



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة

- دراسة تحليلية للنصوص القانونية والتنظيمية -

The controversy of the functional independence of the controlling administrative authorities -the analytical study of legal texts-

الطالبة. بدرية هاجر بودياج

badra.hadjer25@yahoo.fr

د. أمينة رايس

جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي

تاريخ القبول: 17-09-2020

تاريخ الإرسال: 05-01-2020

الملخص:

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة الضابطة، جاء كنتيجة لضرورة إيجاد نمط جديد من شأنه استبدال تدخل الدولة بعد فشلها في التوجيه المباشر المكّرس في دستور سنة 1976 للنهوض بالاقتصاد الوطني، كما أنه يكرّس جملة من المبادئ الإصلاحية الانتقالية التي جاء بها دستور سنة 1989.

كيّفت هذه السلطات بالمستقلة، ما يفرضه أولا الغياب التام لجميع أنواع الرقابة السلمية والرقابة الوصائية، وذلك بغض النظر كونها تتمتع أو لا تتمتع بالشخصية القانونية، بالإضافة إلى قدرتها على التصرف والعمل نيابة عن الدولة دون أن تكون تابعة للحكومة.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

مسألة الاستقلالية التي تميز هذا النوع من السلطات عن السلطات الإدارية العادية أو التقليدية والتي تمنحها الأصالة لجهاز الدولة، تثير العديد من الإشكالات بالنصوص القانونية المنظمة لها، على المستويين العضوي والوظيفي.

خُصّصت هذه الورقة، لإبراز إشكالية الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة على ضوء النصوص القانونية المنظمة لها.

الكلمات المفتاحية: الضبط الاقتصادي المستقل، السلطات الإدارية المستقلة، المنافسة، الاستقلالية، القانون الإداري.

Abstract:

The establishment of the independent administrative authorities came as a result of the necessity to find a new pattern which exchange the state's intervention after it's failure to a direct direction that enshrined in the constitution of the year 1976 of a quickrise with a national economy. It also devotes a set of transitional reform principles that the constitutional amendment was brought in 1989.

These authorities were adapted as independent by what is imposed first by the total absence of all types of the hierarchical control and the tutelle administrative, regardless to whether they have or they don't have a legal personality, in addition to their ability to act and make actions instead of the state itself without being belonged to the government .

The matter of the independence that distinguish that type from the ordinary administrative authority or the traditional one which provides originality in the state's system or apparatus raises several problems with legal texts regulating it in both levels: the organic one and the functional one.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

This paper is earmarked for highlighting the problem of the functional independence of the administrative authority controlling in the light of the legal texts that regulating them.

Keywords: The independent economic regulation -The independent administrative authorities - The competition- the independence- the administrative law

المقدمة:

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة الضابطة، جاء كنتيجة لضرورة إيجاد نمط جديد من شأنه استبدال تدخل الدولة بعد فشلها في التوجيه المباشر المكّرس في دستور 1976¹ للنهوض بالاقتصاد الوطني، كما أنه يكرّس جملة من المبادئ الإصلاحية الانتقالية التي جاء بها دستور سنة 1989.

بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 الذي ضمن حرية التجارة والصناعة²، وسعي الدولة الواضح والمُلح لتشجيع الاستثمار الوطني والخارجي، أصبح يقع على السلطات العمومية أكثر مما سبق إثبات التصويب في توجيهها التسييري بأدوات تجسد فكرة عدم التسيير المباشر، دون التخلي الكلي عن أيّ ضبط من شأنه التوفيق بين حرية التعامل الاقتصادي من جهة، ونزاهة ومرونة وشفافية ومصداقية هذا التعامل من جهة أخرى. بإيجاز، يمكن تلخيص المعادلة كما يأتي: عدم تدخل الدولة المباشر، مع عدم تركّ المعاملات في شتى المجالات دون أيّ ضبط، والحلّ يكمن إذن في تكليف هيئات تكون

¹ - أنظر المادة 29 من دستور سنة 1976، ج.ر.ر. 94.

² - أنظر المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-488، ج.ر.ر. 76 لسنة 1996.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس
مستقلة عن الدولة من شأنها تحقيق هذه المهمة في إطار الانسحاب التدريجي للدولة من
المجال الاقتصادي والانتقال إلى اقتصاد السوق.

صاحب انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي إصلاح مؤسسي حيث أصبحت
الدولة تتدخل بشكل غير مباشر في إطار ما يعبر عنه بالدولة الضابطة من خلال هيئات
جديدة تختلف عن الهيئات التقليدية تسمى بسلطات الضبط المستقلة .

في سبيل ممارستها لوظيفتها الضبطية ، مكنت السلطات الإدارية الضابطة من
اختصاصات واسعة ومتنوعة تدرج ضمن ممارسة امتيازات السلطة العامة (سن
التنظيمات، منح التراخيص والاعتمادات، إجراء التحقيقات، تسوية النزاعات ...)
بالإضافة إلى دورها الاستشاري وتقديم الاقتراحات والتوصيات .

في هذا السياق، ظهرت منذ تسعينيات القرن الماضي، مثل هذه الهيئات المتنوعة
المهام والمجالات¹، وفيما يخص موضوعنا نذكر: مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية
المنشئتان بموجب القانون رقم 90-10²، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها المنشئة
بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10³، مجلس المنافسة المنشئ بموجب الأمر رقم 95-

¹ - مثل المجلس الأعلى للإعلام، أول سلطة إدارية مستقلة، والمنشئ بموجب القانون 07-90
(ج.ر.ر. 14 لسنة 1990). المرصد الوطني لحقوق الإنسان واللجنة الوطنية للاستشارية لترقية حقوق
الإنسان وحمايتها، المنشئ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-77 (ج.ر.ر. 15 لسنة 1992). وسيط
الجمهورية المنشئ بموجب المرسوم الرئاسي 96-113 (ج.ر.ر. 20 لسنة 1996).

² - ج.ر.ر. 16 لسنة 1990، الملغى بموجب الأمر 03-11، ج.ر.ر. 52 لسنة 2003 والمعدل والمتمم
بموجب الأمر 10-04، ج.ر.ر. 50 لسنة 2010.

³ - ج.ر.ر. 34 لسنة 1993.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

¹06، سلطة ضبط البريد والاتصالات المنشئة بموجب القانون رقم 200-03²، سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية المنشئة بموجب القانون 2000-06³، لجنستان لضبط القطاع المنجمي⁴، لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون رقم 02-01⁵، وفي 2006 وفي مجال التأمينات تم إنشاء لجنة الإشراف على التأمينات⁶.

¹ - ج.ر.ر. 9 لسنة 1995.

² - ج.ر.ر. 48 لسنة 2000، والملغى بموجب القانون 18-04 المتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية (ج.ر.ر. 27 لسنة 2018).

³ - ج.ر.ر. 80 لسنة 2000.

⁴ - القانون 01-10، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ر. 35 لسنة 2001، المعدل والمتمم بموجب الأمر 02-07، ج.ر.ر. 16 لسنة 2007 (الملغى بموجب القانون 14-05، ج.ر.ر. 18 لسنة 2014، مع إعادة تكييف لجنتي ضبط القطاع المنجمي بوكالتين تجاريتين هما: وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر، والوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية).

⁵ - ج.ر.ر. 08 لسنة 2002.

⁶ - القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر.ر. 15 لسنة 2006. والمصححة بالجريدة الرسمية رقم 27 لنفس السنة. معدل ومتمم بالأمر رقم 10-04 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر.ر. 49 لسنة 2010.

- المرسوم التنفيذي رقم 08-11، المحدد لمهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر.ر. 20 لسنة 2008.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

بالإضافة إلى ثلاثة هيئات ضبط مستقلة أخرى أين تحيل النصوص المنشئة لها إلى التنظيم لتحديد اختصاصاتها وقواعد سيرها، يتعلق الأمر بسلطة ضبط النقل¹، وتلك المتعلقة بمرفق المياه² والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري³. وبعيدا عن المجال الاقتصادي أنشأ المشرع هيئات إدارية لضمان شفافية الحياة العامة وهي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴، وخلية معالجة الاستعلام المالي⁵

¹ - المادة 102 من القانون رقم 02-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ر. 86 لسنة 2002.

² - القانون 05-12 المتعلق بالمياه، ج.ر.ر. 60 لسنة 2005، المعدل بالقانون رقم 08-03، ج.ر.ر. 04 لسنة 2008، المعدل والمتمم بالأمر 09-02، ج.ر.ر. 44 لسنة 2009.

- المرسوم التنفيذي 08-303، المحدد لصلاحيات وقواعد سير السلطة، ج.ر.ر. 56 لسنة 2008، الملغى بموجب المرسوم التنفيذي 18-163، ج.ر.ر. 36 لسنة 2018.

³ - القانون رقم 08-13 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05، والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ر. 44 لسنة 2008.

- إلغاء القانون 85-05، المتعلق بالصحة المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة، ج.ر.ر. 46 لسنة 2018، مع إبقاء النصوص القانونية المتخذة لتطبيقه سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية للنص الجديد.

- بموجب المادة 224 من القانون الجديد، تم إعادة تكييف الوكالة الصيدلانية من سلطة إدارية مستقلة إلى مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص، توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة.

⁴ - القانون رقم 06-01 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ر. 14 لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 10-05، ج.ر.ر. 50 لسنة 2010، معدل ومتمم بالقانون 11-15، ج.ر.ر. 44 لسنة 2011.

- المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ر.ر. 74 لسنة 2006.

⁵ - المرسوم التنفيذي رقم 02-127، يتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.ر. 23 لسنة 2002، معدل ومتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-275، ج.ر.ر. 50 لسنة



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس
بهدف مكافحة ظاهرة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، والتي كيفها المشرع في 2012
سلطة إدارية مستقلة¹، ضف إلى ذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة
بتكنولوجيات الإعلام والاتصال²،
السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني³، وسلطة وطنية لحماية المعطيات ذات
الطابع الشخصي¹.

2008، معدل ومتمم/..../. بالمرسوم التنفيذي 10-237، ج.ر.ر. 59 لسنة 2010، معدل
ومتتم بالمرسوم التنفيذي 13-157، ج.ر.ر. 23 لسنة 2013.
1- المادة 4 مكرر من الأمر 02-12 المعدل والمتمم للقانون 05-01 والمتعلق بالوقاية من تبييض
الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، ج.ر.ر. 08 لسنة 2012.
2- القانون 04-09 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام
والاتصال ومكافحتها، ج.ر.ر. 47 لسنة 2009.
- المرسوم الرئاسي 15-261 يحدد تشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم
المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر.ر. 53 لسنة 2015.
- والملغى بموجب المرسوم الرئاسي 19-172، ج.ر.ر. 37 لسنة 2019. وبموجب نص المادة الثانية
أعيد تكييف الهيئة من سلطة إدارية مستقلة إلى مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، توضع تحت سلطة
وزارة الدفاع
3- القانون رقم 15-03 المتعلق بعصنة العدالة، ج.ر.ر. 06 لسنة 2015. جاء الفصل الثاني من
الباب الثالث من القانون تحت عنوان: سلطات التصديق الإلكتروني وهي السلطة الوطنية للتصديق
الإلكتروني، السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني، السلطة الاقتصادية للتصديق الإلكتروني.
- حيث حددت المادة 16 منه وبدقة الطبيعة القانونية للسلطة الأولى بسلطة إدارية مستقلة تتمتع
بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، في حين لم تحدد طبيعة السلطتان المتبقيتان ضمن نصوص
القانون.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

كما عاد المشرع مرة أخرى إلى مجال الإعلام لينشأ هذه المرة هيئتين إداريتين مستقلتين: الأولى تخص قطاع الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة²، والثانية تعنى بالإعلام السمعي البصري، سلطة ضبط السمعي البصري³. ونضيف إلى كل ما سبق، إحداث وكالتي ضبط المحروقات⁴، وكالتي تجاريتين، لا تخضعان إلى قواعد القانون العام، وعليه لا يمكن إدراجهما ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة.

من الواضح أن الخوض في إنشاء مثل هذه المؤسسات الضبطية المعمول بها في نظام اقتصاد السوق، هو مؤشر يشكّل بالنسبة للسلطات العمومية عربون صدق في تحوّل سياستها الاحتكارية، دون التخلي عن دورها التنموي، في إطار اقتصاد سوق مرن ونزيه.

سُميت وكُيّفت هذه المؤسسات الضابطة من قبل المشرع "بالسلطات الإدارية المستقلة"، تسمية تضم ثلاث مصطلحات هي عناصر تعريفية ومحددة لطبيعة وهوية هذه

- نشير إلى أنه لا يمكننا التفصيل أكثر بخصوص هذا العنصر لعدم صدور النصوص التطبيقية لهذا القانون ليومنا هذا.

¹ - القانون 07-18 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي، ج.ر.ر. 34 لسنة 2018.

² - القانون العضوي رقم 12-03 يتعلق بالإعلام، ج.ر.ر. 02 لسنة 2012.

³ - قانون رقم 14-04، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج.ر.ر. 16 لسنة 2014.

⁴ - القانون 04-05 المتعلق بالمحروقات، ج.ر.ر. 50 لسنة 2005، المعدل والمتمم بموجب القانون 13-01، ج.ر.ر. 11 لسنة 2013.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

الهيئات الضابطة وتمنحها أصالة بجهاز الدولة¹، وتجعلها بعيدة عن مجال الرقابة الإدارية سلمية كانت أو وصائية، بغض النظر عن كونها مشخصة أو لا، كون الشخصية القانونية لا تعتبر معيار حاسما وفعالا لقياس درجة هذه الاستقلالية²، إضافة إلى قدرتها على التصرف والعمل باسم الدولة دون الرجوع إلى الحكومة³ في ذلك.

خاصية "الاستقلالية" رتبت تناقضا داخل التقاليد السياسية كون الإدارة ليست جهة مستقلة من حيث المبدأ عن السلطة التنفيذية، حيث أن الاستقلالية سمة تخص دستوريا السلطة القضائية ولو كانت نسبية.

وتكمن أهمية الموضوع الذي نتناوله في هذه الورقة، في "تقدير مدى استقلالية هذه السلطات الإدارية الجديدة من الجانب الوظيفي"، وذلك بالمعينة الدقيقة لصلاحياتها الضبطية، بموجب النصوص القانونية المنظمة لها. حيث نعتقد أنه كلما تمتعت هذه الهيئات بأهلية ضبطية حقيقية كلما تراجعت الصلاحيات المتداخلة للسلطات الاقتصادية التقليدية، فهل تتمتع هذه الهيئات باستقلالية وظيفية فعلية تؤهلها لممارسة سلطة ضبط حقيقية؟

يقتضي قياس درجة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية الضابطة اعتماد المنهج التحليلي للنصوص القانونية المنظمة لها وذلك بالبحث على مستويين: يتعلق الأول

¹ - Marie-josé Guédon : Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 1991, p62.

² - Rachid Zouaïmia : Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd Houma, 2005, p16.

³ - Guy Berger: Le rapport entre l'indépendance du régulateur et le choix de l'évaluateur, les régulations économiques : légitimité et efficacité, volume 1, presse de sciences po et Dalloz, 2004, Paris, p88.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس
بالقواعد الخاصة بسيرها (المبحث الأول)، بينما يتعلق الثاني بطبيعة العلاقة التي تربطها
بالسلطة التنفيذية (المبحث الثاني).

المبحث الأول : القواعد الخاصة بسير الهيئات

البحث عن استقلالية السلطات الإدارية الضابطة من جانب سيرها، يستلزم
التحليل الدقيق للقواعد القانونية المنظمة لكل من: النظام الداخلي (المطلب الأول)،
والموارد المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول : من حيث سلطتها في وضع النظام الداخلي

يعتبر النظام الداخلي هيئة الضبط عنصر قانوني مهم لأداء عملها، كونه يحدد
قواعد عملها وإجراءاته، والطرق التقنية اللازمة لذلك¹.

ومن خلال تفحص النصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية الضابطة، نلمس
تذبذب وغموض المشرع بشأن هذا العنصر في أكثر من موضع حيث حوّل القانون
لبعض من هذه الهيئات، اختصاص تنظيم عملها وتحديد كيفية أدائها بوضعها للنظام
الداخلي والمصادقة عليه.

في حين، حرم البعض الآخر من هذه الأهلية، وحوّلها للسلطة التنفيذية، دون
إشراك لهذه الهيئات في ذلك، ويّين الصنف الأول والثاني، لا يظهر المشرع أية تبريرات
لذلك².

¹ - نقلا: راضية شيبوتي: الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة
الدكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري
قسنطينة، 2005، ص115.

² - راضية شيبوتي: المرجع السابق، ص115.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

تضم الفئة الأولى كلا من مجلس المنافسة (المادة 11 من المرسوم التنفيذي 11-241)¹ مجلس النقد والقرض (المادة 60 من الأمر 03-11)، لجنة ضبط الكهرباء والغاز (المادة 126 من القانون 02-01)، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية (المادة 24 من القانون 04-18)، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها (المادة 26 من المرسوم التشريعي 93-10)، بالإضافة إلى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة (المادة 45 من القانون العضوي 12-05) وسلطة ضبط السمععي البصري (المادة 55 من القانون 04-14)، السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي (المادة 22 من ق 07-18).

أما الفئة الثانية، فتمّ حصرها فقط في لجنة الإشراف على التأمينات، والتي يتم إصدار نظامها الداخلي بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية²، والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية (المادة 3 من المرسوم التنفيذي 15-308)³، بعد استبعاد المشرّع لكل من الوكالتين المنجمتين وإخراجهما من فئة السلطات الإدارية المستقلة، طبقا لنص المادة 38 من القانون 05-14 المتعلق بالمناجم، وإخضاعهما من حيث التنظيم والتسيير لقواعد القانون الخاص.

¹ - مرسوم تنفيذي 11-241 يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج.ر.ر. 39 لسنة 2011.

² - عدم وضوح الفقرة الثانية من نص المادة 209 مكرر 3 من القانون 06-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07، المتعلق بالتأمينات، حول ما إذا كانت اللجنة مؤهلة قانونا لوضع نظامها الداخلي، يفسّر بأن هذه الصلاحية تعود للسلطة التنفيذية كونها المختصة بوضع النصوص التطبيقية لقانون التأمين (للتفصيل أكثر أنظر:)

-Rachid Zouaïmia : Le statut juridique de la commission de supervision des assurances, revue Idara, n°31, 2006, p21.

³ - مرسوم تنفيذي رقم 15-308 يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، ج.ر.ر. 67 لسنة 2015.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

تتوسط الفئتين السابقتين، فئة خاصة يبقى الغموض سائدا بخصوصها، ويتعلق الأمر بكل من اللجنة المصرفية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته و خلية معالجة الاستعلام المالي.

الفرع الأول : الوضع بالنسبة للجنة المصرفية

تمثل اللجنة المصرفية حالة استثنائية، حيث أنها صادقت على نظامها الداخلي¹ وذلك في غياب نص صريح يخولها هذا الاختصاص ضمن أحكام قانون النقد والقرض، الأمر الذي دفع ببعض الباحثين القانونيين، الطعن في مشروعية هذا القرار المتضمن النظام الداخلي، سواء من الناحية الموضوعية، على أساس عدم اختصاص اللجنة بسن مثل هذه القواعد، ولا من الناحية الشكلية على أساس عدم نشره².
من جهتنا، نقول بأن الفراغ القانوني الملموس ضمن أحكام قانونه النقد والقرض، وكذلك الغياب التام لأي نص يمنع اللجنة من وضع نظامها الداخلي، يفتح مجالا واسعا أمامها³.

¹ - أنظر:

-Décision n°04-2005 du 20 avril 2005 portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire, inédite. Voir, Rachid Zouaïmia : Les autorités de régulations financières en Algérie, édition Belkeise, Alger, 2013, (annexes), p192.

² - منى بن لطرش: السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 24، 2002، ص81.

³ - راضية شيبوتي، المرجع السابق، ص115.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

فهذا السعي مبرر بعدم وجود نص صريح ينفي عنها أهلية وضعها للنظام الداخلي والمصادقة عليه، سواء من خلال نص المادة 106 فقرة من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، أو من خلال أحكام الأمر 10-04 المعدل والمتمم له.

وأمام إغفال المشرع -مرة أخرى- حسم الطبيعة القانونية للجنة المصرفية ضمن أحكام الأمر 10-04 المتعلق بالنقد والقرض، كان لزاما علينا الاستعانة بالفقه القضائي الجزائري لتوضيح هذه النقطة، حيث أن مجلس الدولة في قراره الصادر سنة 2000¹، وبمناسبة الفصل في قضية (يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر)، كيّف اللجنة المصرفية بالهيئة الإدارية المستقلة، ضمن مرافق الدولة، وأن قراراتها ذات طابع إداري، بما فيها تلك المتعلقة بممارسة التأديب كتوجيه الإنذارات وسحب الاعتماد ومنع بعض العمليات، معتبرا إياها على هذا الأساس هيئة رقابة وتأديب.

وهو الرأي الذي تبناه وأكدّه في العديد من القرارات الموالية²، ويكون بذلك قد عوّض الفراغ القانوني الملاحظ ضمن أحكام النقد والقرض بخصوص هذه الهيئة.

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 2138، الصادر بتاريخ 08-05-2000، قضية: يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، 2005، ع6، ص75.

² - أنظر:

- قرار مجلس الدولة رقم 19081، الصادر بتاريخ 30-12-2003: قضية مساهمي البنك (BCIA) ضد اللجنة المصرفية. مجلة مجلس الدولة، العدد السابق من نفس السنة، ص72

- كذلك قرار مجلس الدولة رقم 19452، الصادر بتاريخ 30-12-200: قضية مساهمة البنك التجاري الصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية. مجلة مجلس الدولة، العدد السابق من نفس السنة، ص86.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

تأكيد مجلس الدولة على الطبيعة "الإدارية المستقلة" للجنة المصرفية، يمنحها استقلالية في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرّر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أية جهة أخرى (السلطة التنفيذية)، والحرية في وضع نظامها الداخلي والمصادقة عليه.

الفرع الثاني : الوضع بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته

نلاحظ تضارب وتناقض بين أحكام المادتين (08) و(19) من المرسوم الرئاسي 06-413 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية وتنظيمها وكيفية سيرها، بخصوص الجهة المختصة في وضع النظام الداخلي.

حيث ورد في نص المادة (08) على أن تحديد التنظيم الداخلي للهيئة يتم بموجب قرار مشترك بين السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية والوزير المكلف بالمالية.

في حين يؤكد نص المادة (19) من نفس المرسوم على أهلية الهيئة في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه، مع إصداره في شكل مرسوم رئاسي ينشر بالجريدة الرسمية. وتطبيقا لأحكام المادة (08) السابقة الذكر، تم صدور القرار الوزاري المشترك محددا للتنظيم الداخلي للهيئة الوطنية¹، مؤكدا بذلك هيمنة السلطة التنفيذية وسلطاتها اللامحدودة في وضع القواعد التي يفرض منطق الاستقلالية أن تكون من اختصاص السلطة الإدارية الضابطة².

الفرع الثالث : الوضع بالنسبة لخلية معالجة الاستعلام المالي

¹ - ج.ر.ر. 31 لسنة 2013.

² - رشيد زوايمية: (أدوات الضبط الاقتصادي - السلطات الإدارية المستقلة) أعمال الملتقى الوطني السابع حول "ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة"، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2013، ص 16.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

نفس الإهمام يسود أحكام النص التنظيمي المتعلق بخلية معالجة الاستعلام المالي، حيث جاء في نص المادة 10 مكرر 1 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي 02-127 على أنه يكلف رئيس الخلية لاسيما "باقتراح التنظيم والنظام الداخليين للخلية والسهر على تنفيذهما"، دون أن يحدد السلطة المختصة في اعتماد النظام الداخلي.

وبالرجوع إلى نص المادة 15 من نفس النص التنظيمي، نجد أن مسألة تنظيم المصالح التقنية للخلية يكون بناء على قرار مشترك بين الوزير المكلف بالمالية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، دون إدراج مسألة تنظيم المصالح الإدارية للخلية.

مع العلم أن مشروع التنظيم الداخلي للمصالح يكون من اقتراح رئيس الخلية، فهل هو الحل نفسه المعتمد بخصوص النظام الداخلي الذي يقترحه رئيس الخلية في شكل مشروع على الوزير المكلف بالمالية لاعتماده والمصادقة عليه¹.

خاصة وأن العبارة الموظفة في نص المادة الثانية من النص التنظيمي (الخلية سلطة إدارية مستقلة... توضع لدى الوزير المكلف بالمالية) توحى بنوع من التبعية الإدارية للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص الوزير المكلف بالمالية، وهذا ما يؤكد الطرح السابق. إن هذا الغموض والإهمام الذي يشوب النصوص القانونية، يتنافى ومتطلبات استقلالية التنظيم والتسيير، رغم الاعتراف لبعض الهيئات الضابطة بصلاحيات إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه.

هذا الغموض من شأنه الإنقاص من القيمة القانونية للنص القانوني، وإثارة إشكالية فعلية القاعدة القانونية بحد ذاتها¹.

¹ - رشيد زوايمية: نفس المرجع، ص 17.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

المطلب الثاني : من حيث استقلالية الموارد المالية

تعتبر الوسائل المالية من أهم العناصر التي تسمح للسلطات الإدارية الضابطة بأداء مهامها الضبطية على أحسن وجه، كما تسمح بقياس الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات إزاء السلطة التنفيذية².

يقصد بالاستقلال المالي لهيئة، استقلالية الذمة المالية من حيث الأصول والخصوم، بمعنى أن يكون هناك تمويل بموارد خاصة بحيث تكون إنفاقات وظيفة الضبط مغطاة باقتطاعات من النشاط محل الضبط، وهو ما سترجم باستقلالية الميزانية³.

بخصوص هذا العنصر، يتعين علينا التمييز أولاً بين السلطات المتمتعة بالشخصية المعنوية، وتلك غير المشخصة، والتي تكون في وضعية تبعية من الجانب المالي، وهو الوضع بالنسبة لكل من مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات. فغياب الشخصية المعنوية لهذه السلطات، يجعلها في تبعية إما لميزانية الدولة مباشرة وهو وضع لجنة الإشراف على التأمينات (حسب نص المادة 209 مكرر 3 من القانون 04-06)، أو يتم تغطية نفقاتها من طرف بنك الجزائر المركزي، الذي يتبعه كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية.

¹ - بخصوص العبارة الموظفة: "فعلية القاعدة القانونية" ولمزيد من التفصيل، ينصح بالرجوع للمؤلف بعنوان: (فعلية القاعدة القانونية)، مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، دار بري للنشر، 2019.

Voir aussi : Rachid Zouaïmia , Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien , idara ,n°1, 2001, p 125.

² - رشيد زوايمية: (أدوات الضبط الاقتصادي- السلطات الإدارية المستقلة)، المرجع السابق، ص 17

³ - راضية شيبوتي: مرجع سابق، ص 117.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس
أما بخصوص السلطات الضابطة ممنوحة الشخصية المعنوية، فتتص القوانين المنشئة لها على أنها تتمتع بالاستقلال المالي.
ومن خلال الفحص الدقيق للنصوص المنظمة للجانب المالي لسلطات الضبط، لمسنا مظاهر توحى بالاستقلالية النسبية للوسائل المالية لها، نظرا للقيود والحدود المفروضة عليها.

الفرع الأول : مظاهر التكريس القانوني للاستقلال المالي

اعترف المشرع وأكد على الاستقلال المالي لأغلب السلطات الإدارية الضابطة، بصفة صريحة ومنفصلة عن اعترافه لها بالشخصية المعنوية، على الرغم من أن الاستقلال المالي هو نتيجة من النتائج المترتبة عن التمتع بالشخصية المعنوية، نذكر بهذا الخصوص: مجلس المنافسة، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط السمعي البصري، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، سلطة ضبط النقل، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني والسلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي.
ويظهر الاستقلال المالي بتوافر عنصرين:

- التمويل الذاتي.

- استقلالية التسيير.

أولا : عنصر التمويل الذاتي

خصّ القانون البعض من السلطات الضابطة بإمكانية الحصول على موارد خارج ميزانية الدولة في شكل أتاوى ورسوم مقابل الأعمال والخدمات المقدمة ضمن قطاع النشاط، نذكر:



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، التي يمكنها الحصول طبقاً لأحكام المرسوم التنفيذي 98-170¹، على أتاوى مقابل رخص (اعتماد الوسطاء، اعتماد هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة)، أتاوى مقابل تقديم خدمات (القيام بالتحقيق لدى الوسطاء ودراسة التراعات ذات الطبيعة التقنية)، وترجع مسألة تحديد نسب هذه الأتاوى وكيفية تحصيلها إلى التنظيم².

- سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، تتمتع بمصادر متنوعة من التمويل الذاتي حسب أحكام القانون 18-04³، المكافآت مقابل أداء الخدمات والأتاوى، النسب المئوية عن ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الرخصة والترخيص والترخيص العام، والمصاريف المتعلقة بمنح الأرقام وتسييرها، والمتعلقة بالمصادقة على تجهيزات البريد والاتصالات الإلكترونية.

¹ - المادة 27 من المرسوم التنفيذي 98-170 والمتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ر، 34 لسنة 1998.

² - المادة 3 من المرسوم التنفيذي 98-170، السابق الذكر.
- القرار الوزاري المؤرخ في 2 غشت 1998، والمتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 والمتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ر.ر، 70 لسنة 1998.

³ - المادة 28 من القانون 18-04 المتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز، التمويل الأساسي حسب أحكام القانون 01-02¹ يكون من خلال مقابل توفير المنظومة الكهربائية والمنظومة الغازية، ضف إلى ذلك تكاليف الرسم المساحي، مع قابلية حصولها على تسبيقات قابلة للاسترجاع².

- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، التمويل يكون من ناتج الحقوق والرسوم المتعلقة بالتسجيل والمصادقة والإشهار الخاصة بالمواد الصيدلانية، والمستلزمات الطبية ذات الاستعمال البشري، مداخيل الخدمات المقدمة وكل الموارد الأخرى ذات الصلة بنشاطها³.

ثانيا : عنصر استقلالية التسيير

لغرض تحسين النوعية والإنفاق العمومي، والإنقاص من الإجراءات البيروقراطية وبالتالي حسن سير الجهاز الإداري والذي يسجل ضمن مساعي إصلاح الدولة⁴، وتعزيزا للاستقلالية المالية، جعل المشرع البعض من رؤساء سلطات الضبط، الأمرين بصرف ميزانيتها، مع إمكانية تفويض جزء من هذه الصلاحيات إلى أعضاء آخرين.

¹ - المادة 94 من القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ر. 08 لسنة 2002.

² - المادة 127 فقرة 3 من القانون 01-02، السابق الذكر.

³ - المادة 173 فقرة 5 من القانون 08-13 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ر. 44 لسنة 2008.

⁴ - Olivier Storch : Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur, droit et économies de la régulation- Les réglementations économiques légitimité et efficacité- volume 1, presse de sciences po et Dalloz, 2004, p68.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

وهو الوضع بنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه¹، سلطة ضبط البريد والاتصالات والإلكترونية²، سلطة الصحافة المكتوبة³ والسمعي البصري⁴، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁵، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية⁶ وخلية معالجة الاستعلام المالي⁷.

الفرع الثاني : مظاهر نسبية الاستقلالي المالي

يمكننا إرجاع القول بالطابع النسبي للاستقلال المالي لسلطات الضبط إلى

جزئيتين:

- التمويل الجزئي أو الكلي من طرف الدولة

- الرقابة المالية المفروضة

أولا : من حيث التمويل الجزئي أو الكلي من طرف الدولة

رغم الاعتراف للعديد من سلطات الضبط بالاستقلال المالي، إلا أنها تعتمد بصفة كلية أو جزئية على تخصيصات من ميزانية الدولة لتمويل وظائفها الضبطية، ما يجعلها في

¹ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي 08-308، المحدد لصلاحيات وقواعد سير سلطة ضبط المياه.

² - المادة 28 من القانون 18-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري.

³ - المادة 49 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية.

⁴ - المادة 73 من القانون 14-05 المتعلق بالنشاط السمعي البصري.

⁵ - المادة 21 من المرسوم الرئاسي 06-413 المحدد لتشكيلة وقواعد سير الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

⁶ - المادة 174 من المرسوم التنفيذي 15-308 المحدد لمهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها.

⁷ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس
تبعية دائمة للسلطة التنفيذية في الجانب المالي، وهو ما ستتبعه دون شك، رقابة لاحقة
لهذه الأموال.

- فيما يخص سلطات الضبط المستفيدة من التمويل الجزئي، فالأمر يتعلق بكل من:
- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه (حسب المواد 19، 21، 123 من المرسوم التنفيذي 08-308: تحصل على إعانات مالية أولية من الدولة فضلا عن مساهمات الصندوق الوطني للماء الصالح للشرب وكافة الموارد ذات الصلة بنشاطها).
 - الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية (حسب المادة 5/173 وفقرة 7 من القانون 08-13، فضلا على الهبات والوصايا، تضع الخزينة العمومية تحت تصرفها تسييقا ماليا قابلا للاسترجاع، مع تسجيل وإحاق الاعتمادات الإضافية ضمن ميزانية الدولة).
 - سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية (حسب المادة 28 من القانون 18-04: بمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، تقيد عند الحاجة، الاعتمادات الإضافية والضرورية لسلطة الضبط لتمكينها من أداء مهامها في الميزانية العامة للدولة).
 - لجنة ضبط الكهرباء والغاز (حسب م127 من القانون 02-01: تمكينها من تسييقات قابلة للاسترجاع).
 - لجنة تنظيم ومراقبة البورصة (حسب المادة 28 من المرسوم التشريعي 93-10: تمكينها من إعانات تسيير تخصص لها من ميزانية الدولة، مع خضوع تحديد قيمتها للسلطة التقديرية لوزارة المالية).
- في المقابل، السلطات الضابطة المستفيدة من التمويل الكلي تتمثل في:
- مجلس المنافسة (حسب المادة 71 من القانون 08-12، تسجل ميزانية المجلس ضمن أبواب الميزانية العامة لوزارة التجارة).



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (حسب المادة 21 الفقرة الثانية والمادة 22 من المرسوم الرئاسي 06-403: تسجل ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة، مع اشتغال ميزانيتها على إعانات مقدمة من الدولة فقط).

- سلطة ضبط النقل (حسب المادة 102 من قانون المالية لسنة 2003: تتوفر السلطة على كل مورد أو إعانة مخصصين من قبل الدولة فقط).

- سلطة ضبط الصحافة المكتوبة (حسب المادة 49 من القانون العضوي 12-05: تسجل ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة).

- سلطة ضبط السمعي البصري. (حسب المادة 73 من القانون 14-04: تقيّد الاعتمادات الضرورية لها في الميزانية العامة للدولة).

- خلية معالجة الاستعلام المالي (حسب المادة 18 من المرسوم التنفيذي 02-127، تضع الدولة تحت تصرف الخلية الوسائل البشرية والمادية والمالية الضرورية لسيورها) وتضيف المادة 19 من نفس المرسوم، بأنه تشتمل ميزانية الخلية في باب الإيرادات على إعانات الدولة.

- الهيئة الوطنية للوقاية من جرائم تكنولوجيات الإعلام والاتصال (حسب المادة

33 الفقرة الثانية من المرسوم الرئاسي 15-261: تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة

للدولة) وتضيف المادة 34 من نفس المرسوم على أنه (تشتمل ميزانية الهيئة في باب الإيرادات على إعانات الدولة).

- السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي (المادة 22 من القانون

18-07: تقيّد ميزانية السلطة الوطنية في ميزانية الدولة وتخضع للمراقبة المالية طبقا التشريع المعمول به).



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس

- السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني (المادة 16 من القانون 03-15: تسجيل الاعتمادات المالية اللازمة لسير السلطة ضمن ميزانية الدولة).

والسؤال الذي يطرح نفسه، يدور حول مبررات هذه التبعية للسلطة التنفيذية في الجانب المالي، رغم اعتراف المشرع للسلطات الإدارية الضابطة بالشخصية المعنوية تارة، وتأكيده على الاستقلال المالي لها بصفة منفصلة عنها، تارة أخرى.

إنّ وضع السلطات الإدارية الضابطة والسلطة التنفيذية بمركز التابع والمتبوع بهذا الترتيب، يعدم ضمانات استقلالية هذه السلطات. لذلك نعتقد أنه من الأجدر، اعتماد الأسلوب المعمول به فيما يخص الهيئات المصنفة ضمن الفئة الأولى، وذلك عن طريق تنويع مصادر مواردها المالية وتمكينها من التمويل الذاتي¹.

ثانيا : من حيث الرقابة المالية من طرف السلطة التنفيذية

بصفة عامة، التفصيل في الجانب المالي للسلطات الإدارية الضابطة، جعلنا نلاحظ اتساع رقعة الرقابة المالية الممارسة من طرف الدولة، لتشمل التمويل الذاتي وكذا الإعانات المالية المخصصة لها، مع أخذ هذه الرقابة لأشكال متعددة:

- فبالنسبة للرقابة الممارسة على التمويل الذاتي، نلمس تدخل المشرع من خلال تحديد مصادر هذا التمويل، ثم أحال للنصوص التنظيمية مهمة تحديد حجمه من خلال تحديد نسب الأتاوى والرسوم والعائدات، مما يعني أن حجم التمويل محدد مسبقا، ويكون بذلك قد نفى أية فرصة لسلطات الضبط في ممارسة سلطتها التقديرية في هذا الجانب، وهذا يشكل تكريس فعلي لرقابة السلطة التنفيذية المسبقة.

¹ - رشيد زوايمية: المرجع السابق، ص 18.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس

- كذلك، فيما يخص الإعانات والقروض الممنوحة من طرف الدولة، تجعل من هذا التمويل يخضع من جهة، لأحكام المرسوم التنفيذي 08-272¹، والتي تؤكد المادة الثانية منه، على خضوع كل شخص معنوي يستفيد من إعانات الدولة لرقابة المفتشية العامة للمالية.

ومن جهة أخرى، يكون هذا التمويل مرتبط بقانون المالية، مما يترتب على ذلك نتائج مهمة تتمثل في الآتي:

- أن تخضع لمبدأ السنوية من حيث الإعداد والتنفيذ، وهذا يقر بأن الترخيصات المالية التي أقرها البرلمان أثناء التصويت على قانون المالية تكون صالحة لمدة سنة مالية واحدة، وتطبيقا لذلك فإن رقابة مجلس المحاسبة تأتي بعد انقضاء السنة المالية².

- خضوع هذه التخصيصات المالية لمبدأ:

(La fongibilité asymétriques³ des crédits qui permettrait une réallocation d'une partie des ressources de l'AAI vers un autre service administratif sans son consentement.)⁴

¹ - المرسوم التنفيذي 08-272 المحدد لصلاحيات المفتشية العامة للمالية، ج.ر.ر. 50 لسنة 2008.

² - راضية شيبوتي: المرجع السابق، ص 121.

³ - **Fongibilité asymétrique** : (Droit Financier) : Nom donné à la règle selon laquelle, à l'intérieur d'un programme budgétaire, les crédits correspondant aux dépenses de personnel ne peuvent pas être augmentés par le gestionnaire de celui-ci par prélèvement sur des crédits d'une autre nature (matériel ou investissement, par ex.).

Représente une exception importante au principe selon lequel la répartition des crédits au sein d'un même programme n'est qu'indicative, ce qui permet de redéployer les crédits en fonction des besoins réels. Voir : Lexique Des Termes Juridiques, Dalloz, 25^e édition, Paris, 2017.

⁴ - راضية شيبوتي: نفس المرجع، ص 121.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس
محمل القول: تتجلى مظاهر الرقابة المالية المفروضة من طرف السلطة التنفيذية
فيما يلي:

- المصادقة والموافقة المسبقة على ميزانية السلطات من طرف الوزير القائم على
القطاع، ما يجعل تنفيذ الميزانية مرهون بموافقة السلطة التنفيذية ممثلة في شخص الوزير:
(كالوضع بالنسبة: - للجنة ضبط الكهرباء والغاز - المادتين 127 فقرة أخيرة
و 140 من القانون 01-02، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية - المادة 12 من
القانون 04-18)

- رقابة قبلية عن طريق مراقب مالي يعينه الوزير المكلف بالمالية:
(كالوضع بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة - المادة 49 من القانون العضوي
05-12، سلطة ضبط السمعي البصري - المادة 73 من القانون 04-14، خلية معالجة
الاستعلام المالي - المادة 20 من المرسوم التنفيذي 02-127، الهيئة الوطنية للوقاية من
الفساد ومكافحته - المادة 24 من المرسوم الرئاسي 06-403).
- الرقابة المالية البعيدة عن طريق أجهزة الدولة ممثلة في مجلس المحاسبة والمفتشية
العامة:

تشمل هذه الرقابة، السلطات الضابطة الإدارية التي تخضع لنظام المحاسبة
العمومية، والذي يقيد من حريتها في القيام بالنفقات الضرورية مقارنة مع السلطات
الضابطة التي تخضع لنظام المحاسبة التجارية¹. (كالوضع بالنسبة: لسلطة ضبط البريد

¹ - أخضع المشرع البعض من السلطات الضابطة لنظام المحاسبة التجارية وذلك رغم الطابع الإداري
الذي تكتسيه، حيث تسمح لها مرونة القواعد القانونية للمحاسبة التجارية بالقيام بنفقاتها بكل حرية
دون قيد أو شرط، كالوضع بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية (م 29 من المرسوم التنفيذي
15-308 المحدد لمهام الوكالة).



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس والاتصالات الإلكترونية- المادة 12 من القانون 04-18، مجلس المنافسة- المادة 71 من القانون 08-12).

فعلى رغم اعتراف المشرع لمعظم السلطات الإدارية الضابطة، ماعدا تلك التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بالاستقلال المالي، غير أنه في المقابل جعل أغلبيتها تابعة ماليا للدولة، وذلك إما بجعل كل أو جزء من مواردها أحادية المصدر -الميزانية العامة للدولة- أو أنها تعتمد على تسبيقات منها في شكل إعانات أو قروض، أو إخضاع الميزانية لموافقة السلطة التنفيذية المسبقة.

هذه الهيمنة المفروضة من السلطة التنفيذية على الجانب المالي للسلطات الإدارية الضابطة، تُفسر بانتفاء إرادة المشرع في منح الاستقلالية لهذه السلطات.

المبحث الثاني: طبيعة العلاقة بين السلطات الإدارية الضابطة والسلطة التنفيذية
نظريا، الاستقلالية المقصودة والتي تميز السلطات الإدارية الضابطة عن السلطات الإدارية العادية أو التقليدية، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية.

وتتجلى الاستقلالية لدى السلطات الضابطة في التحرر من أية سلطة سلمية أو رقابة وصائية اتجاه أي طرف كان¹، لأن متطلبات وظيفة الضبط تستدعي الفصل بين

ويندرج ضمن هذه الصورة كذلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، نظرا لأن النصوص المتعلقة بها لم تنص على خضوعها لقواعد المحاسبة العمومية، ما يجعلها بمفهوم المخالفة، تخضع للمحاسبة التجارية وبالتالي لأحكام القانون 07-11 المتضمن النظام المحاسبي المالي المعدل، ج.ر.ر. 74 لسنة 2007.

¹ - Rachid Zouaïmia : Les autorités de régulation indépendante , face aux exigences de la gouvernance, édition Belkeise, 2013, p200.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس
المكلف بالضبط والفاعلين في السوق من جهة، والتحرر من التبعية للسلطة السياسية من
جهة أخرى.

تطبيقا لذلك، يكون لسلطات الضبط ممارسة صلاحياتها بكل استقلالية من سلطة
اتخاذ قرارات تنفيذية دون الرجوع للسلطة التنفيذية.

وفي ظل صمت المشرع - بخصوص هذه النقطة - لا يكون للسلطة المركزية،
نظريا، التدخل بتوجيه تعليمات أو أوامر ولا بتعديل أو إلغاء قرارات السلطات الضابطة
أو الحلول محلها.

غير أن الواقع العملي يثبت عكس ذلك، فبالإضافة للدعم المالي الذي تقدّمه
السلطة التنفيذية للسلطات الضابطة، نجد المشرع من جهته لم يقصّر في إدماج وسائل
للتأثير على هذه الأخيرة، وجعلها في حالة تبعية دائمة للسلطة التنفيذية، وذلك في أكثر
من موضع.

المطلب الأول : رقابة القرارات التنظيمية لسلطات الضبط

منح المشرع الاختصاص في مراقبة اللوائح التنظيمية الصادرة عن بعض السلطات
الإدارية الضابطة في شكل أنظمة، للسلطة التنفيذية من خلال اعتماد إجراءات هما:
"القراءة الثانية" و "الموافقة".

الفرع الأول : إجراء القراءة الثانية

يخص هذا الإجراء الأنشطة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، فلا تكون قابلة
للتنفيذ من يوم موافقة المجلس عليها، بل يلزم أن تبلغ أولا خلال يومين للوزير المكلف
بالمالية، في شكل مشاريع أنظمة، والذي يكون له حق طلب تعديلها قبل إصدارها خلال
مهلة 10 أيام.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس
حيث يلزم مجلس النقد والقرض بالاجتماع مرة ثانية للنظر في اقتراح الوزير،
بدعوة من المحافظ في (05) أيام، ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما
يكن مضمونه.¹

ما طبيعة هذه الرقابة؟

نجد الإجابة عن هذا السؤال بنص المادة 63 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد
والقرض المعدل والمتمم حيث تنص: (يبلغ المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف
بالمالية الذي يتاح له أجل عشرة (10) أيام لطلب تعديلها قبل إصدارها...
ويجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل (5) أيام ويعرض
عليه التعديل المقترح.

ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه).
إن النص القانوني يلزم مجلس النقد والقرض بإجراء مداولة ثانية بخصوص طلب
التعديل المقترح من طرف الوزير المكلف بالمالية، ولكن في نفس الوقت، لا نلمس أية
إشارة منه بضرورة التقييد بمضمون التعديل المقترح، فهي رقابة شكلية، حيث أن طلب
التعديل المقترح قد يجابه بالقبول أو الرفض، ومع ذلك يكون القرار التنظيمي الذي
يتخذه مجلس النقد والقرض نافذا مهما كان مضمونه، مع الاحتفاظ للوزير بإمكانية
الطعن القضائي.²

¹ - المادة 63 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل.

² - المادة 65 من الأمر 03-11: لا يكون للطعن القضائي الممارس من طرف الوزير المكلف بالمالية
أثر موقفاً.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس
فضعف تأثير الوزير المكلف بالمالية على مجلس النقد والقرض بالنظر إلى أن قرار
هذا الأخير سيؤخذ بعين الاعتبار، يفسر برغبة السلطة التنفيذية في بسط رقابتها على
أنظمة المجلس دون عرقلة في ممارسة اختصاصه.

الفرع الثاني : إجراء الموافقة

قبل الحديث عن هذا الإجراء، يتعين علينا أولاً التمييز بين مصطلحين يتم
توظيفهما دون الحديث عن الاختلاف بينهما.
مصطلح المصادقة (Homologation): وهو مرتبط بسلطة قبول أو رفض القرار
التنظيمي، دون إمكانية تعديله، وهو شرط لدخول القرار التنظيمي حيز النفاذ عن طريق
نشره¹.

أما مصطلح الموافقة (L'approbation): والذي فضّل المشرّع استعماله، يجعل
ويبقى النص غير الموافق عليه، مجرد مشروع فقط، فلا يرتقي إلى درجة النظام، فالموافقة
شرط للوجود النهائي لمثل هذه الأنظمة².
وهو الإجراء المعتمد بخصوص أنظمة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة
بمقتضى أحكام المادتين 32 من المرسوم التشريعي 93-10³، و 1 من المرسوم التنفيذي
102-86⁴.

¹ - Rachid Zouaïmia : Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, édition Belkeise, 2013, p56.

² - Ibid, p57.

³ - ج.ر.ر. 34 لسنة 1993.

⁴ - المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-18، ج.ر.ر. 18 لسنة 1996.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

حيث أن الأنظمة الصادرة عن اللجنة، يتم نشرها بالجريدة الرسمية مشفوعة بقرار الوزير المكلف بالمالية، المتضمن الموافقة عليها.

هذا ما يجعل اللجنة في وضعية تبعية إزاء الوزير المختص، ما يدفعنا للقول بأن اللجنة لا تتمتع بسلطة تنظيمية بمعناها الحقيقي، فهي سلطة تنظيمية مشروطة بتدخل السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني : الاعتراف بسلطة الحلول

تعد سلطة الحلول مظهرا سلبيا، من مظاهر الرقابة الإدارية، أخضع لها المشرع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

وعمقتضى أحكام المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة خول المشرع للسلطة التنفيذية ممثلة في شخص الوزير المكلف بالمالية، إمكانية الحلول محل اللجنة ومراقبتها في ممارسة بعض الصلاحيات المخولة لها، ومن بينها السلطة التنظيمية.

حيث نجد أن المشرع خول للجنة أهلية تعليق عمليات البورصة لمدة لا تتجاوز (05) أيام، وذلك في حالة ما إذا حدث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة، ويكون للوزير المكلف بالمالية نفس الصلاحية، إذا تطلب الحادث تعليق عمليات البورصة لأكثر من (05) أيام¹.

ضف إلى الوضعية المتعلقة بحالة ثبوت عجز اللجنة أو قصورها باتخاذ التدابير التي تتطلبها الظروف، تتخذ التدابير عن طريق التنظيم بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، وذلك بعد الاستماع فقط إلى رئيس اللجنة².

¹ - المادة 48 من المرسوم التشريعي 93-10.

² - المادة 50 من المرسوم التشريعي 93-10.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس
ويكون المشرع بذلك قد وسع من تدخل السلطة التنفيذية من خلال منحه الوزير
المكلف بالمالية سلطة التنظيم بدل اللجنة، وتركه لباب التأويل واسعا أمام السلطة
التنفيذية، لتقرير حالة قصور أو عجز اللجنة.

المطلب الثالث : تجاوز القرارات الصادرة عن سلطات الضبط

إن قاعدة عدم قابلية قرارات سلطات الضبط للمراجعة إداريا من قبل السلطة
التنفيذية إلغاء أو تعديلا تعرف نوعا من التحفظ، والدليل على ذلك نص المادة 21 من
الأمر 03-03 المعدل والمتمم والمتعلق بالمنافسة، والذي أجاز للحكومة تجاوز قرارات
مجلس المنافسة المتضمنة رفض منح الترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي.
فيكون لها الحق في منح الترخيص تلقائيا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو بناء
على طلب طرف من الأطراف المعنية بطلب التجميع الذي كان محل رفض من طرف
مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع
المعني بالتجميع.

ويكون المشرع بذلك، قد عدل عن رأيه المكرس في ظل القانون 95-06 المتعلق
بالمنافسة¹ (الملغى)، بعد أن كان مجلس المنافسة في ظله ينفرد بسلطة منح الترخيص
بالتجميع أو رفضه دون تدخل من السلطة التنفيذية، مع الاحتفاظ للمؤسسة المعنية بحق
الطعن القضائي ضد قرار رفض التجميع أمام مجلس الدولة.

وعليه، تؤكد الأحكام الواردة ضمن قانون المنافسة الجديد، تراجع المشرع عن
فكرة منح الاستقلالية، والتي كرّسها في الأصل لفائدة مجلس المنافسة.

المطلب الرابع : إعداد تقرير سنوي

¹ - القانون 95-06 الملغى بموجب الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ر. 43 لسنة 2003.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس

ألزم المشرع الجزائري كافة السلطات الضابطة، بإعداد تقرير سنوي يتضمن وصفاً لنشاطها السنوي وملخصاً لقراراتها وتوصياتها وكل ما يتعلق بالاختصاصات المسندة إليها، وإرساله إلى الجهة المختصة المحددة قانوناً:

- رئيس الجمهورية (كالوضع بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته - المادة 24 من القانون 06-01¹، اللجنة المصرفية - المادة 116 مكرر من القانون 10-04²، مجلس النقد والقرض - المادة 29 من الأمر 11-03، الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال (تقارير فصلية) - المادة 32 من المرسوم الرئاسي 15-261³، السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي - المادة 25 من القانون 18-07⁴).

- الوزير الأول (كالوضع بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة - المادة 14 من القانون 03-04⁵، مجلس المنافسة - المادة 14 من المرسوم التنفيذي 11-241⁶...).

¹ - المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ر. 14 لسنة 2006.

² - المعدل والمتمم للأمر 11-03 والمتعلق بالنقد والقرض، ج.ر.ر. 50 لسنة 2010.

³ - المحدد لتشكيلة وقواعد سير الهيئة، ج.ر.ر. 53 لسنة 2015.

⁴ - المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال المعطيات ذات الطابع الشخصي، ج.ر.ر. 34 لسنة 2018.

⁵ - المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 93-10 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ر. 11 لسنة 2003.

⁶ - المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره، ج.ر.ر. 39 لسنة 2011.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

- السلطة التشريعية (كالوضع بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة- المادة 43 من القانون العضوي 12-05¹، سلطة ضبط السمعي البصري- المادة 86 من القانون 14-04²، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية- المادة 13 من القانون 18-04³).
- أو إلى الوزير القائم على القطاع (وزير الصحة فيما يخص الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية- المادة 7 من القانون 08-13⁴، وزير التجارة فيما يخص مجلس المنافسة- المادة 13 من القانون 08-12⁵، الوزير المكلف بالطاقة بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز- المادة 15 من القانون 02-01⁶، وزير المالية فيما يخص خلية معالجة الاستعلام المالي- المادة 10 مكرر 1 من المرسوم التنفيذي 02-127⁷...).

وما يمكن ملاحظته، هو سكوت المشرع حول إجراءات نشر وإشهار التقارير التي تعدها السلطات، والتي تعتبر ضمانات هامة لتحقيق الشفافية، خاصة وأنه اعتمد هذا الأسلوب بخصوص التقارير السنوية لمجلس المنافسة⁸، أو تقارير سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية - سابقا- عبر الموقع الإلكتروني لسلطة الضبط.

¹ - المتعلق بالإعلام، ج.ر.ر. 02 لسنة 2012.

² - المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج.ر.ر. 16 لسنة 2014.

³ - المحدد للقواعد العامة للبريد والاتصالات الإلكترونية، ج.ر.ر. 27 لسنة 2018.

⁴ - المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ر. 44 لسنة 2008.

⁵ - المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ر. 36 لسنة 2008.

⁶ - المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ر. 08 لسنة 2002.

⁷ - المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.ر. 23 لسنة 2002.

⁸ - انظر: المرسوم التنفيذي 11-242 المتضمن إنشاء النشرة الرسمية بالمنافسة ويحدد مضمونها وكذا

كيفية إعدادها، ج.ر.ر. 39 لسنة 2011.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

فعدم نشر الهيئة للتقرير الذي تعدّه يتناقض وأحكام القانون الأخرى، التي تلح على ضرورة ضمان الشفافية في تسيير الشؤون العمومية¹.

المطلب الخامس : الإحالة على التنظيم

إن النصوص القانونية المنظمة لهيئات الضبط، خاصة ما تعلق منها بالمواد التي تحيل على التنظيم، تكشف لنا عن هيمنة السلطة التنفيذية واحتفاظها بصلاحيات من المفترض أن تختص بها السلطات الإدارية الضابطة، والأمر يتعلق هنا بالنصوص التنظيمية المحددة سواء لصلاحيات وقواعد سير الهيئة الضابطة² (كالوضع بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز...)، أو تلك المحددة لشروط وكيفيات منح الترخيص لممارسة نشاط³، أو تلك المحددة للنظام الداخلي للهيئات الإدارية الضابطة⁴، وتلك المتعلقة بتحديد نسب الأتاوى وطرق تحصيلها¹.

¹ - رشيد زوايمية: (حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، أعمال الملتقى الوطني حول الجرائم المالية في ظل التحولات الاقتصادية والتعديلات التشريعية، جامعة 8 ماي قالم، أيام 24-25 أبريل 2007، ص 147.

² - المرسوم التنفيذي رقم 08-113، يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات، ج.ر.ر. 20 لسنة 2008.

- المرسوم التنفيذي 06-433: يحدد تشكيلة المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز، ج.ر.ر. 76 لسنة 2006.

³ - المرسوم التنفيذي 05-219، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج.ر.ر. 43 لسنة 2005.

- المرسوم التنفيذي 06-428، يحدد إجراء منح رخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، ج.ر.ر. 76 لسنة 2006.

⁴ - المرسوم التنفيذي 11-241، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، السابق الذكر.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس

إن احتفاظ السلطة التنفيذية لنفسها بوسائل وآليات فنية، تسمح لها بالتدخل بصفة مباشرة في مجالات تعد بمثابة اختصاص أصيل لسلطات الضبط، بالنظر إلى المنطق من إنشائها، والهدف المراد تحقيقه من خلالها -عدم تدخل الدولة المباشر مع الاحتفاظ بدورها في الرقابة على النشاط الاقتصادي-، يعكس انعدام إرادة المشرع في دعم الاتجاه القائل بمنح استقلالية وظيفية تامة للسلطات الإدارية الضابطة، وهذا ما يؤكد تردد الدولة في الانسحاب من الضبط والتسيير الإداري المباشر للاقتصاد الوطني.

الخاتمة:

اعتبر إحداث السلطات الإدارية المستقلة بمثابة مظهر من مظاهر الانتقال من الدولة ذات السلطة الأحادية الممركزة إلى الدولة ذات مراكز السلطة المتعددة التي تعبر عن توزيع مراكز صنع القرار في المجالين الاقتصادي والمالي². حيث أريد لهذه السلطات أن تكون الأداة الفعلية لضمان الانتقال إلى اقتصاد سوق شفاف، وذلك بفضل تمكينها من استقلالية تحصنها من تدخلات السلطة التنفيذية المفترضة.

- المرسوم التنفيذي 15-308 يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، السابق الذكر.

¹ - المرسوم التنفيذي 98-170 يتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات المبورلاصة ومراقبتها، السابق الذكر.

- المرسوم التنفيذي 05-182 يتعلق بضبط التعريفات ومكافأة نشاطات نقل وتوزيع وتسويق الكهرباء والغاز، ج.ر.ر. 36 لسنة 2005.

² - رشيد زوايمية: (أدوات الضبط الاقتصادي: السلطات الإدارية المستقلة)، مرجع سابق، ص 23.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس

غير أن المعاينة الدقيقة لصلاحياتها الضبطية التوجيهية، أكد لنا الطابع الصوري للاستقلالية الوظيفية المكرّسة في النصوص القانونية، نتيجة التأثير الدائم والتدخل المستمر للسلطة التنفيذية في أعمالها، وهذا إن دلّ على شيء فإنه يدل على تردد الإدارة المركزية في نقل وتحويل مراكز اتخاذ القرار في المجالين الاقتصادي والمالي، والدليل على ذلك تقييد الاختصاص التنظيمي للسلطات الضابطة، والذي يعتبر المجال الخصب والوسيلة الفعلية التي تجسّد الأهلية الضبطية الحقيقية لها، وربطه بإجرائي القراءة والموافقة قبل اعتماده.

هذا ما يدفعنا للقول، بأن استقلالية السلطات الإدارية الضابطة المكرّسة في النصوص القانونية، ما هي إلا واجهة إظهارية، ذات طابع تزييني موجهة للاستهلاك الأجنبي¹، جاءت في إطار سياسة التقليد الانتقائي² من طرف المشرع الجزائري، وليس بغرض تبني إصلاحات للنظام العتيق الإداري، القائم على مبدأ السلطة الأحادية المركزة، وهو ما يثير كنتيجة أولى، إشكالية فعلية تسمية السلطات الإدارية الضابطة "بالمستقلة"، نظرا لاستقلاليتها المشروطة بتدخل السلطة التنفيذية، ما يجعلها في مركز هيكل إداري عادي للسلطة التنفيذية.

-التناقض الجسيم بين الوصف القانوني والمضمون النظري الدقيق لفكرة "الاستقلال الوظيفي" ينقص من القيمة القانونية المطلوبة لهذه المؤسسات الضابطة ويرتب لا محالة التشكيك في فعلية صلاحياتها الضبطية .

¹ - سمير حدري: (السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية)، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23/24 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية، ص 62.

² - Rachid Zouaïmia : Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p17.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

كذلك يجيب عن الإشكال الرئيس بمقدمة هذه الورقة، والمتمثل في كون ظاهرة
السلطات الإدارية الضابطة وما لها من دلالة عن تراجع ضبط الدولة الإداري المباشر،
إلا التسمية فقط!

درء لهذا التناقض نعتقد بأنه من الأصح إلحاق سلطات الضبط الإدارية بمصاف
الدستور وإعطائها القيمة الدستورية التي تمنحها حصانة من تدخلات السلطة التنفيذية
اللامحدودة وتمكنها من الاستقلالية المنشودة .

قائمة المراجع بالعربية:

1. جريدة رسمية رقم 94 لسنة 1976.
2. جريدة رسمية رقم 14، 16 لسنة 1990.
3. جريدة رسمية رقم 15 لسنة 1992.
4. جريدة رسمية رقم 34 لسنة 1993.
5. جريدة رسمية رقم 9 لسنة 1995.
6. جريدة رسمية رقم 76، 20، 18 لسنة 1996.
7. جريدة رسمية رقم 70، 34 لسنة 1998.
8. جريدة رسمية رقم 80، 48 لسنة 2000.
9. جريدة رسمية رقم 35 لسنة 2001.
10. جريدة رسمية رقم 86، 23، 08 لسنة 2002.
11. جريدة رسمية رقم 52، 43، 11 لسنة 2003.
12. جريدة رسمية رقم 60، 50، 43 لسنة 2005.
13. جريدة رسمية رقم 76، 74، 27، 15، 14 لسنة 2006.
14. جريدة رسمية رقم 74، 16 لسنة 2007.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدره هاجر بودياب و د. أمينة رايس

15. جريدة رسمية رقم 56، 50، 44، 36، 20، 04 لسنة 2008.
16. جريدة رسمية رقم 47، 44 لسنة 2009.
17. جريدة رسمية رقم 59، 50، 49 لسنة 2010.
18. جريدة رسمية رقم 39، 44 لسنة 2011.
19. جريدة رسمية رقم 8، 2 لسنة 2012.
20. جريدة رسمية رقم 31، 23، 11 لسنة 2013.
21. جريدة رسمية رقم 18، 16 لسنة 2014.
22. جريدة رسمية رقم 67، 53، 6 لسنة 2015.
23. جريدة رسمية رقم 46، 36، 34، 27 لسنة 2018.
24. جريدة رسمية رقم 37 لسنة 2019.
25. راضية شيبوتي: الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2005.
26. رشيد زوايمية: (أدوات الضبط الاقتصادي - السلطات الإدارية المستقلة) أعمال الملتقى الوطني السابع حول "ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة"، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، 2013.
27. رشيد زوايمية: (حول المركز القانوني للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته)، أعمال الملتقى الوطني حول الجرائم المالية في ظل التحولات الاقتصادية والتعديلات التشريعية، أيام 24-25 أبريل 2007، جامعة 8 ماي قالة.



مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرة هاجر بودياب و د. أمينة رايس

28. سمير حدري: (السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية)، أعمال

الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 24/23 ماي 2007، جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية.

29. فعلية القاعدة القانونية، مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، دار بري للنشر، 2019.

30. منى بن لطرش: السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد

لدور الدولة، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 24، 2002

قائمة المراجع بالأجنبية:

31. Guy Berger: Le rapport entre l'indépendance du régulateur et le choix de l'évaluateur, les régulations économiques : légitimité et efficacité, volume 1, presse de sciences po et Dalloz, 2004, Paris.

32. Marie-josé Guédon : Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 1991.

33. Olivier Storch : Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur, droit et économies de la régulation- Les régulations économiques légitimité et efficacité- volume 1, presse de sciences po et Dalloz, 2004.

34. Rachid Zouaïmia , Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien , idara , n°1, 2001, p 125.

35. Rachid Zouaïmia : Le statut juridique de la commission de supervision des assurances, revue Idara, n°31, 2006.

36. Rachid Zouaïmia : Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd Houma, 2005.

37. Rachid Zouaïmia : Les autorités de régulation indépendantes ,face aux exigences de la gouvernance, édition Belkeise, 2013.



مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية - قسنطينة الجزائر -

رت م د: 4040-1112، رت م د إ: X204-2588

المجلد: 34 العدد: 02 السنة: 2020 الصفحة: 892-931 تاريخ النشر: 2020-11-17

مسألة الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية الضابطة ----- ط. بدرية هاجر بودياب و د. أمينة رايس

38. Rachid Zouaïmia : Les autorités de régulations financières en Algérie, édition Belkeise, Alger, 2013, (annexes).

39. Rachid Zouaïmia : Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, édition Belkeise, 2013.

40. Lexique Des Termes Juridiques, Dalloz, 25^e édition, Paris, 2017.