25 et 26.

هذا هو الحل الذي اعتمد عليه مجلس الدولة في قضية " يونين بنك " بمناسبة نزاع ضد اللجنة المصرفية بسبب عدم مشروعية أحكام النظام رقم 95-07¹، فرغم عدم مشروعية المادة 15² من النظام محل النزاع كونها تعطي اختصاص سحب الاعتماد كعقوبة لبنك الجزائر في حين أن قانون النقد و القرض يخول هذه الصلاحية للجنة المصرفية³، إلا أن القاضي الإداري لم يستطع إلغاء النظام بل قام باستبعاد تطبيقه فقط⁴.

ثانيا: بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.

القانون لم يحدد أصحاب الصفة الذين لهم الحق في مخاصمة الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، فالمادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 جاءت عامة، إذ نصت على أن الأنظمة التي تسنها اللجنة قابلة للطعن بالإلغاء، دون التطرق للجهة القضائية المختصة و لا الأشخاص المؤهلين لرفع هذا الطعن.

نفس الأمر أبقى عليه المشرع إثر تعديل 2003، إذ كان عليه التفطن للغموض الذي يشوب المادة 33، لتوضيح الأمور أكثر للمتدخلين في بورصة القيم المنقولة، فغموض النصوص القانونية المنظمة لنشاط ما من الأمور التي تقف عائقا أمام الاستثمار فيه.

أمام هذا العموم و الغموض، يجب الرجوع للقواعد العامة المنصوص عليها في ق.إ.م.إ، فالمشرع لو كان يريد أن ينص على استثناء لقام بذلك في المرسوم التشريعي رقم 93-10 فلا استثناء إلا بنص.

وعليه يمكن القول أن رفع طعن قضائي ضد أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها يمكن أن يكون من أي شخص تضرر منها شريطة احترام الآجال المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية على اعتبار أن المرسوم التشريعي رقم 93-10 لم يحدد المدة التي يمكن فيها رفع هذا الطعن، و بالتالي يجب الرجوع للمبا الآجال المنصوص عليها.

¹ - نظام رقم 95-07 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يعدل و يعوض النظام رقم 92-04 المؤرخ في 22 مارس 1992 و المتعلق بمراقبة الصرف، ج. ر. عدد 11 مؤرخ في 11 فيفري 1996.

² - تنص المادة 15 على: " يمكن أن يسحب بنك الجزائر صفة الوسيط المعتمد من كل مستفيد استفاد من كل صنف (أو أصناف) من العمليات المرخصة أو جزءا منها إذا قام بممارسات تخالف القواعد المعمول بها. "

³ - المادة 114 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 معدل و متمم يتعلق بالنقد و القرض، مرجع سابق.

⁴ - مجلس الدولة 8 ماي 2000، قضية رقم 2138 "يونين بنك" ضد "بنك الجزائر"، (www.conseil-etat-dz.org)

الخاتمة

بعد دراسة النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة و على الخصوص تلك المتمتعة بالسلطة التنظيمية، نتوصل للقول بمشروعية هذه السلطة و عدم تعارضها مع أحكام الدستور طالما أنها تمارس في حدود معينة و محددة مسبقا من طرف المشرع ولا تتجاوز تطبيق القانون ووضع التفاصيل اللازمة لتطبيقه.

فبعد انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي، بات من الضروري نقل بعض الاختصاصات المنوطة بها وبالضبط تلك المتعلقة بالسلطة التنظيمية إلى هيئات جديدة أكثر تخصصًا لممارسة اختصاص التنظيم في المجال الذي تشرف عليه، خاصة أن في المجالات الجديدة التي تتميز بالتعقيد والتخصص.

هذا الأمر ينطبق أساسًا على المجال المالي، أين أثبتت السلطات الإدارية المستقلة قدرتها على ضبط هذا المجال بفضل التنظيمات التي تصدرها والتي تتميز بالمرونة و الملائمة، فهذه الهيئات أكثر تأقلمًا مع التطورات السريعة التي تشهدها الساحة الاقتصادية والمالية، فالجهاز المصرفي المركز الرئيسي لتجميع المدخرات من الأفراد والشركات والمؤسسات العمومية، وتوجيهها نحو منح التسهيلات الائتمانية والقروض بمختلف أنواعها وآجالها، كما تساهم في تمويل الاستثمارات في مختلف أنشطة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المملوكة للدولة والقطاع الخاص.

وجود هذه الإيجابيات في نقل السلطة التنظيمية من السلطة التنفيذية للسلطات الإدارية المستقلة، لا يلغي من تسجيل بعض السلبيات المتعلقة

تحكمها، ففي الوقت الذي تلعب فيه السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة دورا فعالا في ضبط و تنظيم القطاع الاقتصادي و المالي، نجد نقصا في تنظيم و تأطير التنظيمات التي تصدرها فهي عديدة ومبعثرة، قد لا تنتشر كلها في الجريدة الرسمية بسبب الاستعجال، لذا من يبحث عن قاعدة من القواعد الموضوعة من قبل هذه الهيئات قد يجد نفسه تائها حتى

لو كان متخصصاً، لأن التنظيمات التقنية غالباً لا نجد لها دلائل نسترشد بها للوصول إليها، في حين أنّ التشريع الذي يصدر من السلطة التشريعية أو التنظيم الذي يصدر من السلطة التنفيذية نجده في الجريدة الرسمية.

من جهة أخرى، تمتع هذه السلطات بالاستقلالية أثار العديد من المشاكل حول وضعها في الهرم المؤسسي ومفهوم هذه الاستقلالية، لجانب التساؤلات المتعلقة بالاختصاصات التي تتمتع بها خاصة في ما يتعلق بالسلطة التنظيمية، فكثرة السلطات الإدارية المستقلة و تمتعها باختصاصات متنوعة صاحبه خلق لقواعد جديدة و متخصصة، مختلفة من هيئة لأخرى بل حتى في بعض الأحيان المعايير الأساسية لتكييفها كهيئات إدارية مستقلة والضمانات الأساسية غير موضحة بالنسبة لكل الهيئات.

فبالنسبة لمجلس النقد و القرض لم يكيفه القانون صراحة أنه سلطة إدارية مستقلة، فيما اقتصر على ذكر أن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها سلطة ضبط مستقلة دون تحديد الطابع الإداري لها، مما يبين بوضوح عدم استقرار المشرع الجزائري على تكييف واحد و طبيعة قانونية واحدة لكل السلطات الضابطة، و هذا قد يعود لعدم وضوح الصورة له من جهة و لكون تجربة هذه السلطات جديدة في بلادنا من جهة أخرى.

من ناحية الاستقلالية، نجد أن السلطات الإدارية المتمتعة بالسلطة التنظيمية لا تتمتع بالاستقلالية اللازمة لممارسة هذا الاختصاص على وجه يبين حقا أنه في المجالات المحررة سلطة الضبط من يتولى سن أنظمة، و ذلك بالنظر إلى التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في هذا الاختصاص و ذلك سواء عن طريق إجراء الموافقة على الأنظمة التي تسنها سلطة الضبط كما هو حال لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، أو من ناحية التدخل و القيام بممارسة هذا الاختصاص بدلا من سلطة الضبط كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد و القرض، مما يقيد فعلا من استقلالية هذه السلطات في ممارسة هذا الاختصاص.

و قد يكون النقص متعمدا يمارس تحت غطاء المرونة و السرعة لضمان فعالية الضبط الاقتصادي، كما يمكن تكييف ذلك بمثابة تقليدا انتقائيا للمشرع الفرنسي فالمشرع الجزائري ينقل

تردد السلطة التنفيذية في الانسحاب من المجال الاقتصادي.

كذلك الأمر فيما يتعلق بخضوع الأنظمة للرقابة القضائية، فمن خلال تحليل القواعد التي تحكمها يتجلى لنا بوضوح تذبذب موقف المشرع الجزائري، فمثلا و فيما يتعلق بوقف التنفيذ، فضمن سلطة واحدة تارة يأخذ به و تارة لا أو يسكت عن النص عليه وكأننا أمام مجموعة من المشرعين.

وهذه الظاهرة تمس بحقوق الأفراد المخاطبين بهذه الأنظمة و تؤسس حالة من اللاستقرار قانوني، لجانب زعزعة ثقة المتعاملين الاقتصاديين.

من هذا المنطلق يظهر دور رجل القانون لإعادة النظام و ذلك بإعادة هيكلة المعطيات التي صاحبها تطور النظام القانوني بخلق قانون جديد مستقل هو **قانون الضبط الاقتصادي**، و فيه يمكن إيجاد تقنيين للسلطات الإدارية المستقلة، و ذلك بمزج القواعد القانونية الموجودة بطريقة متناسقة لإيجاد قواعد مشتركة، خاصة إن كانت من بين أحكامه مجموعة أولى من المواد تعرف مهمة الضبط و تحدد المبادئ الأساسية التي يجب على كل هيئة إدارية مستقلة تؤسس مستقبلا أن تسير عليها ثم تأتي أحكام المتعلقة بتوزيع الاختصاص ثم الإجراءات.

فيما يتعلق بالرقابة القضائية، و أجل تحقيق الفعالية، يجب التنسيق بين مختلف القواعد التي توزع الاختصاص القضائي بالنظر في أعمال سلطات الضبط عامة و ما يتعلق منها بالسلطة التنظيمية خاصة، بتحديد الجهة القضائية المختصة تحديدا دقيقا وتوحيد القواعد الخاصة

الإجراءات و توفير الضمانات الضرورية للأعوان الاقتصاديين و إيجاد نوع من التوازن بين مصالحهم و حقوقهم وفعالية تدخل سلطة الضبط، لأن الاستمرار في هذه الفوضى التي تعم القواعد القانونية المتعلقة بنظام المنازعات في مجال السلطات الإدارية المستقلة خاصة تلك المتمتعة بالسلطة التنظيمية يعد انتقاصا من الضمانات القضائية للمخاطبين بالأنظمة و مساسا بمصالحهم الاقتصادية و المالية، نتيجة الأضرار التي يمكن أن تتجر عن تنفيذها لاسيما إذا تبين بعدها عدم مشروعيتها.

كما أن الغموض في النصوص القانونية التي تحكم نشاطا ما من الأمور تؤدي لتردد الخواص في الاستثمار فيها، فعلى سبيل المثال رغم كل النصوص و القواعد التي تنظم بورصة القيم المنقولة، البورصة الجزائرية تعرف ركودا و جمودا في المعاملات و ضآلة الشركات المتعاملة فيها على خلاف الدول الأخرى، فمنذ إنشائها لم تعرف نشاطا إلا في 1999، كيف لا و النظام العام للبورصة لم يصدر إلا سنة 1997.

لذا نقترح الاعتناء أكثر بالنصوص القانونية التي تحكم السلطات الإدارية المستقلة خاصة من ناحية الاستقلالية و الاختصاصات التي تتمتع بها و أخذها بجدية لتفادي الوقوع في الغموض و التناقضات التي تشوب النصوص القانونية و التنظيمية، و التوصل لضبط حقيقي للسوق الاقتصادية.

قائمة المراجع

أولا- باللغة العربية:

I. الكتب:

- 1- أبو بكر الرازي: " مختار الصحاح"، المكتبة المصرية، بيروت، 1996.
- 2- إبراهيم عبد العزيز شيحا: " القضاء الإداري"، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- 3- الفيروز أبادي: "القاموس المحيط"، دار الكتب العلمية، بيروت، 1995.
- 4- بعلي محمد الصغير: "القرارات الإدارية"، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005.
- 5- بوضياف عمار: "الوجيز في القانون الإداري"، دار ريحانة، الجزائر، (د.ت).
- 6- : "أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري: دراسة مقارنة"، دار هومة، الجزائر، 2002.
- 7- جورج سعد: "دولة القانون: مفاهيم أولية"، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2000.
- 8- حنفي عبد الله: "السلطات الإدارية المستقلة: دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، مصر، 2000.
- 9- خرباشي عقيلة: "العلاقة الوظيفية بين الحكومة و البرلمان بعد التعديل الدستوري ل 28 نوفمبر 1996"، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.
- 10- خلوفي رشيد: "قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة و دعوى القضاء الكامل"، دم.ج، الجامعية، الجزائر، 2001.
- 11- دومينيك يويو و بروسبيرويل - ترجمت سليم حداد: " القانون الإداري"، طريق المعرفة، لبنان، 2009.
- 12- ديدان مولود: "مباحث في القانون الدستوري و النظم السياسية"، الجزائر، دار النجاح للكتاب، 2005.
- 13 - عدنان عمرو: "القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)"، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2004

14 - **عوابدي عمار:** " نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري"، الطبعة الثانية، دار هومه، الجزائر، 1999.

15- **لطرش الطاهر:** "تقنيات البنوك"، دم.ج، الجزائر، 2000.

16- **لعشب محفوظ:** " التجربة الدستورية في الجزائر"، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، 2000، الجزائر.

17-.....: " القانون المصرفي: النظرية العامة للقانون المصرفي، النظام المصرفي الجزائري، العقود و المسؤولية المصرفية، السر المصرفي"، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.

18 -.....: " الوجيز في القانون المصرفي الجزائري"، دم.ج، الجزائر، 2001.

19- **ماجد راغب الحلو:** " القانون الدستوري"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997.

20 - **مجمع اللغة العربية:** " معجم القانون"، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1999 .

21- **محيو احمد:** "محاضرات في المؤسسات الإدارية"، ترجمة محمد عرب صاصيلا، دم.ج، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006.

II. الرسائل و المذكرات الجامعية:

أ-رسائل الدكتوراه:

1- **رابحي أحسن:** "مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري"، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2006.

2- **تاجر محمد:** " ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.

ب- مذكرات الماجستير:

1 - **أعراب احمد:** "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2007.

2- **ادحمين محمد الطاهر:** " السلطة التنظيمية في الدستور الجزائري لعام 1996"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2002

3- **اقرشاح فاطمة:** "المركز القانوني لمجلس النقد و القرض"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003.

- 4- **بن نملة صليحة:** "مرونة نطاق السلطة التنظيمية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2001.
- 5- **تواتي نصيرة:** "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 6- **جليل مونية:** "سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية كسلطة إدارية مستقلة"، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، 2003.
- 7- **حدري سمير:** "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية و المالية"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2006.
- 8- **حسين نوار:** " الأمن القانوني للاستثمارات الأجنبية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2003.
- 9- **حمليل نوار:** " عمليات بورصة القيم المنقولة في النظام القانوني الجزائري والقوانين المقارنة"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2003.
- 10- **دموش حكيم:** " المركز القانوني للجنة المصرفية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2006.
- 11- **عمورة عيسى:** " النظام القانوني لمنازعات مجلس المنافسة"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2006.
- 12- **عيساوي عز الدين:** "السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 13- **ماديو ليلى:** "النظام القانوني لعملية تحويل الفواتير في التشريع الجزائري"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2003.
- 14- **نشادي عائشة:** " إعادة هيكلة قطاع البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة و مالية، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2005.
- 15- **ناصري نبيل:** " المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 و الأمر 03-03"، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.

III. المقالات:

- 1- **اقرشاح فاطمة:** " اختصاصات مجلس النقد و القرض في تنظيم و تأطير القطاع المصرفي"، الملتقى الوطني الأول حول السلطات الإدارية المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 184-197.
- 2- **المدهون محمد:** "أثر تمتع رئيس الجمهورية بالاختصاص التشريعي على النظام الدستوري طبقا لأحكام دستور 1996"، موسوعة الفكر القانوني، العدد العاشر، الجزائر، ص ص 131-140.
- 3- **آيت منصور كمال:** "خصوصة البنوك العمومية عن طريق بورصة القيم المنقولة"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، عدد 02، 2005، ص ص 177-196.
- 4- **ايت وازو زينة:** "دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة، في شرعية سلطات الضبط المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 352-363.
- 5- **بزغيش بو بكر:** "خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 309-320.
- 6- **بن زيطة عبد الهادي:** "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري: دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة و سلطة الضبط للبريد و المواصلات"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 168-183.
- 7- **بن لطرش منى:** "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة"، مجلة إدارة، عدد 2، 2002، ص ص 57-82.
- 8- **بوعزة ديدان:** "لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها في الجزائر"، مجلة علوم، تكنولوجيا و تنمية، عدد 01، 2007.
- 9- **تشام فاروق:** " أهمية الإصلاحات المصرفية و المالية في تحسين أداء الاقتصاد"، الإصلاحات البنكية www.scribd.com

- 10- **حدري سمير**: "السلطات الإدارية المستقلة و إشكالية الاستقلالية"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 43-64.
- 11- **حسين نوار**: "الأبعاد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 65-81.
- 12- **حمادي زوبير**: "استقلالية البنك المركزي"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، عدد 02، 2005، ص ص 197-213.
- 13- **راشدي سعيدة**: "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 409 - 42.
- 14- **طايبى وهيب**: "سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 398 - 408.
- 15- **عيساوي عز الدين**: "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 24 - 42.
- 16- **فتحي وردية**: "وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، الملتقى الوطني الأول سلطات الضبط المستقلة الفاصلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 330 - 351.
- 17- **قاشي علال**: "رقابة البنك المركزي على البنوك التجارية في القانون الجزائري"، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، العدد 04، 2005، ص ص 31 إلى 55.
- 18- **قريمس عبد الحق**: "مراقبة القضاء الإداري لمشروعية عمل السلطات الإدارية المستقلة: حالة مجلس النقد و القرض تعليق على القرار رقم 2138 الصادر في 2003/05/8"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد الثالث، مارس 2006، ص ص 229 - 245.
- 19- **لباد ناصر**: "السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة"، عدد 21، سنة 2001، ص ص 7-23.
- 20- **ماديو ليلي**: "تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 272-286.
- 21- **محمد عاطف البنا**: "الرقابة القضائية على دستورية اللوائح"، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية و الاقتصادية، مطبعة جامعة القاهرة، العدد 01، مارس- جوان 1978، ص ص 97-230.

- 22- مزوالي محمد: "القواعد الإجرائية للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة في الجزائر"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 243-258.
- 23- نزيوي صليحة: "سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلية إلى الدولة الضابطة"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007، ص ص 5 - 23.
- 24- نعيمة عمير: "الحدود الدستورية بين مجال القانون و التنظيم"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية و السياسية، عدد 01، 2008، ص ص 7- 30.

IV. النصوص القانونية:

أ- الدستور:

-التعديل الدستوري لـ 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر. عدد 76 مؤرخ في 8 ديسمبر 1996، معدل و متمم بموجب قانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 يتضمن تعديل الدستور، ج.ر. عدد 25 مؤرخ في 14 أبريل 2002، و قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

ب- النصوص التشريعية:

- 1- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج.ر. عدد 37 مؤرخ في أول جوان 1998.
- 2- أمر رقم 66-154 مؤرخ في 8 جوان 1966 يتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج.ر. عدد 47 مؤرخ في 1966، (معدل و متمم بموجب قانون رقم 86-01، قانون رقم 90-23، قانون رقم 01-05، ثم ألغى بموجب قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر. عدد 21 مؤرخ في 23 أبريل 2008).
- 3- أمر رقم 71-47 مؤرخ في 30 جوان 1971 يتضمن تنظيم مؤسسات القرض، ج.ر. عدد 55 مؤرخ في 06 جويلية 1971.
- 4- قانون رقم 86-12 مؤرخ في 19 أوت 1986 متعلق بنظام البنوك و القرض، ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 20 أوت 1986، معدل و متمم بموجب قانون رقم 88-06 مؤرخ في 12 جانفي 1988، ج.ر. عدد 02 مؤرخ في 13 جانفي 1988.
- 5 - قانون رقم 89-21 مؤرخ في 12 ديسمبر 1989 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر. عدد 53 مؤرخ في 13 ديسمبر 1989، معدل و متمم بموجب مرسوم تشريعي رقم 92-05 مؤرخ في

- 24 أكتوبر 1992، ج.ر. عدد 77 مؤرخ في 26 أكتوبر 1992. ملغى بموجب قانون عضوي رقم 04-11 مؤرخ في 6 سبتمبر 2004 يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج.ر. عدد 57 مؤرخ في 8 سبتمبر 2004.
- 6- قانون رقم 90-07 مؤرخ في 3 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 4 أبريل 1990.
- 7- قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 11 أبريل 1990، معدل و متمم بموجب أمر رقم 05-03 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في 19 جويلية 2005.
- 8- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 11 أبريل 1990، معدل و متمم بموجب أمر رقم 05-04 مؤرخ في 18 جويلية 2005، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في 19 جويلية 2005.
- 9- قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر. عدد 16 مؤرخ في 18 أبريل 1990، معدل و متمم بموجب الأمر 01-01 مؤرخ في 27 فيفري 2001، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 28 فيفري 2001. ألغى و استبدل بأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، ج.ر. عدد 52 مؤرخ في 27 أوت 2003، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج.ر. عدد 44 مؤرخ في 26 جويلية 2009. و أمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في أول سبتمبر 2010.
- 10- مرسوم تشريعي رقم 93-08 مؤرخ في 25 أبريل 1993 يعدل و يتمم الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 27 أبريل 1993 (استدراك في ج.ر. عدد 43 مؤرخ في 26 جوان 1993).
- 11- مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 23 ماي 1993، معدل و متمم بموجب أمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر. عدد 03 مؤرخ في 1996، وبموجب قانون رقم 03-04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر. عدد 11 مؤرخ في 19 فيفري 2003 (استدراك في ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 20 جويلية 2003).
- 12- مرسوم تشريعي رقم 93-13 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993 يخص بعض أحكام القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 و المتعلق بالإعلام، ج.ر. عدد 69 مؤرخ في 27 أكتوبر 1993.
- 13- قانون رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالتأمينات، ج.ر. عدد 13 مؤرخ في 8 مارس 1995، معدل و متمم بموجب قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 12 مارس 2006.

- 14- أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995 يتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 09 مؤرخ في 22 فيفري 1995، الغي و استبدل بأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003، معدل و متمم بموجب قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر. عدد 36 مؤرخ في 02 جويلية 2008.
- 15- أمر رقم 96-08 المؤرخ في 10 جانفي 1996 يتعلق بهيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة (ه.ت.ج.ق.م) و (ص.م.ت)، ج.ر. عدد 70 مؤرخ في 20 سبتمبر 1998.
- 16- أمر رقم 96-09 مؤرخ في 10 جانفي 1996، يتعلق بالاعتماد الإيجاري، ج.ر. عدد 03 مؤرخ في 14 جانفي 1996.
- 17- أمر رقم 96-10 مؤرخ في 10 جانفي 1996 يعدل و يتم المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 و المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 03 مؤرخ في 14 جانفي 1996.
- 18- أمر رقم 96-22 مؤرخ في 9 جوان 1996 متعلق بقمع مخالفة التشريع و التنظيم الخاصين بالصرف و حركة رؤوس الأموال من والى الخارج، ج.ر. عدد 43 مؤرخ في 10 جويلية 1996.
- 19- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر. عدد 48 مؤرخ في 06 أوت 2000.
- 20- قانون رقم 01-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن القانون المنجمي، ج.ر. عدد 35 مؤرخ في 04 جويلية 2001، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 07-02 مؤرخ في 01 مارس 2007، ج.ر. عدد 16 مؤرخ في 07 مارس 2007.
- 21- أمر رقم 01-03 مؤرخ في 20 أوت 2001 يتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر. عدد 47 مؤرخ في 22 أوت 2001.
- 22- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 5 فبراير سنة 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر. عدد 08 مؤرخ في 6 فبراير 2002.
- 23- قانون رقم 02-11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر. عدد 86 مؤرخ في 25 ديسمبر 2002.
- 24- قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أفريل 2005 يتضمن قانون المحروقات، ج.ر. عدد 50 مؤرخ في 19 جويلية 2005، معدل و متمم بموجب الأمر رقم 06-10 مؤرخ في 29 جويلية 2006، ج.ر. عدد 48 مؤرخ في 30 جويلية 2006.
- 25- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 أوت 2005 يتضمن قانون المياه، ج.ر. عدد 60 مؤرخ في 04 سبتمبر 2005، معدل و متمم بموجب القانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج.ر. عدد 4 مؤرخ في 27 جانفي 2008.
- 26- قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 08 مارس 2006. متمم بموجب أمر رقم 10-05 مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر. عدد

50 مؤرخ في أول سبتمبر 2010.

- 27- قانون رقم 01-07 مؤرخ في 27 فيفري 2007، بتعلق بتعاونيات الادخار و القرض، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 28 فيفري 2007
- 28- أمر رقم 01-07 مؤرخ في أول مارس 2007 يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف، ج.ر. عدد 16 مؤرخ في 7 مارس 2007.
- 29- قانون رقم 09-08 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر. عدد 21 مؤرخ في 23 أفريل 2008.
- 30- قانون رقم 13-08 مؤرخ في 20 جويلية 2008 يعدل و يتم قانون رقم 85-05 مؤرخ في 16 فيفري 1985 و المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها، ج.ر. عدد 44 مؤرخ في 3 أوت 2008.

ج- النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أفريل 1990 يتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري، ج.ر. عدد 28 مؤرخ في 11 جويلية 1990.
- 2- مرسوم رئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992 يتضمن إنهاء مهام محافظ البنك المركزي الجزائري، ج.ر. عدد 57 مؤرخ في 26 جويلية 1992.
- 3- مرسوم رئاسي رقم 93-252 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993 يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج ر عدد 69 مؤرخ في 27 أكتوبر 1993.
- 4- مرسوم رئاسي مؤرخ في 1 جوان 2008 يتضمن تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 29 مؤرخ في 4 جوان 2008.
- 5- مرسوم تنفيذي رقم 88-73 مؤرخ في 29 مارس 1988 يتضمن إصدار قطع نقدية جديدة، واحد(1) دينار، خمسون(50) سنتيم و عشرون(20) سنتيم، ج.ر. عدد 13 مؤرخ في 30 مارس 1988.
- 6- مرسوم تنفيذي رقم 94-176 مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المادة 61 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 41 مؤرخ في 26 جوان 1994.
- 7- مرسوم تنفيذي رقم 95-305 مؤرخ في 7 أكتوبر 1995 يحدد كفيات تحرير الفاتورة، ج.ر. عدد 58 مؤرخ في 8 أكتوبر 1995، ألغي و عدل بمرسوم تنفيذي رقم 05-468 مؤرخ في 10 ديسمبر 2005 يحدد شروط تحرير الفاتورة و سند التحويل و وصل التسليم و الفاتورة الإجمالية و كفيات ذلك، ج.ر. عدد 80 مؤرخ في 11 ديسمبر 2005.

- 8- مرسوم تنفيذي رقم 95-331 مؤرخ في 25 أكتوبر 1995 يتعلق بشروط تأهيل الشركات التي تمارس تحويل الفواتير، ج.ر. عدد 64 مؤرخ في 29 أكتوبر 1995.
- 9- مرسوم تنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996، متعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، ج.ر. عدد 18، مؤرخ في 20 مارس 1996.
- 10- مرسوم تنفيذي رقم 96-134 مؤرخ في 13 أبريل 1996، يتضمن شروط تملك الجمهور الأسهم و القيم المنقولة الأخرى في المؤسسات العمومية التي ستخصص و كفاءات ذلك، ج.ر. عدد 23 مؤرخ في 14 أبريل 1996
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 97-175 مؤرخ في 13 جوان 1994 يتضمن تطبيق المواد 21 و 22 و 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 41 مؤرخ في 26 جوان 1994.
- 12 - مرسوم تنفيذي رقم 98-170 مؤرخ في 20 ماي 1998 يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 34 مؤرخ في 24 ماي 1998.
- 13- مرسوم تنفيذي رقم 01-123 مؤرخ في 09 ماي 2001 يتعلق بنظام الاستغلال المطبق على كل نوع من أنواع الشبكات بما فيها السلكية الكهربائية و على مختلف خدمات المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 13 ماي 2001.
- 14 - مرسوم تنفيذي رقم 01-124 مؤرخ في 09 ماي 2001 يتضمن تحديد الإجراء المطبق على المزايدة بإعلان المنافسة من أجل منح رخص في مجال المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 13 ماي 2001.
- 15- نظام رقم 90-01 مؤرخ في 04 جوان 1990، يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر. عدد 39 مؤرخ في 21 أوت 1990، معدل و متمم بموجب نظام رقم 93-03، ج.ر. عدد 01 مؤرخ في 02 جانفي 1994.
- 16- نظام رقم 90-02 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يحدد شروط فتح و سير حسابات بالعملية الصعبة للأشخاص المعنويين، ج.ر. عدد 45 مؤرخ في 1990، ألغي و استبدل بنظام رقم 09-01 مؤرخ في 17 فيفري 2009 يتعلق بحسابات العملة الصعبة الخاصة بالأشخاص الطبيعيين من جنسية أجنبية المقيمين و غير المقيمين و الأشخاص المعنويين غير المقيمين، ج.ر. عدد 25 مؤرخ في 29 أبريل 2009

- 17- نظام رقم 90-03 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يحدد شروط تحويل الأموال إلى الخارج لتمويل النشاطات الاقتصادية و إعادة تحويلها إلى الخارج و مداخيلها، ج.ر. عدد 45 مؤرخ في 24 أكتوبر 1990.
- 18- نظام رقم 90-04 مؤرخ في 8 سبتمبر 1990 يتعلق باعتماد الوكلاء و تجار الجملة بالجزائر و تنصيبهم، ج.ر. عدد 45 مؤرخ في 24 أكتوبر 1990.
- 19- نظام رقم 91-01 مؤرخ في 20 فيفري 1991، يحدد حق الصرف بعنوان المكافآت المعوضة للمصاريف المترتبة عن المهام المؤقتة في الخارج، ج.ر. عدد 40 مؤرخ في 28 أوت 1991، معدل و متمم بموجب نظام رقم 95-02 مؤرخ في 28 فيفري 1995 ج.ر. عدد 22 مؤرخ في 23 أبريل 1995.
- 20- نظام رقم 91-06 مؤرخ في 16 ماي 1991، يحدد شروط تقديم منح بالعملية الصعبة بمناسبة استشفاء المواطنين و / أو وفاتهم في الخارج، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 29 مارس 1992، معدل و متمم بموجب نظام رقم 92-10 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 7 مارس 1993.
- 21- نظام رقم 91-07 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتعلق بقواعد الصرف و شروطه، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 29 مارس 1992.
- 22- نظام رقم 91-08 مؤرخ في 14 أوت 1991، يتضمن تنظيم السوق النقدية، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 29 مارس 1992.
- 23- نظام رقم 91-11 مؤرخ في 14 أوت 1991 يتعلق بسك قطع نقدية من فئة دينار (1) واحد و دينارين (2) و خمسة دنانير ذهبية و بإصدارها و وصفها التقني، ج.ر. عدد 26 مؤرخ في 8 أبريل 1992.
- 24- نظام رقم 92-01 مؤرخ في 22 مارس 1992 يتضمن تنظيم مركزية الأخطار و عملها، ج.ر. عدد 8 مؤرخ في 7 فيفري 1993.
- 25- نظام رقم 92-02 مؤرخ في 22 مارس 1992 يتضمن تنظيم مركزية المبالغ غير المدفوعة و عملها، ج.ر. عدد 08 مؤرخ في 07 فيفري 1993.
- 26- نظام رقم 92-05 يتضمن الشروط الواجب توافرها في مؤسسي و مديري و ممثلي البنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 08 مؤرخ في 27 فيفري 1992.
- 27- نظام رقم 92-08 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992 متضمن مخطط الحسابات البنكية و القواعد المحاسبية المطبقة على البنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 24 مؤرخ في 1993.
- 28- نظام رقم 92-09 مؤرخ في 17 نوفمبر 1992 متضمن إعداد الحسابات الفردية السنوية للبنوك و المؤسسات المالية و نشرها، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 1993.

- 39- نظام رقم 93-01 مؤرخ في 3 جانفي 1993 يحدد شروط تأسيس بنك و مؤسسة مالية و شروط إقامة فرع بنك و مؤسسة مالية أجنبية، ج.ر. عدد 17 مؤرخ في 14 مارس 1993، معدل و متمم بموجب نظام رقم 2000-03 رقم 02-00 مؤرخ في 2 أفريل 2000، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 10 ماي 2000، و ملغى بموجب نظام رقم 06-02 مؤرخ في 24 سبتمبر 2006، يحدد شروط تأسيس بنك و مؤسسة مالية و شروط إقامة فرع بنك و مؤسسة مالية أجنبية، ج.ر. عدد 77 مؤرخ في 2 ديسمبر 2006.
- 30- نظام رقم 94-18 مؤرخ في 25 ديسمبر 1994 يتضمن قيد العمليات بالعملة الصعبة، ج.ر. عدد 10 مؤرخ في 26 فيفري 1995.
- 31- نظام رقم 95-01 مؤرخ في 28 فيفري 1995 يتضمن منح الصندوق الوطني للتعاضدية الفلاحية رخصة لممارسة عمليات مصرفية، ج.ر. عدد 20 مؤرخ في 16 ابريل 1995، معدل و متمم بموجب نظام رقم 05-02 مؤرخ في 05 مارس 2005، ج.ر. عدد 47 مؤرخ في 06 جويلية 2005، و نظام رقم 09-07 مؤرخ في 10 ديسمبر 2009، ج.ر. عدد 15 مؤرخ في 7 مارس 2010.
- 32- نظام رقم 95-05 مؤرخ في 8 جويلية 1995 يتضمن إصدار ورقة نقدية بقيمة ألف (1000) دينار جزائري و تداولها، ج.ر. عدد 49 مؤرخ في 6 سبتمبر 1995.
- 33- نظام رقم 95-06 مؤرخ في 19 نوفمبر 1995 يتعلق بالنشاطات التابعة للبنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 81 مؤرخ في 27 ديسمبر 1995.
- 34- نظام رقم 95-07 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995 يعدل و يعوض نظام رقم 92-04 مؤرخ في 22 مارس 1992 يتعلق بمراقبة الصرف، ج.ر. عدد 11 مؤرخ في 11 فيفري 1996.
- 35- نظام رقم 95-08 مؤرخ في 23 ديسمبر 1995، يتعلق بسوق الصرف، ج.ر. عدد 05 مؤرخ في 21 جانفي 1996.
- 36- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 96-02 مؤرخ في 22 جوان 1996 يتعلق بالإعلام الواجب نشره من طرف الشركات و الهيئات التي تلجا إلى علنية الادخار عند إصدارها قيما منقولة، ج.ر. عدد 36 مؤرخ في 01 جوان 1997.
- 37- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 96-03 مؤرخ في 03 جويلية 1996 يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة و واجباتهم و مراقبتهم، ج.ر. عدد 36 مؤرخ في 01 جوان 1997.
- 38- نظام رقم 96-06 مؤرخ في 3 جويلية 1996 يحدد كفايات تأسيس شركات الاعتماد الإجاري و شروط اعتمادها، ج.ر. عدد 66 مؤرخ في 3 نوفمبر 1996.
- 39- نظام رقم 96-07 مؤرخ في 3 جويلية 1996 يتضمن تنظيم مركزية الميزانيات و سيرها، ج.ر. عدد 64 مؤرخ في 27 أكتوبر 1996.

- 40- نظام رقم 97-01 مؤرخ في 8 جانفي 1997 يتضمن قيد العمليات الخاصة بالأوراق المالية، ج.ر. عدد 68 مؤرخ في 15 أكتوبر 1997. ألغي بموجب نظام رقم 97-08 مؤرخ في 29 ديسمبر 200 يتعلق بقواعد التقييم و التسجيل المحاسبي للأدوات المالية من طرف البنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 14 مؤرخ في 25 فيفري 2010.
- 41- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 97-02 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997 يتعلق بشروط تسجيل الأعران المؤهلين للقيام بتداول القيم المنقولة في البورصة، ج.ر. عدد 87 مؤرخ في 29 ديسمبر 1997.
- 42- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 97-03 مؤرخ في 18 نوفمبر 1997، يتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 87 مؤرخ في 29 ديسمبر 1997.
- 43- نظام رقم 97-04 مؤرخ في 31 ديسمبر 1997 يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية، ج.ر. عدد 17 مؤرخ في 25 مارس 1998، ألغي و استبدل بنظام رقم 97-03 مؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية، ج.ر. عدد 35 مؤرخ في 2 جوان 2004.
- 44- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 97-05 مؤرخ في 25 نوفمبر 1997 يتضمن اتفاقية فتح الحساب بين الوسطاء في عمليات البورصة و زبائنهم، ج.ر. عدد 87 مؤرخ في 29 ديسمبر 1997
- 45- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 98-01 مؤرخ في 15 أكتوبر 1998، يحدد قواعد حساب العمولات التي تحصلها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة عن عمليات البورصة، ج.ر. عدد 93 مؤرخ في 13 ديسمبر 1998.
- 46- نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها رقم 2000-03 مؤرخ في 28 سبتمبر 2000 يتضمن تنظيم و سير المصالح الإدارية و التقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 08 مؤرخ في 31 جانفي 2001.
- 47- نظام رقم 97-03 مؤرخ في 14 نوفمبر 2002 يتضمن المراقبة الداخلية للبنوك و المؤسسات المالية، ج.ر. عدد 84 مؤرخ في 18 ديسمبر 2002.
- 48- نظام رقم 97-01 مؤرخ في 04 مارس 2004 يتعلق بالحد الأدنى لرأسمال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 28 أبريل 2004.
- 49- نظام رقم 97-02 مؤرخ في 4 مارس 2004 يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياطي الإلزامي، ج.ر. عدد 27 مؤرخ في 28 أبريل 2004.
- 50- نظام رقم 97-04 مؤرخ في 19 جويلية 2004، يحدد النسبة المسماة "معامل الأموال الخاصة و الموارد الدائمة"، ج.ر. عدد 67 مؤرخ في 24 أكتوبر 2004.
- 51- نظام رقم 97-03 مؤرخ في 6 جوان 2005 يتعلق بالاستثمارات الأجنبية، ج.ر. عدد 53، مؤرخ في 31 جويلية 2005.

- 52- نظام رقم 08-04 مؤرخ في 23 ديسمبر 2008 يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال البنوك و المؤسسات المالية العاملة في الجزائر، ج.ر. عدد 72 مؤرخ في 24 ديسمبر 2008.
- 53- نظام رقم 09-02 مؤرخ في 26 ماي 2009 يتعلق بعمليات السياسة النقدية و أدواتها و إجراءاتها، ج.ر. عدد 53 مؤرخ في 13 سبتمبر 2009.
- 54- نظام رقم 09-03 مؤرخ في 26 ماي 2009 يحدد القواعد العامة المتعلقة بشروط البنوك المطبقة على العمليات المصرفية، ج.ر. عدد 53 مؤرخ في 13 سبتمبر 2009.
- 55- قرار رقم 93-01 مؤرخ في 6 ديسمبر 1993 يتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، (غير منشور).
- 56- قرار الوزير المكلف بالمالية مؤرخ في 2 أوت 1998 يتضمن تطبيق المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998 المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 70 مؤرخ في 20 سبتمبر 1998.
- 57- قرار الوزير المكلف بالمالية مؤرخ في 05 أوت 1998 يتضمن تطبيق المادة 52 من مرسوم تنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996 يتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 18 مؤرخ في 20 مارس 1996.
- 58- قرار اللجنة رقم 19-2001 يتضمن تنظيم المصالح التقنية و الإدارية للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، غير منشور.
- 59- قرار مؤرخ في 28 أكتوبر 2006 يتضمن تعيين أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، ج.ر. عدد 07 مؤرخ في 28 جانفي 2007.
- 60- تعليمة رقم 98-01 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 30 أفريل، 1998، تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة.
- 61- تعليمة رقم 98-02 صادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتضمن نموذج اتفاقية الحساب المبرمة بين الوسيط في عمليات البورصة و زبائنه.
- 62- تعليمة رقم 99-01 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 03 مارس 1999، تتعلق بنموذج اتفاقية فتح الحساب.
- 64- تعليمة رقم 99-02 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 03 مارس سنة 1999، متعلقة بالسجلات الواجب مسكها من طرف الوسيط.
- 65- تعليمة رقم 99-03 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 16 جوان 1999، تتعلق بإصدار البطاقات المهنية.
- 66- تعليمة رقم 99-05 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 17 أكتوبر 1999، تتعلق بكيفية مسك حسابات السندات من طرف الوسيط في عمليات البورصة.

- 67- تعليمية رقم 01-2000 صادرة عن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في 11 مارس 2000 تتضمن قواعد الحذر في تسيير القيم المنقولة من طرف الوسطاء في عمليات البورصة.
- 68- مقرر صادر في 22 سبتمبر 1986 يحدد شروط البنك، ج.ر. عدد 40 مؤرخ في 01 أكتوبر 1986.
- 69- مقرر صادر في 04 مارس 1987 يحدد شروط و سير الحسابات بالعملة الصعبة للوطنيين و المقيمين، ج.ر. عدد 21 مؤرخ في 20 ماي 1987.
- 70- مقرر رقم 01-05 مؤرخ في 28 ديسمبر 2005، يتضمن سحب اعتماد بنك "منى بنك"، ج.ر. عدد 02 مؤرخ في 15 جانفي 2006.
- 71- مقرر رقم 02-05 مؤرخ في 28 ديسمبر 2005، يتضمن سحب اعتماد بنك "اركو بنك"، ج.ر. عدد 02 مؤرخ في 15 جانفي 2006.

V. الاجتهادات القضائية:

أ- المجلس الدستوري.

- 1- رأي رقم 02 /ر.ق.ع/م د/ 04 مؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء، للدستور، ج.ر. عدد 57 مؤرخ في 8 سبتمبر 2004.
- 2- رأي رقم 03 /ر.ق.ع/م د/ 04 مؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء و عمله و صلاحياته، للدستور، ج.ر. عدد 57 مؤرخ في 8 سبتمبر 2004.

ب- المحكمة العليا:

- 1- المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، 20 أبريل 1985، ملف رقم 33028، شركة "سيرات" ضد وزير المالية و مصلحة الضرائب بباتنة (غير منشور)، نقلا عن تاجر محمد: "ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 2- قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، 10 جويلية 1982، ملف رقم 29170، قضية ف.ش ضد وزير الداخلية و من معه، المجلة القضائية، عدد 02، الجزائر، 1989، ص 193.

2- مجلس الدولة:

- 1- مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 27 جويلية 1998، ملف رقم 172994، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 83-84.
- 2- مجلس الدولة، 9 فيفري 1999، ملف رقم 001325، "اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة بالمساهمة" ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة العدد 01، 1999، ص 193-199.

- 3- مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 17 جانفي 2000، ملف رقم 182491، مجلة مجلس الدولة، عدد 1، 2002، ص 109 - 110.
- 4- مجلس الدولة، قرار صادر في 12 مارس 2000، ملف رقم 001366، عزي عبد القادر ضد وزير العدل، (غير منشور)، نقلا عن: تاجر محمد: " ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 5- مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 8 ماي 2000، قضية رقم 2138، "يونين بنك" ضد "بنك الجزائر"، www.conseil-etat-dz.org
- 6- مجلس الدولة، قرار صادر بتاريخ 07 ماي 2001، ملف رقم 002242، ذ. يونس ضد ب. لخضر، (غير منشور)، نقلا عن تاجر محمد: " ميعاد رفع دعوى الإلغاء"، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 7- مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 11 مارس 2003، ملف رقم 005251، قضية أ.ع ضد وزير الداخلية، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 151.
- 8- مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 1 أبريل 2003، ملف رقم 012101، البنك الجزائري الدولي (A.I.B) ضد محافظ بنك الجزائر و من معه، مجلة مجلس الدولة، عدد 03، 2003، ص 135 - 138.

VI. الوثائق.

- 1- ملتقى مغاربي، " الدساتير المغاربية: مراجعة و آفاق، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، عدد 04، سنة 2003، ص 111 إلى 194.
- 2- الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، 23 - 24 ماي 2007.

VII. مصادر "انترنت":

www.bank-of-algeria.dz

- Instruction N°46-95 du 14 Juin 1995 instituant un droit de change au profit des nationaux résidents poursuivant une scolarité à l'étranger.
- Instruction n° 05-2000 du 30 Avril 2000 portant conditions pour l'exercice des fonctions de dirigeants des banques et des établissements financiers étrangers.
- Instruction N° 01-09 du 15 février 2009 relative au dossier en appui de la demande de transfert des revenus et produits de cession des investissements étrangers.
- Instruction N° 02-09 du 25 février 2009 relative au taux d'intérêt applicable a la facilite de dépôt rémunère.

A- Ouvrages:

- 1- **COLLIARD C-A et TIMSIT G**, s/dir, « les autorités administratives indépendantes », PUF, 1988.
- 2- **DECOOPMAN N**, «le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier », PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002.
- 3- **GENTOT M**, « Les Autorités administratives indépendantes », Montchrestien, Paris, 1991.
- 4- **GUEDON M J**, «Les Autorités administratives indépendantes », L.G.D.J, Paris, 1991.
- 5- **Jean Marc Peyrical**, «Droit administratif », Edition Montchrestien, Paris, 1997.
- 6- **ZOUAIMIA R**, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie », édition Houma, Algérie, 2005.
- 7- **ZOUAIMIA R**, «Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie»« éditions Houma, Algérie, 2005.
- 8- **ZOUAIMIA R**, « Droit de la régulation, économique», Editions BERTI,Algérie, 2006.

B- Articles:

- 1-**Alloui F**, «Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie», colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université du BEJAÏA, 23-0- 24 Mai 2007, PP 41- 58.
- 2- **BENHALIMA A.MMOUR**, « La régulation monétaire en Algérie », Revue IDARA n° 01, 1995, PP 35 - 42.
- 3- **CHEVALLIER J**, « les enjeux de la déréglementation », RDP, N° 01, janvier & février 1987, PP 281-320.
- 4- **DIB S**, « La nature de contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie», Revue Banque et Droit, n° 08, novembre- décembre2001,PP 16- 22.
- 5- **HANNOUN CH**, « comment interpréter le désordre des autorités administratives indépendantes ? », in DECOOPMAN N, (s/dir), le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, PP 07 - 14.
- 6- **GAETAN GUERLIN**, « regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes », in DECOOPMAN N, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, PP 79 - 96.
- 7- **GUEDON M**, « L'hétérogénéité des données organiques », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du

secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, PP 57-77.

- 8- **José Lefbvre**, « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in Decoopman N, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, PP 97 - 110.
- 9- **KHELLOUFI R**, « Les institutions du régulation en droit Algérien. », Revue IDARA, N°spécial, 2004, PP 69-121.
- 10- **Michel H. Davis**, " l'expérience Américaine des « independent regulatory commissions », in C.A.Coliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, PUF, 1988, PP 222 - 235.
- 11- **MODERNE FRANCK**, « les modèles étrangers : étude comparée », in C-A COLLIARD et G. TIMSIT, s/dir, les autorités administratives indépendantes, PUF, 1988, PP 186-221.
- 12- **Nicolay P**, « l'avenir des autorités administratives indépendantes », in C.A.Coliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, s/dir, « les autorités administratives indépendantes », PUF, 1988, PP 301 - 308.
- 13- **SABOURIN P**, « les autorité administratives indépendantes: une catégorie nouvelle », AJDA, 1983.
- 14- **SABOURIN P**, «les autorité administratives indépendantes dans l'Etat », in C-A. Colliard et G.Timist, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, PUF, 1988, PP 93 - 116.
- 15- **Sylvie HUBAC et Evelyne PISIER**, « les autorités face aux pouvoir », in C-A.Coliard et G. Timsit, (s/dir.), les autorités administratives indépendantes, PUF, 1988, PP 117 - 131.
- 16- **TEITGEN- COLLY (C)**, « les autorités administratives indépendantes : histoire d'une institution », in COULLIRD C-A et TIMSIT G, S/dir, les autorités administratives indépendantes, PUF, 1988, PP 21 - 73.
- 17- **TEITGEN- Colly.C**, « les instances de régulation et la constitution », RDP, N°01, 1990,PP 153- 261.
- 18- **ZOUAIMIA R**, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », Revue IDARA, N°01, 2001, PP 125- 138.
- 19-....., « L'introuvable pouvoir local », Insaniyt (Revue Algérienne d'Anthropologie et des Sciences Sociales), N°16, 2002.
- 20-, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », Revue IDARA, N° 2, 2003, PP 05-50.
- 21-, « les fonction répressives des autorités administratives Indépendantes statuant en matière économique », Revue IDARA, N° spécial, N° 02, 2004, PP 123 – 165.
- 22-, «Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit Algérien », Revue IDARA, N°01, 2005, PP 6- 49.

C- Documents:

Les autorités administratives indépendantes: évaluation d'un projet juridique non identifié. Tom 1: rapport (www.senat.fr/rap)

الفهرس

04	المختصرات
05	مقدمة
12	الفصل الأول
	تكريس السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
13	المبحث الأول: مفهوم السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
14	المطلب الأول: تعريف السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
15	الفرع الأول: المقصود بالسلطة التنظيمية عامة
15	أولاً: السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الدستور
15	1- تعريف السلطة
15	أ- السلطة لغة
16	ب- السلطة اصطلاحاً
16	2 - تعريف النظام
17	ثانياً: الجهات المختصة بممارسة السلطة التنظيمية دستورياً
18	1- سلطة التنظيمية المستقلة
19	2- ممارسة الوزير الأول السلطة التنظيمية المشتقة
20	الفرع الثاني: اختصاص السلطات الإدارية المستقلة بممارسة السلطة التنظيمية
21	أولاً: تبرير السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
21	1- السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة في خدمة الضبط الاقتصادي
24	2- تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية نتيجة لتمتعها بامتيازات السلطة العامة
25	ثانياً: وسائل ممارسة السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية
26	1- الأنظمة (اللوائح)
27	2- التعليمات
28	3- التوصيات
28	4- الآراء

30	5- المقترحات
31	المطلب الثاني: مدى دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة
32	الفرع الأول: قبول الهيئات الإدارية المستقلة
32	أولاً: العراقيل التي تواجه الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة
34	ثانياً: إدخال السلطات الإدارية المستقلة في النظام السياسي الإداري
34	1- تأسيس مشروعية السلطات الإدارية المستقلة على فكرة السلطة الرابعة
35	2- تأسيس مشروعية السلطات الإدارية المستقلة على فكرة مشروعية الحكماء
36	3- الهيئات الإدارية المستقلة تابعة للسلطة التنفيذية إدارياً لا سياسياً
38	الفرع الثاني: عدم تعارض السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة و أحكام الدستور
38	أولاً: مرونة نطاق السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الدستور
38	1- الوزراء
40	2- الولاية و رؤساء المجالس الشعبية البلدية
41	ثانياً: الاعتراف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
41	1- موقف القانون الفرنسي من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
41	أ- الاتجاه المعارض لمنح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
42	ب- موقف المجلس الدستوري الفرنسي من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
44	2- موقف التشريع الجزائري من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
45	أ- القيود الموضوعية
45	ب- القيود الشكلية
47	المبحث الثاني: إحصاء السلطات الضابطة التي تتمتع بالسلطة التنظيمية في الجزائر
48	المطلب الأول: مجلس النقد و القرض.
49	الفرع الأول: تنظيم مجلس النقد و القرض
50	أولاً: تشكيلة مجلس النقد و القرض

50	1- المحافظ و نوابه
51	2- ثلاثة موظفين سامين
51	3- شخصيتان ذاتا كفاءة في المسائل الاقتصادية و النقدية
51	ثانيا: سير أعمال مجلس النقد و القرض
51	1- دورات مجلس النقد و القرض
52	2- النصاب القانوني الواجب توافره لانعقاد دورات المجلس
52	3- كيفية اتخاذ القرارات
53	الفرع الثاني: اختصاصات مجلس النقد و القرض باعتباره سلطة نقدية تصدر أنظمة
54	أولا: اختصاصات مجلس النقد و القرض في تأطير المهنة المصرفية
54	1- الشكل القانوني للمؤسسة
55	2 - الحد الأدنى للرأسمال
57	3- القواعد المتعلقة بالمسيرين
58	ثانيا: اختصاص المجلس بوضع قواعد ممارسة المهنة المصرفية
58	1 - القواعد الخاصة بالعمليات البنكية
60	2- العمليات الخاصة بالقواعد المحاسبية
61	3- قواعد الحذر في التسيير
62	4- قواعد الاحتياطي الإلزامي
63	5- تنظيم حركة رؤوس الأموال و سوق الصرف
63	أ- تنظيم حركة رؤوس الأموال من و إلى الخارج
64	ب- تنظيم حركة الصرف و سوق الصرف
66	المطلب الثاني: لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها
67	الفرع الأول: نشأة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر
67	أولا: مدى اعتبار لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها سلطة إدارية
68	1- دور المعيار الشكلي في تحديد الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

68	أ- تشكيلة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة الجزائرية
69	ب- هيكله اللجنة
70	ج- طرق الطعن في قرارات اللجنة
70	د- طبيعة الإجراءات المتبعة أمام اللجنة
71	2- دور المعيار الموضوعي في تحديد الطبيعة القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها
71	أ- طبيعة المهام الموكلة للجنة
71	ب- طرق تمويل اللجنة
72	ثانيا: جمع لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها بسلطة التنظيم و العقاب
72	1- تمتع لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة بالسلطة العقابية
73	2- مدى دستورية اللجنة في الجمع بين سلطة التنظيم و العقاب على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات
75	الفرع الثاني: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة
76	أولاً: وضع قواعد تتعلق بالقيم المنقولة
76	1- إصدار القيم المنقولة
77	2- قبول القيم المنقولة
79	3- شطب القيم المنقولة
79	أ- شطب القيم المنقولة من قبل هيئات البورصة
80	ب- شطب القيم المنقولة بطلب من الشركة المصدرة لها
81	ثانيا: وضع قواعد تتعلق بالمتدخلين في بورصة القيم المنقولة
81	1- وضع قواعد خاصة بمصدري القيم المنقولة
81	أ- الدولة و الهيئات المحلية
82	ب- شركات الأسهم
82	ج- هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة
83	2- وضع قواعد خاصة بمستثمري القيم المنقولة
83	3- وضع قواعد خاصة بالوسطاء في عمليات البورصة

87	الفصل الثاني حدود السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
88	المبحث الأول: الاستقلال النسبي للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية
89	المطلب الأول: الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة
90	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة
91	أولاً: تعدد الأعضاء و اختلاف صفاتهم و مراكزهم
93	ثانياً:
94	ثالثاً: تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء (العهدة)
95	رابعاً: التقيد بنظام التنافي
97	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة
98	أولاً: استحواد السلطة التنفيذية على سلطة التعيين
101	ثانياً: ظروف انتهاء عضوية الرئيس و الأعضاء
103	ثالثاً: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء
103	رابعاً: تجديد مدة انتداب الرئيس و الأعضاء
104	خامساً: غياب إجراء الامتناع
107	المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية
108	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية
108	أولاً: التمتع بالشخصية المعنوية
109	1- أهلية التعاقد
109	2- أهلية التقاضي
110	3- تحمل المسؤولية
110	ثانياً: الاستقلال المالي
111	1- الأتاوى
111	2- العمولات
112	3- إعانات التسيير

112	ثالثا: الاستقلال الإداري
113	رابعا: التمتع بصلاحيه وضع النظام الداخلي
116	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة في ممارسة السلطة التنظيمية
116	أولا: رقابة الوزارة المختصة على أنظمة السلطة الإدارية المستقلة
116	1- إجراء القراءة الثانية
117	2- إجراء الموافقة
119	ثانيا: سلطة الحل محل السلطة الإدارية
120	ثالثا: تدخل السلطة التنفيذية لوضع أنظمة في مجال اختصاص سلطة الضبط
122	رابعا: التقرير السنوي و إرساله إلى الحكومة
125	المبحث الثاني: خضوع الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء.
126	المطلب الأول: اختصاص القضاء الإداري في النظر في الطعون ضد أنظمة السلطات الإدارية المستقلة
127	الفرع الأول: قابلية خضوع أنظمة السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء الإداري
127	أولا: اعتبار الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط من القرارات الإدارية
129	ثانيا: اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون ضد أنظمة سلطات الضبط المستقلة
133	الفرع الثاني: طلب إلغاء أنظمة السلطات الإدارية المستقلة
134	أولا: دعوى الإلغاء كأساس لطلب إلغاء أنظمة سلطات الضبط
134	1- المقصود بدعوى الإلغاء
134	2- خصائص دعوى الإلغاء
135	ثانيا: أسباب الحكم بإلغاء أنظمة السلطات الإدارية المستقلة
136	1- عيب عدم الاختصاص
136	2- عيب الشكل و الإجراءات

137	3 - عيب السبب
137	4- عيب المحل أو عيب مخالفة القانون
138	5- عيب الانحراف في استعمال السلطة
139	المطلب الثاني: خصوصية المنازعات في مجال سلطات الضبط المستقلة
140	الفرع الأول: الخصوصية من ناحية الإجراءات المتبعة لرفع دعوى الإلغاء
140	أولا: شرط التظلم الإداري المسبق
140	1- تعريف التظلم الإداري المسبق
141	2- تطبيق إجراء التظلم في الطعون بالإلغاء ضد أنظمة السلطات الإدارية المستقلة
143	ثانيا: ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضد أنظمة سلطات الضبط المستقلة
143	1- شرط الميعاد في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية
144	2- شرط الميعاد في القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة
145	أ- العد بالأشهر
145	ب- العد بالأيام
146	الفرع الثاني: الخصوصية من ناحية الآثار المترتبة عن رفع دعوى الإلغاء
146	أولا: أهمية وقف تنفيذ أنظمة سلطات الضبط المستقلة
148	ثانيا: تكريس المشرع الجزائري لمبدأ وقف تنفيذ أنظمة سلطات الضبط المستقلة
148	1- في القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية
149	2- تكريس مبدأ وقف التنفيذ في أنظمة السلطات الإدارية المستقلة
152	الفرع الثالث: أصحاب الصفة في مخاصمة الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة
152	أولا: بالنسبة لمجلس النقد و القرض
154	ثانيا: بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها
155	الخاتمة
159	قائمة المراجع
188	الفهرس