



جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



التراجع عن فكرة سلطات الضبط المستقلة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون عام

إشراف:

أ/ ناصري نبيل

إعداد:

الطالب: الكيوك عبد الصمد

الطالب: مزراق أحسن

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
موكة عبد الكريم	أستاذ محاضر "أ"	جيجل	رئيسا
ناصرى نبيل	أستاذ مساعد "أ"	جيجل	مشرفا ومقررا
بن بخمة جمال	أستاذ محاضر "ب"	جيجل	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021-2022

شكر و عرفان

الشكر لله عز جلاله، الذي قدرنا و ألهمنا الصبر
من أجل إتمام هذا العمل، و الذي وهبنا الإطمئنان و الثقة
في كل خطوة خطوناها في هذا العمل المتواضع.
نتقدم بجزيل شكرنا و عظيم إمتناننا إلى
الأستاذ الفاضل " ناصري نبيل "
لتواضعه بقبوله الإشراف على هذه المذكرة،
و لأنه لم يبخل علينا بعطائه منقطع النظير.
كما لا يفوتنا أن نتقدم بأسى عبارات الشكر و التقدير و العرفان
و بامتنان إلى السادة الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة
على تفضلهم بقبول مناقشة و تقييم هذا العمل.
طبعاً و من دون أن ننسى نتقدم بأصدق عبارات
الشكر إلى جميع أساتذتنا بقسم الحقوق
على ما قدموه لنا طيلة سنوات الدراسة و التكوين بالقسم.
فأصدق و أسى عبارات الشكر و التقدير و العرفان لكم جميعاً
عبد الصمد ★ أحسن

إهداء

إلى من علّمني العطاء بدون انتظار

إلى من أحمل اسمه بكل افتخار

- العزيز أبي رحمه الله -

إلى من كان دعاءها سرّ نجاعي

إلى من كان حنانها بلسم جراحي

- أمي الغالية رحمه الله -

إلى من ساندتني و دعمتني "زوجتي الغالية"

والى فلذة كبدي ابنتي "هبة"

إلى صديقي وزميلي طالما افتخرت بالعمل معه "عبد الصمد الكيوك"

إلى إخوتي و أخواتي

إلى كل الأصدقاء و الأحاباب

إلى كل من ساندني و دعمني من قريب أو بعيد و لو بكلمة طيبة

إلى كل من سقط عن قلبي سهوا

إلى هؤلاء أهدي ثمرة جهدي....

أحسن

إهداء

أهدي هذا العمل إلى من ربّني و أنارت دربي و أعانتي

بالصلوات و أصدق الدعوات

"أمي الحبيبة".

إلى قدوتي الأولى و من رفعت رأسي عاليا شامخا مفتخرا بإمكانياتي

"أبي العزيز"

إلى من تقر العين برؤيتهم و يفرح القلب بوجودهم

"إخوتي الأعزاء"

إلى جميع أفراد عائلتي كل باسمه و مقامه.

إلى رفيق دربي و صديقي في هذا العمل الذي لا يمكن أن أنسى يوما درسنا

فيه معًا و دعمه اللامتناهي لي "أحسن مزراق"

إلى جميع أصدقاء و زملاء الدراسة سيما زملائي

في قسم الحقوق بجامعة جيجل،

كل باسمه و مقامه و صفته،

أهديكم هذا العمل المتواضع.

عبد الصمد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية :

ج ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

ص : الصفحة

ص ص : من صفحة إلى صفحة

د س ن : دون سنة النشر

ثانياً: باللغة الفرنسية :

P:Page

مقدمة

ظهرت فكرة سلطات الضبط المستقلة كظاهرة قانونية جديدة لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية بعد الأزمة الاقتصادية العالمية سنة 1929، بعدها انتقلت إلى أوروبا خاصة فرنسا سنة 1978 ضابطة مجال الإعلام و الحريات ليتوالى استحداثها في مختلف المجالات .

بينما كان ظهور سلطات الضبط المستقلة في الجزائر مصاحبا لتبني النظام الليبرالي و التخلي عن النظام الاشتراكي نتيجة للازمة المالية لسنة 1986، أين استلزم الوضع آنذاك تحرير الاقتصاد الوطني و إلغاء احتكار النشاط الاقتصادي وتحرير التجارة الخارجية، فكان لزاما على المشرع تبني وسائل قانونية تتماشى و النهج الجديد، وهو ما تأكد بصدور دستور 1989، الذي وضع حدا للعمل بالنظام القديم الموجه، مكرسا حرية الصناعة و التجارة، و منسحبا بشكل تدريجي من الحقل الاقتصادي مع وضع آليات وقواعد جديدة لضبط النشاط الاقتصادي، محاولا بذلك خلق التوازن بين انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وبين وجوب الاحتفاظ بدورها في الرقابة عليه، أين خول المشرع الجزائري هذه السلطات اختصاصات رقابية و تنظيمية واسعة وجعلها خارج التدرج الهرمي، فلا تخضع لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية.

ولم يظهر هذا النوع من السلطات في الجزائر، إلا مع بداية سنوات التسعينيات حيث استمد المشرع الجزائري فكرة إنشائها من التجربة الفرنسية، فكانت البداية مع إنشاء أول هيئة إدارية مستقلة سنة 1990 المتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام بموجب المادة 57 من القانون 07-90 المتعلق بالإعلام⁽¹⁾، و في نفس السنة تم إنشاء هيئتين لضبط النشاط المصرفي لكن دون تكييفهما صراحة بوصف السلطة الإدارية المستقلة، ويتعلق الأمر بكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وذلك بموجب القانون 10-90 المتعلق بالنقد

(1) - قانون رقم 07-90 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 الصادرة في 04 أفريل 1990 (ملغى).

والقرض⁽¹⁾، كما تم استحداث هيئة في مجال بورصة القيم المنقولة وذلك في سنة 1993، وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وذلك بموجب المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق بسوق القيم المنقولة⁽²⁾، وفي سنة 1995 تم إنشاء مجلس المنافسة كسلطة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري بموجب الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة⁽³⁾.

ثم عمد المشرع الجزائري منذ سنة 2000 إلى إنشاء عدد معتبر من هذه السلطات بالإضافة إلى تعديل أو إلغاء معظم النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات المنشأة في الفترة الأولى، حيث تم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب قانون 2000-03 المتعلق بالقواعد العامة المطبقة على البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽⁴⁾، والتي تم استبدالها سنة 2018 بسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية من خلال قانون 18-04 المتضمن تحديد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية⁽⁵⁾، كما تم استحداث سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بموجب القانون 2000-06 المتضمن قانون المالية لسنة 2001⁽⁶⁾، والوكالتين المنجميتين في قطاع

(1) - قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 افريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادرة في 18 افريل 1990 (الملغى) .

(2) - مرسوم تشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 الصادر في 23 ماي 1993.

(3) - أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09، مؤرخ في 22 فيفري 1995، (ملغى).

(4) - قانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 المؤرخ في 06 أوت 2000.

(5) - قانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 مايو 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج ر العدد 27 المؤرخ في 13 مايو 2018.

(6) - قانون رقم 2000-06، مؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001 ج ر عدد 80، مؤرخ في 24 ديسمبر 2000 .

المناجم بموجب القانون 01-10 المتضمن قانون المناجم⁽¹⁾، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب قانون 02-01 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات⁽²⁾، و في نفس السنة تم إنشاء سلطة ضبط النقل بموجب قانون 02-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2003⁽³⁾، وبعدها توالى النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي لتشمل الخدمات العمومية للمياه، التأمينات، المواد الصيدلانية الموجهة للاستعمال البشري و كذا الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

رغم إنشاء العديد من الهيئات الضابطة في شتى المجالات، إلا انه و في الآونة الأخيرة لوحظ أن نظرة المشرع الجزائري لسلطات الضبط المستقلة، بدأت تتغير تدريجيا نتيجة إلغاء بعض النصوص المنظمة لتلك السلطات في المجال الاقتصادي، أو تحويل طبيعتها إلى تكييف قانوني آخر، وهذا ما يعني بداية تراجع الدولة عن فكرة العمل بسلطات الضبط المستقلة في بعض المجالات الاقتصادية .

في هذا المقام لابد من التساؤل حول نطاق هذا التراجع، وما إذا كانت الدولة الجزائرية قد اتخذت قرارها بالتراجع عن فكرة العمل بسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و التخلي عن التسيير الجديد للاقتصاد بصفة مطلقة أم أن هذا التراجع نسبي شمل بعض السلطات الضابطة فقط .

لهذا تتجلى أهمية هذا الموضوع في ضرورة معرفة التوجه الجديد للجزائر في مجال ضبط السوق الذي بدأ بأخذ منحى آخر بعد ظهور البوادر الأولى للتراجع عن آليات

(1) - قانون رقم 01-10 ، مؤرخ في 03 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم ، ج ر عدد 35، مؤرخ في 04 يوليو

2001، المعدل والمتمم بالأمر رقم 07-10 المؤرخ في 01 مارس 2007، ج ر ، 16، المؤرخ في 07 مارس 2007.

(2) - قانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فبراير ، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8 ، الصادرة في 06 فبراير 2002.

(3) - قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86، مؤرخ في

25 ديسمبر 2002.

السلطات الضابطة المستقلة و معرفة النقائص التي حالت دون استمرار الدولة بالعمل ببعض هذه السلطات مع محاولة إيجاد حلول لتعزيز فكرة سلطات ضبط المستقلة عوض التراجع عنها.

ولعل الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع، هي ميولنا البحثية للموضوعات ذات الطبيعة الاقتصادية، والرغبة في الخروج من المواضيع الأكثر تداولاً في ميادين القانون، والتي طغت على العناوين المختارة والمذكرات المنجزة، والسعي أن يكون لعملنا قدر من التميز و الإفادة، بما يجعله بعد تحكيمه ومناقشته وتدقيقه مرجعاً لأعمال مستقبلية ضمن الاهتمام ذاته.

أما الهدف الذي نسعى إليه من خلال دراسة هذا الموضوع هو الإجابة على سؤال طالما شغل بال الكثير من الباحثين في هذا الشأن حول مسألة تراجع الدولة عن فكرة سلطات الضبط الاقتصادي، تبعاً لذلك تمحورت إشكالية بحثنا حول: هل يعتبر تراجع الدولة عن فكرة سلطات الضبط في بعض المجالات هو الجزم باحتمالية التراجع النهائي و المطلق عن فكرة سلطات الضبط المستقلة ككل؟.

للإجابة على الإشكالية المطروحة وسعياً إلى ضمان الإلمام بجميع عناصر الموضوع والتعمق بإثراء جوانبه المختلفة تم الاعتماد في موضوع الدراسة على المنهج الوصفي من أجل تقديم المفاهيم المختلفة المرتبطة بالموضوع والمنهج التحليلي لأجل استقراء النصوص القانونية المختلفة ذات العلاقة بالموضوع وتحليل الأحكام التي تضمنتها.

لهذا ارتأينا تقسيم خطة البحث إلى فصلين، حيث خصصنا الفصل الأول للحديث عن مظاهر التراجع عن فكرة سلطات الضبط المستقلة من خلال تبيان الطابع الوهمي لهذه السلطات و مجالات التراجع عن العمل بها، أما الفصل الثاني فقد خصصناه لدراسة الآثار المترتبة عن هذا التراجع من خلال العمل بنظام الضبط التجاري كبديل عن الضبط الإداري و العمل بالنظام القديم للمؤسسات العامة.

الفصل الأول

مظاهر التراجع عن فكرة

سلطات الضبط المستقلة

في المجال الاقتصادي

في بداية التسعينيات من القرن الماضي في بداية إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي كان التشريع الجزائري يتضمن في نصوصه القانونية تكريس ما هو معمول به في الأنظمة المقارنة الغربية و بالخصوص ما هو سائد في القانون الفرنسي بتخلي الدولة عن ضبط النشاط الاقتصادي في شتى المجالات لصالح هذه الهيئات و بتكريس المركز القانوني و مواصلة المشرع في إنشاء العديد من هذه السلطات في شتى المجالات، غير أن هذه النظرة تغيرت في السنوات الأخيرة و هذا ما نلاحظه من خلال الطابع الوهمي لسلطات الضبط المستقلة (المبحث الأول)، أو مجالات التي تراجع فيها المشرع عن سلطات الضبط المستقلة (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الطابع الشكلي لسلطات الضبط المستقلة

إن استقراء النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي يظهر التعقيدات التي تعرفها والتناقضات التي تلازم مركزها من جهة، كما يظهر بداية تراجع المشرع الجزائري عن العمل بسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي وذلك بالتخلي عن التسيير الجديد للاقتصاد والرجوع مرة أخرى إلى التسيير التقليدي، الأمر الذي يجعلها تتميز بالطابع الوهمي ويحد من فعاليتها في ضبط النشاط الاقتصادي، وعلى هذا الأساس أضحي مشروعنا التساؤل عن مظاهر الطابع الوهمي لهذه السلطات، خاصة وأن الكثير منها لم تعرف طريقها للتجسيد الفعلي رغم مرور سنوات عديدة على إنشائها القانوني إضافة إلى عدم تمتعها بالاستقلالية التي تضمن فعالية دورها في الضبط باعتباره أهم وظائف الدولة العصرية⁽¹⁾.

(1) - ناصري نبيل، سعيود محمد طاهر، "مظاهر الطابع الوهمي لسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي"،

مداخلة ملقاة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول آليات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميلة، 05 أكتوبر 2021، ص2.

المطلب الأول

الاستقلالية النسبية لسلطات الضبط المستقلة

يعتبر عنصر الاستقلالية من أهم مميزات سلطات الضبط والذي يسمح لها بأداء المهام الموكلة إليها دون الخضوع لضغوطات السلطة التنفيذية، فهناك عدة معايير يمكن الاستناد إليها لقياس مدى استقلالية جهاز معين، فيمكن الاستناد إلى معيار عضوي أي التركيبة البشرية التي يتكون منها هذا الجهاز، وأسلوب تعيينها إذا كان عن طريق الانتخاب أو عن طريق التعيين صادر من السلطة الوصية، كما يمكن الاستناد إلى المعيار الوظيفي، أي مدى خضوع نشاط الجهاز إلى سلطة سلمية أو وصائية ، فالاستقلالية حسب هذا المعيار يقصد بها عدم خضوع السلطات الضبط لأية رقابة وصائية كانت أو رئاسية، مع عدم تلقيها أية تعليمات أو وصاية من أية جهة، بعبارة أخرى عدم الخضوع لأي سلطة سلمية أو وصائية، سواء كانت هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية (1).

وبالرغم من اعتراف المشرع باستقلالية سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي من خلال النصوص المنشأة لها، إلا أن هذه الاستقلالية لم تكتمل حقيقة كون أن السلطة التنفيذية تحتفظ ببعض من وسائل التأثير التي تشكل قيودا على استقلاليتها من الناحية العضوية والوظيفية (2).

(1) - ZOUAIMIA Rachid, les Droit de la régulations économique, Edition Berti, Alger, 2008,p80.

(2) - ناصري نبيل، سعيود محمد طاهر، مرجع سابق، ص6.

الفرع الأول

الاستقلالية النسبية من الناحية العضوية

عند فحص النصوص القانونية التي تضمنت الاستقلالية من الناحية العضوية ثبت ان هذه الاخيرة نسبية وذلك بسبب إنشاء بعض السلطات لدى الوزير المكلف بالقطاع (أولاً)، احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيات التعيين في تشكيلة السلطات (ثانياً)، غياب القواعد المتعلقة بالعهد (ثالثاً)، غياب إجراء الامتناع (رابعاً).

أولاً- إنشاء بعض السلطات لدى الوزير المكلف بالقطاع: إذا كانت فكرة الاستقلالية تتنافى وكل أشكال الوصاية أو الرقابة السلمية، فان المشرع الجزائري عن طريق وضع بعض السلطات الضبط المستقلة لدى "مراكز السلطة التنفيذية، حيث ينتج عنها علاقة التبعية للهيئة المعنية إزاء السلطة التنفيذية، حيث بمجرد إحداث الهيئة لدى وزارته يعتبر بمثابة هيكل تابع للوزارة التي يشرف عليها ، هكذا تخضع سلطات الضبط المستقلة إلى ممارسة وصاية خفية من قبل الوزير المعني⁽¹⁾ و هذا الأمر نجده بالنسبة لمجلس المنافسة⁽²⁾ وسلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية و سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.

أ- مجلس المنافسة: يعتبر مجلس المنافسة أداة لحماية السوق من الممارسات المقيدة للمنافسة الحرة، فهو يضبط و ينظم الحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة، و يباشر هذا المجلس رقابته على مختلف القطاعات الاقتصادية، و قد تم إنشاء مجلس المنافسة بموجب الأمر المؤرخ في 25 يناير 1995 حيث تنص المادة 16 منه على انه "

(1) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 12، العدد 03 لسنة 2021، ص 19.

(2) - زوايمية رشيد، "أدوات الضبط الاقتصادي: سلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر: بين التشريع و الممارسة ، جامعة سعيدة، يومي 09-10 ديسمبر 2003، ص12.

ينشأ مجلس المنافسة يكلف بترقية المنافسة و حمايتها ،يتمتع مجلس المنافسة بالاستقلال الإداري و المالي " (1) .

بمناسبة إلغاء النص التشريعي و استبداله بالأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 ،تم وضع مجلس المنافسة لدى رئيس الحكومة، حيث تنص المادة 23 منه على " تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة، تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي " (2)و بعد مضي 05 سنوات تراجع المشرع عن هذه الأحكام وأصبح المجلس مرتبطا بالوزير المكلف بالتجارة، بموجب قانون مؤرخ في 28 جوان 2008 إذ تنص المادة 23 بعد التعديل(3)على " تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ،توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة" (4)، بوضع مجلس المنافسة لدى الوزير المكلف بالتجارة ينتج عنه علاقة التبعية للهيئة المعنية إزاء السلطة التنفيذية بالتحديد وزارة التجارة .

ب- سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية: بالنسبة لسلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية، فقانون المالية التكميلي لسنة 2009 وجميع القوانين التالية فقد اكتفت بالنص على أن تنشأ هذه السلطة لدى وزير المكلف بالمالية دون أي توضيحات أخرى، حيث استحدثت سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية بموجب المادة 33 من القانون رقم 06-2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001المتمة للمادة 298 من القانون رقم 76-104، المتضمن قانون الضرائب غير المباشرة، حيث جاء في فحوى الفقرة الأولى من المادة الأخيرة " تحدث لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ و المواد

(1)- أمر رقم 95-06 ، مرجع سابق .

(2) - أمر رقم 03-03 ، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية 2003 ، المعدل و المتمم بالقانون 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008 ، ج ر ، عدد 36 مؤرخ في 02 يوليو 2008 ،وبالقانون رقم 10-15 المؤرخ في 15 غشت 2010 ، ج ر ، عدد 46 المؤرخ في 18 غشت 2010 .

(3) -المادة 23 من الأمر رقم 03-03 ، مرجع سابق .

(4) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مرجع سابق ،ص 17.

التبغية"⁽¹⁾، و بعد تسع (09) سنوات عدل المشرع تلك الفقرة بموجب المادة 19 من القانون رقم 09-01 ليصبح فحواها كما يلي"تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية"،⁽²⁾تطبيقا للنص التشريعي، صدر المرسوم التنفيذي رقم 04-331 يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية و استيرادها و توزيعها و الذي ينص على أن " تحدد قواعد السير الداخلي لسلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية " ⁽³⁾وهو ما يثبت علاقة التبعية للسلطة الضابطة إزاء الوزير، فهي تابعة لوزارة المالية أي عدم تمتعها بالاستقلالية. ⁽⁴⁾

ج- سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام: ينص المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 على إنشاء سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام لدى وزير المالية، ⁽⁵⁾ حيث تنص المادة 213 منه على انه " تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام تتمتع باستقلالية التسيير، وتشمل مرصدا للطلب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات " من خلال نص المادة نجد أن المشرع أقر بتبعية هذه الأخيرة إلى وزارة المالية وهذا ما يشكل خطرا على استقلالية السلطة المستقلة، فالضبط لا يكون فعالا إلا إذا كانت الهيئات

(1) -قانون رقم 06-2000، مرجع سابق .

(2) - أمر رقم 09-01 ، مؤرخ في 22 يوليو 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ج ر عدد 44، مؤرخ في 26 يوليو 2009 .

(3) - مرسوم تنفيذي رقم 21-171، مؤرخ في 28 أبريل 2021، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-331، المؤرخ في

18 أكتوبر 2021 والمتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها، ج ر عدد 33، مؤرخ في 05 ماي 2021

(4) - حمادي زوبير،"الطابع الوهمي لسلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية في القانون الجزائري"،المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 11، العدد 04، 2020، ص212 .

(5) -مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق

العمومي، ج ر عدد 50، مؤرخ في 20 سبتمبر 2015.

المسؤولة تتمتع بحرية العمل، ولتجسيد فعاليتها يجب تدعيمها من خلال منح الاستقلالية بشكل اكبر مما هي عليه في التشريع العادي (1).

ثانيا- احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيه التعيين في تشكيله السلطات: يعتبر

أسلوب تعيين الأعضاء من أهم المعايير المحددة لدرجة الاستقلالية، عند قراءة النصوص المنشأة لسلطات الضبط المستقلة نجد أن تعيين أعضائها يتم تارة بموجب مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية وتارة أخرى بموجب مرسوم تنفيذي يصدره الوزير الأول أو بقرار من الوزير المكلف بالمالية، وهو ما يدل على احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيه التعيين (2).

أ- **اللجنة المصرفية:** استحدثت المشرع الجزائري إلى جانب مجلس النقد والقرض جهاز رقابي للنشاط المصرفي يتمثل في اللجنة المصرفية بموجب قانون النقد والقرض رقم 90-10 الملغى (3) بموجب الأمر رقم 03-11 المعدل والمتمم، أين جعلها الجهاز المحوري لضبط النشاط المصرفي لتحل محل الإدارة التقليدية في مراقبة البنوك وللمؤسسات المالية (4)، والتي كلفها بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة على البنوك المؤسسات المالية وبمعاقبته

(1) - نموشي حبيبة، سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويض المرفق العام، مجلة البحوث في القانون الأعمال ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة 1، المجلد 03 العدد 01، 2018، ص 18.

(2) - ناصري نبيل ، سعيود محمد طاهر، "مرجع سابق، ص7.

(3) - المادة 143 من قانون رقم 90-10، مرجع سابق.

(4) - تم إنشاء اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية بموجب الأمر رقم 71-47 المؤرخ في 30 جوان 1971 يتضمن تنظيم مؤسسات القرض ، وهو جهاز مكلف بالرقابة على البنوك التجارية، نظم نشاطها بالمرسوم التنفيذي رقم 71-191 المؤرخ في 30 جوان 1971 يتعلق بتشكيله وسير اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية ، كان لها دور استشاري أكثر منه رقابي، تم إلغاء هذه اللجنة بموجب القانون رقم 86-12 المؤرخ في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك والقرض، و بصدر قانون النقد والقرض رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، أصبحت موجودة تحت اسم اللجنة المصرفية مكلفة بمراقبة نشاط البنوك والمؤسسات المالية.

عن المخالفات التي ترتكبها في حال ثبوتها⁽¹⁾، وهي ترتبط مع العديد من الهيئات الأخرى مثل السلطات النقدية، وأيضاً لها ارتباط بمجلس النقد والقرض ومجلس المنافسة. وبمقتضى أحكام المادة 106 من قانون النقد و القرض في صياغتها الأصلية⁽²⁾ تتكون اللجنة المصرفية من:

- المحافظ رئيساً،

- ثلاثة (03) أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي و المالي و المحاسبي،
- قاضيين (02) ينتدبان من المحكمة العليا، يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء.

على إثر تعديل قانون النقد و القرض بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010، تغير الوضع و أصبحت اللجنة تتكون وفقاً للمادة 106 بعد تعديلها من :

- المحافظ رئيساً،

- ثلاثة (03) أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي و المالي و المحاسبي،
- قاضيين (02) ينتدبان من المحكمة العليا ،يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء،

- ممثل عن مجلس المحاسبة يختاره رئيس هذا المجلس من بين المستشارين الأولين،

- ممثل عن الوزير المكلف بالمالية،⁽³⁾

(1) - كريشان ليليا، بن الحاج زهية، دور اللجنة المصرفية في الرقابة على البنوك، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون الأعمال، كمية الحقوق والعموم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة في 18/06/2015، ص 06 .

(2) - المادة 106 من الأمر رقم 03-11 ، مؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 52، مؤرخ في 27 غشت 2003 ، المعدل و المتمم.

(3) - أمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010 ، يعدل و يتمم الأمر رقم 03-11 ، يتعلق بالنقد و القرض، المعدل و المتمم ، ج ر ، عدد 50 مؤرخ في 01 سبتمبر 2010.

من خلال استقراء نص المادة حول أسلوب تعيين أعضاء هذه الهيئات، هو عدم وجود تعدد للجهات التي تعود لها سلطة تعيين أعضائها الذين يعينون كلهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، وهذا ما لا ما يدعم مطلقا استقلالية اللجنة المصرفية.

ب- لجنة الإشراف على التأمينات: تم إنشاء لجنة الإشراف على التأمينات بموجب قانون التأمينات على اثر تعديله خلال سنة 2006⁽¹⁾ بموجب القانون رقم 06-04 بموجب المادة 27 التي تنتم أحكام الأمر 95-07 بالمادة 209 مكرر والمادة 209 مكرر 01 و المادة 209 مكرر 02،⁽²⁾ بقراءة النصوص القانونية المنشئة للجنة الإشراف على التأمينات والمنظمة لها، نجد أن أعضائها يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي، ويتدخل الوزير المكلف بالمالية أحيانا باقتراحها، كما يلي:

- يتم تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير المالية،

- يتم اقتراح القاضيين الموجودين ضمن تشكيلة لجنة الإشراف على التأمينات من طرف المحكمة العليا،

- يتم اقتراح الخبير في ميدان التأمينات من طرف الوزير المكلف بالمالية،

تحدد القائمة الاسمية لأعضاء اللجنة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، من خلال ما سبق، يتبين أن سلطة تعيين أعضاء لجنة الإشراف على التأمينات محتكرة من طرف السلطة الرئاسية، وهذا يعتبر خرقا لمبدأ استقلالية اللجنة، وبالرغم من اختلاف جهات الاقتراح لأعضاء اللجنة، والتي تكون بناء على اقتراح من وزير

(1) - أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13، مؤرخ في 08 مارس 1995، المعدل و المتمم بالقانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006، ج ر، عدد 15 مؤرخ في 12 مارس 2006.

(2) - انظر المواد 209 مكرر و المادة 209 مكرر 01 و المادة 209 مكرر 02، من القانون رقم 06-04، مرجع سابق.

المالية تارة، ومن اقتراح المحكمة العليا تارة أخرى، إلا أن تعيينهم يكون بموجب مرسوم رئاسي، ما يدل على تركيز سلطة التعيين في يد السلطة الرئاسية⁽¹⁾.

ج- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فرغم أن تعيين رئيس اللجنة من صلاحيات الوزير الأول حسب نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي 94-175 بقولها: "يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لمدة نيابية تدوم أربع 4 سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية"⁽²⁾ على أن يتم تعيين باقي أعضاء اللجنة من طرف الوزير المكلف بالمالية طبقا لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي 93-10⁽³⁾ المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽⁴⁾.

ما يلفت الانتباه حول نظام تعيين وإنهاء مهام رئيس اللجنة وبقيّة الأعضاء الآخرين، أن وزير المالية ينفرد بنفوذ لا نظير له على الجانب المهني للفريق المكون للجنة بالمقارنة مع سلطات الضبط المستقلة الأخرى في النظام الجزائري من جهة، وبالمقارنة مع ضبط البورصات في الدول الأجنبية، الأمر الذي دفع بعض الفقه إلى الحديث مطولا عن هذا

(1) - إختياح سيلية ،حسين شفيعة ، ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص:قانون الأعمال، قسم حقوق،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 2019/10/03، ص 14 .

(2) - المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 جوان 1994 ، يتضمن تطبيق مواد 21، 22، 19 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ،ج.ر عدد 41، الصادر في 26 جوان 1994 .

(3) - المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج ر عدد 34 الصادر في 23 ماي 1993 .

(4) - ناصري نبيل، سعيود محمد طاهر، مرجع سابق، ص 8.

النفوذ ومدى تأثيره على استقلالية اللجنة، فاللجنة تضم فريق من المتخصصين لهم من الخيرة ما يجعلهم مستعدين للكثير من الاحتمالات التي قد تؤثر على توازن السوق⁽¹⁾. من خلال دراسة تشكيلة اللجنة، وطريقة تعيين الرئيس والأعضاء ، قد تتحسس أن هناك ما يجعلنا نتساءل عن جوهر ومدى استقلاليتها نظريا وفعليا في آن واحد⁽²⁾ .

د - لجنة ضبط الكهرباء والغاز: يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات تعيين رئيس وأعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث تتولى إدارة لجنة الضبط لجنة مديرة تتشكل من رئيس وثلاثة مديرين يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة، في حين يتم تعيين أعضاء غرفة التحكيم للجنة الضبط من طرف الوزير المكلف بالطاقة ووزير العدل حيث نصت المادة 134 من القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على أنه: "تضم غرفة التحكيم:

- ثلاثة (3) أعضاء من بينهم الرئيس وثلاثة (3) أعضاء إضافيين، يعينهم الوزير المكلف بالطاقة، لمدة ست (6) سنوات قابلة للتجديد،

- قاضيين (2) يعينهما الوزير المكلف بالعدل..."⁽³⁾،

هـ - سلطة ضبط السمعي البصري: تنص المادة 57 من القانون رقم 04-14 على ما يلي: "تشكل سلطة ضبط السمعي البصري من تسعة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي على النحو التالي :

- خمسة أعضاء من بينهم الرئيس، يختارهم رئيس الجمهورية،

- عضوان غير برلمانيين يقترحهما رئيس مجلس الأمة،

- عضوان غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني"⁽¹⁾.

(1) -سي الطيب محمد أمين، " لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، معهد العلوم القانونية و الإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت، العدد الرابع، ديسمبر 2017 ، ص339.

(2) -المرجع نفسه، ص 339 .

(3) - المادة 134 من قانون رقم 01-02، مرجع سابق.

من نص المادة نجد أن أعضاء هذه السلطة يعينون بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية وهو المظهر الغالب على جل السلطات الإدارية المستقلة، فالتعيين من طرف رئيس الجمهورية يجعل من هؤلاء الأعضاء تابعين له ما يقلص من الاستقلال العضوي لهم وليس هذا فقط ، بل يملك رئيس الجمهورية سلطة اقتراح 5 أعضاء لسلطة ضبط السمعى البصري من أصل تسعة أعضاء أي بنسبة تفوق 50 %، أما الباقي فيتم اقتراحهما من طرف السلطة التشريعية، وهو أمر يؤثر على الاستقلالية العضوية لهم حيث يجعلهم تابعة للسلطة التنفيذية.(1)

من خلال ما سبق يتضح لنا أن سلطة تعيين أعضاء سلطات الضبط مرتكزة في يد رئيس الجمهورية، باستثناء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها التي يعينها رئيس الحكومة، كذلك غياب لأي تمثيل للسلطة التشريعية، على غرار الكثير من لجان ضبط السوق في الدول المتقدمة التي تجد بعض أعضائها معينين من طرف رؤساء الهيئات التشريعية، فهذه الطريقة الفردية في التعيين لا تخدم استقلالية الأعضاء بخلاف الدول الغربية التي يتقاسم التعيين كل من البرلمان بغرفتيه و السلطة التنفيذية،

إذا بحثنا في النصوص القانونية الفرنسية التي تمثل القانون المرجعي بالنسبة للمشرع الجزائري، نلاحظ تكريس وضعية التمثيل للسلطة التنفيذية لدى بعض سلطات الضبط المستقلة و ذلك عن طريق تعيين محافظ الدولة في تشكيلة الهيئة غير أن الممثل لا يشارك في المداولات إلا كملاحظ وعليه لا يتمتع بحق التصويت عند عرض المسائل المبرمجة في جدول الأعمال و التي تتطلب اتخاذ القرارات، يختلف الأمر في القانون الجزائري بحيث يتمتع ممثل الوزير بالعضوية الكاملة ضمن تشكيلة السلطة الضابطة و يشارك في المداولات و يتمتع بحق التصويت، وعليه تتلاشى ظاهرة الميزة الأساسية لسلطة الضبط و المتمثلة في

(1) - قانون رقم 04-14، مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتعلق بالنشاط السمعى البصري، ج ر عدد 16، مؤرخ في 23 مارس 2014.

عنصر الاستقلالية إذ تسمح النصوص القانونية بمشاركة ممثلين عن السلطة التنفيذية في اتخاذ القرارات⁽²⁾.

ثالثا - غياب القواعد المتعلقة بالعهد: لكي تكون العهدة معيار لقياس مدى استقلالية سلطات الضبط في المجال يجب تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء لمدة معقولة وجعلها غير قابلة للتجديد والقطع إلا في حالة حدوث المانع أو ارتكاب الخطأ الجسيم،⁽³⁾ حيث تعتبر العهدة من أهم الأدوات القانونية المكرسة في التشريعات الغربية لضمان استقلالية السلطات الضابطة إذ توفر حصانة لفائدة أعضائها، يتم تعيينهم لمدة محددة مسبقا و لا يمكن عزلهم خلال مدة العهدة مما يحميهم من تدخل و ضغوط السلطة التنفيذية،⁽⁴⁾ وهو الحل الذي اعتمده المشرع الجزائري في ظل قانون الإعلام لسنة 1990 قبل إلغائه، إذ ينص على أن "مدة العضوية في المجلس الأعلى للإعلام ست (6) سنوات غير قابلة للإلغاء أو التجديد"⁽⁵⁾، كما تم اعتماد نفس الأحكام فيما يتعلق بمجلس النقد والقرض الذي يتمتع البعض من أعضائه بعهدة لمدة ست سنوات بالنسبة للرئيس و خمس سنوات لفائدة نوابه⁽⁶⁾، ويضيف القانون أنه لا يجوز إقالة المحافظ و نوابه إلا في حال العجز الصحي المثبت قانونا أو الخطأ الفادح بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية"⁽⁷⁾.

(1) - بن بزمة جمال، "استقلالية سلطة السمعى البصرى"، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، كلية الحقوق و العلوم

السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، العدد الخامس، ديسمبر 2017، جيجل ، ص 217.

(2) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 22.

(3) - ناصري نبيل، سعيود محمد طاهر، مرجع سابق، ص 8.

(4) - زوايمية رشيد، أدوات الضبط الاقتصادى، مرجع سابق، ص 15 .

(5) - المادة 73 من قانون 90-07، مرجع سابق.

(6) - أمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 يعدل ويتم القانون 90-10 المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق

بالنقد والقرض ، ج ر عدد 14 الصادرة في 14 افريل 1990

(7) - المادة 22 ، نفس المرجع .

غير أنه تم تعديل النص التشريعي و إلغاء الأحكام المتعلقة بالعهددة ليكون كل أعضاء المجلس في وضعية غير مستقرة حيث يمكن عزلهم في أي وقت تبعا للسلطة التقديرية التي يملكها رئيس الجمهورية و هو ما لا يضمن أية استقلالية للسلطة الضابطة⁽¹⁾، وعلى إثر استبدال القانون رقم 90 - 10 بالأمر رقم 03 - 11، أكد المشرع استغناءه عن فكرة العهددة بالنسبة لكل أعضاء مجلس النقد و القرض.

أما فيما يتعلق بالسلطات الضابطة الأخرى نلاحظ التباين بين النصوص القانونية المنشئة لها إذ تكرر البعض منها مدة العهددة بالنسبة لأعضاء جملة من السلطات الضابطة دون أن يتخذ المشرع موقف موحد فيما يخص مدة الانتداب.⁽²⁾

على سبيل المثال يعين أعضاء كل من اللجنة المصرفية و سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه لمدة خمس سنوات بينما تقدر مدة العهددة بأربع سنوات بالنسبة لأعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و خلية معالجة الاستعلام المالي في حين يستفيد أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة من مدة انتداب تقدر بست سنوات .أما بخصوص مجلس المنافسة، ينص الأمر رقم 03 - 03 على أن يتم تجديد عهددة أعضاء مجلس المنافسة كل أربع (4) سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24 من النص التشريعي، وعليه تقدر مدة العهددة بأربع سنوات بالنسبة لنصف الأعضاء الذين يعينون بمناسبة تنصيب المجلس بينما تقدر مدة العضوية بثماني سنوات لفائدة الأعضاء الآخرين⁽³⁾.

يستنتج من خلال تحليل النصوص القانونية تراجع المشرع عن الأحكام الواردة في قانون الإعلام لسنة 1990 والتي تكرر فنية الحصانة بصفة صريحة حيث تنص على عدم قابلية مدة العضوية للإلغاء، فتكتفي النصوص بتحديد مدة العهددة دون النص على عدم إمكانية

(1) - زوايمية رشيد، أدوات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص15 .

(2) - نفس المرجع، ص16

(3) - المادة 25 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق .

عزل أعضاء السلطة الضابطة طيلة مدة الانتداب، مثال على ذلك القانون العضوي المتعلق بالإعلام و الذي ينص على أن " مدة عضوية أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ست (6)سنوات غير قابلة للتجديد" (1)

من جانب آخر و فيما يتعلق بسلطات الضبط الأخرى فلا يتمتع أعضاءها بأية عهدة مما يجعلهم مهددين بالعزل في أي وقت وهو ما يشوه فكرة الاستقلالية المنصوص عليها في النصوص القانونية، ينطبق ذلك على كل من مجلس النقد و القرض و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية والوكالتين المنجميتين (2) ولجنة ضبط الكهرباء والغاز ولجنة الإشراف على التأمينات.

رابعاً- غياب إجراء الامتناع: بهدف إبعاد أعضاء سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي عن جميع أنواع الضغوطات التي يمكن ممارستها من قبل المتعاملين الاقتصاديين، نص المشرع على إجراء تكميلي لنظام التنافي المكرس بموجب أحكام الأمر 01-07 (3) والتمثل في إجراء الامتناع الذي يقصد به منع بعض أعضاء سلطة الضبط المستقلة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات التي لهم فيها مصالح .

وقد كرس المشرع الجزائري إجراء الامتناع بالنسبة لأعضاء مجلس المنافسة دون غيره من سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، حيث نصت المادة 29 ف1 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه "لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة

(1) -المادة 51 من القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 ،يتعلق بالإعلام ، ج ر عدد 02 الصادر في 15 يناير 2012 .

(2) - قبل أن يتم تحويلهما الى سلطتين تجاريتين بموجب القانون 14-05 المؤرخ في 24 فيفري 2014 ،يتضمن قانون المناجم .

(3) - أمر رقم 01-07 المؤرخ في 01 مارس 2007 ، يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب المالية، ج ر عدد 16 الصادر في 07 مارس 2007 .

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⁽¹⁾.

أما بالنسبة للجنة المصرفية فإجراء الامتناع غائب على مستواها، حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، خاصّة في مواجهة الأعضاء الثلاثة غير الرئيس والقضاة، الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم، بالتالي نتساءل: ما مفهوم مبدأ الحياد الذي من المفروض أن تخضع له اللجنة المصرفية حين تنظر في المخالفات التي ترتكبها البنوك والمؤسسات المالية التي تربطها بأعضاء اللجنة المصرفية مصالح؟

إن عدم تكريس إجراء الامتناع يعتبر ضرباً لمبدأ الحياد الذي هو أساس استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، حيث أن مشاركة أحد أعضاء سلطة الضبط في المداولات التي تتعدّد وهو يمتلك مصلحة مع أحد أطراف القضية المعروضة أمام هذه السلطة من شأنها أن تدفعه إلى ترجيح الكفة لصالح المتعامل الاقتصادي المتابع وخدمة مصالحه⁽²⁾.

على ضوء دراستنا لأهم المظاهر التي تجسّد الاستقلالية العضوية من جهة، والقيود التي تحدّد من درجة هذه الاستقلالية من جهة أخرى، نخلص إلى أن الاستقلالية العضوية جدّ محدودة، نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، واحتفاظها بمختلف أشكال الرقابة، ممّا يضيف على استقلالية السلطات المستقلة من الناحية العضوية الطابع النسبي أو النظري أو الشكلي.

(1) - المادة 29 ف1 من الأمر رقم 03-03، مرجع سابق .

(2) - ناصري نبيل، سعيود محمد طاهر، مرجع سابق، ص 9.

الفرع الثاني

الاستقلالية النسبية من الناحية الوظيفية

توازيا مع الطبيعة الشكلية او النظرية لاستقلالية لسلطات الضبط من الناحية العضوية، يبين التحليل الدقيق للنصوص القانونية المنشئة لها تقييد استقلاليتها من الجانب الوظيفي حيث نجد عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية لبعض سلطات الضبط، إعداد التقرير السنوي ورفعها إلى السلطة التنفيذية، الاستقلالية النسبية من الناحية المالية و الإدارية .

أولاً- عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية الأصل في المؤسسات تمتعها بالشخصية، المعنوية حتى تمارس مهامها وصلاحياتها بكل استقلالية غير أن المشرع الجزائري في موضوع سلطات الضبط المستقلة لم يمنح لبعضها الشخصية المعنوية من خلال عدم اعترافه بها في القانون المنشئ لها كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، وتعتبر الهيئات التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية غير مسؤولة عن تصرفاتها إذ تتحملها الدولة.

كما أنها لا تملك أهلية التقاضي فتتمثل أمام القضاء من طرف الوزير المكلف بالقطاع الذي تضبطه كما أنها لا تملك ذمة مالية مستقلة بل تمول من ميزانية الدولة، لذا لا يمكن تصور استقلاليتها كونها تعتبر جزء من السلطة التنفيذية مثلها مثل الإدارة العادية وبالتالي ما هي إلا وسيلة في يد الدولة تضبط من خلالها السوق إذ تعمل لصالح الدولة ولحسابها.(1)

ثانياً- إعداد تقرير سنوي: يعتبر هذا المظهر تقييدا لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في القيام بنشاطها نتيجة للرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية أو التشريعية على نشاطاتها السنوية من خلال إلزامها بتقديم التقرير أو الحصيلة.(2)

(1) - أعراب احمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2007، ص42 .

(2) - عربي أحسن، "نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، العدد 11، 2015، ص257 .

إن مثل هذه الرقابة نجده على مستوى العديد من سلطات الضبط المستقلة مثل مجلس المنافسة الذي تنص بشأنه المادة 27 الفقرة 01 من الأمر 03-03 على تقديم مجلس المنافسة تقريراً سنوياً عن نشاطه إلى البرلمان والوزير الأول و إلى الوزير المكلف بالتجارة مع اشتراط المشرع ضرورة نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة.

كما نجد أيضاً مثل هذه الرقابة على مستوى كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تعرض التقرير السنوي على الوزير المكلف بالطاقة يتعلق بتنفيذ نشاطاتها ونظام تطوير السوق طبقاً لنص المادة 115 فقرة 33 من قانون الكهرباء والغاز⁽¹⁾، ونجد أيضاً أن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية تعد تقرير سنوي يرسل إلى الوزير المكلف بالصحة، كما تعد أيضاً حصيلة سنوية للوزير عن نشاطاتها طبقاً للمادة 173 فقرة 04 من قانون الصحة في تعديل سنة 2008،⁽²⁾ وأيضاً سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تعد تقرير سنوي تقدمه لوزير الموارد المائية حول نشاطاتها والاقتراحات الهادفة إلى تحسين الخدمات العمومية للمياه طبقاً للمادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303⁽³⁾، كما ترسل اللجنة المصرفية تقريراً سنوياً لرئيس الجمهورية حول رقابتها للبنوك والمؤسسات المالية طبقاً للمادة 116 مكرر من قانون النقد والقرض.⁽⁴⁾

أيضاً ألزم المشرع الجزائري لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتقديم تقرير سنوي عن نشاط سوق القيم المنقولة للحكومة طبقاً للمادة⁽¹⁾ 30 من قانون إنشائها.

بالنسبة لسلطة ضبط السمعى البصري ترسل تقريراً سنوياً لكل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة يتضمن وضعياً تطبيق القانون المتعلق

(1) -المادة 115 فقرة 33 من قانون رقم 02-01 ، مرجع سابق .

(2) - المادة 07 من قانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 جويلية 2008، يعدل ويتم القانون رقم 85-05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 44، مؤرخ في 03 أوت 2008.

(3) - أنظر المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 29 سبتمبر 2008، المتضمن صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه و عملها، ج ر عدد 56 المؤرخ في 28 سبتمبر 2008.

(4) -المادة 116 من قانون رقم 90-10، مرجع سابق .

بالنشاط السمعي البصري ويتم نشر التقرير خلال 30 يوم الموالية لتسليمه للجهات المعنية دون تحديد القانون طبيعة الوثيقة التي ينشر فيها، كما ترسل سلطة الضبط تقريراً ثلاثياً يتضمن نشاطاتها للسلطة صاحبة التعيين وذلك على سبيل الإعلام، كما تكون مطالبة بتبليغ كل معلومة يطلبها وزير الاتصال حسب المادتان 86 و87 من القانون 14-04⁽²⁾، وهذا ما ينقص من استقلاليتها الوظيفية ويجعلها تابعة للسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية. كما ألزمت المادة 43 من قانون الإعلام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بتقديم تقرير سنوي عن نشاطاتها لرئيس الجمهورية والبرلمان، كما أن التقرير ينشر دون أن تبين المادة كيفية نشره والوثيقة الرسمية التي ينشر فيها⁽³⁾.

ثالثاً - الطابع النسبي للاستقلال المالي: إن سلطات الضبط المستقلة التي لم يعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية لا يمكن اعتبارها مستقلة مالياً لأنها تعتمد على إعانات الدولة للقيام بأعمالها و هو ما يجعلها تابعة له. بسبب اعتماد الدولة لميزانيتها أيضاً وخضوعها للرقابة المالية المطبقة على ميزانية التسيير كما هو الحال في لجنة الإشراف على التأمينات حيث تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسييرها باعتبار أن المشرع لم يعترف لها بالشخصية المعنوية⁽⁴⁾. نجد كذلك كل من مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية لم يعترف لهما المشرع بالاستقلال المالي و هو ما يجعلهما خاضعين للدولة من حيث التمويل⁽⁵⁾. أما فيما يخص السلطات المعترف لها صراحة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي فإن هذه الاستقلالية نسبية على أساس أن منها ما تدخل ميزانيتها ضمن ميزانية سلطة مركزية

(1) - المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

(2) - قانون رقم 14-04، مرجع سابق .

(3) - غربي أحسن، مرجع سابق، ص259.

(4) - المادة 27 من قانون رقم 06-04، المرجع السابق.

(5) - المادتين 58 و106 من الأمر رقم 03-11

كما هو الحال في مجلس المنافسة الذي تسجل ميزانيته ضمن أبواب (1) ميزانية وزارة التجارة وتخضع للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة بالإضافة إلى اعتماد البعض منها بصفة مطلقة على موارد الدولة، وأكثر من ذلك تمارس الدولة رقابة على هذه السلطات عن طريق تعيين الوزارة المعنية لمراقب مالي كما تحدد قواعد تحصيلها ونسب تحصيلها عن طريق التنظيم وعليه فإن سلطات الضبط ، المستقلة تتمتع باستقلالية مالية نسبية.

من خلال ما سبق عرضه، نتوصل إلى عدم تمتع سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في جانبها الوظيفي باستقلالية مطلقة، إنّما هناك استقلالية نسبية. في الأخير استخلصنا أن سلطات الضبط المستقلة تتبع للسلطة التنفيذية، من عدّة جهات، سواء كان ذلك في الجانب العضوي أو في الجانب الوظيفي، والتي تطرقنا إليها في السابق، وبالتالي توصلنا إلى نسبة هذه الاستقلالية، وأن تكريسها في النصوص القانونية، فما هي إلا ذات طابع تزييني شكلي موجهة للاستهلاك الأجنبي (2). وعلى ضوء هذه الدراسة يبرز لنا الطابع النسبي لاستقلالية هذه السلطات الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية عضويا ووظيفيا، نتيجة التدخل والتأثير المتواصل للسلطة التنفيذية على أعمالها.

(1) - المادة 33 من الامر رقم 03-03

(2) - حدي سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، مداخلة لمقابلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية ، الأيام 23، 24، ماي 2007، ص62.

المطلب الثاني

عدم التجسيد الفعلي لبعض سلطات الضبط المستقلة

رغم توسع المشرع الجزائري في إضفاء وصف السلطة الإدارية المستقلة على كثير من هيئات الضبط المستحدثة إلا أن الواقع غير ذلك فكثير منها لم يرى النور بعد كما أن بعض هذه الهيئات التي تم إنشاؤها باعتبارها سلطات إدارية مستقلة لم تعمر طويلا ليتم الاستغناء عنها⁽¹⁾.

الفرع الأول

عدم تنصيب بعض سلطات الضبط المستقلة

تتمثل هذه الظاهرة في سن النص القانوني الذي يتضمن إنشاء السلطة الضابطة دون اتخاذ إما النصوص التطبيقية للنص المرجعي وإما الامتناع عن اتخاذ التدابير الضرورية لتفعيل آلية الضبط مما يؤدي إلى تكييف الهيئات المعنية بمصطلح سلطات الضبط الشكلية، وهو الوضع بالنسبة لثلاث سلطات ضابطة وتتمثل في سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁽²⁾.

أولاً - سلطة ضبط النقل: يعتبر النقل نشاط للمرفق العام، بحيث يسمح للأفراد

بالتنقل من مكان إلى آخر عبر التراب الوطني، كما أنه وسيلة فعالة لتفعيل الاقتصاد الوطني، و لتحقيق جو تنافسي و شفاف في سوق النقل لفائدة المستفيدين و المتعاملين .

تم إنشاء سلطة ضبط النقل بموجب قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003⁽³⁾، والتي جاء في نص المادة 102 منها "تتأصل سلطة لضبط النقل تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي...تحدد

(1) - ناصري نبيل ، سعيود محمد طاهر، مرجع سابق، ص 3 .

(2) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 27 .

(3) - قانون رقم 02-11 ، مرجع سابق.

صلاحيات هذه السلطة عن طريق التنظيم"، رغم أن القانون نص على أن صلاحيات سلطة ضبط النقل تحدد عن طريق التنظيم، إلا أنه ولحد الآن لم يصدر أي نص بشأنها ما يدعو للتساؤل حول جدواها⁽¹⁾، هذا رغم الأهمية التي يكتسبها قطاع النقل باعتباره شريان الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، ما تسبب في حالة الفوضى التي يعرفها هذا المرفق الحيوي وتدني مفهوم الخدمة العمومية لدى العديد من المتعاملين.

وقد ذكر الأستاذ زوايمية رشيد " انه في سياق فتح النقل الجوي أمام المنافسة و الاستثمار الخاص الوطني و ذلك نتيجة صدور قانون الطيران المدني⁽²⁾، الذي تراجع من خلاله المشرع عن نظام الاحتكار وذلك سواء تعلق الأمر بانجاز المنشآت أو بالنقل الجوي، نتيجة لهذا الاتجاه تم فتح نشاط النقل الجوي أمام القطاع الخاص الوطني في إطار عقود الامتياز، لفائدة ثلاث شركات خاصة وطنية⁽³⁾ خلال شهر يناير 2002، و أمام هذا الوضع كان من الضروري إنشاء سلطة ضابطة لضمان المنافسة النزيهة بين الشركات الخاصة و المؤسسة العمومية التي كانت تمارس نشاط النقل الجوي في إطار نظام الاحتكار، وهو ما أدى بالمشرع إلى النص على إنشاء السلطة الضابطة و الإحالة إلى التنظيم فيما يخص تنظيمها و صلاحياتها، غير ان السلطات العمومية تراجعت عن موقفها عن طريق إلغاء المراسيم التنفيذية المتضمنة المصادقة على عقود الامتياز الثلاث خلال

(1) - بن بخمة جمال، أي مستقبل لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مداخلة ملقاة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول آليات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميلة، 05 أكتوبر 2021، ص9.

(2) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 29 .

(3) - نقصد بالشركات الخاصة الوطنية هي شركات الطيران، "خليفة للطيران"، "أنتنيا للطيران"، "شرطة الطيران" ايكواير الدولية، حيث تم المصادقة مع هذه الشركات الثلاث على اتفاقيات امتياز لاستغلال خدمات النقل الجوي بموجب مراسيم تنفيذية مؤرخة في 14 يناير 2002 و هي كالتالي مرسوم تنفيذي 02-40 (ملغى) بالنسبة لشركة الطيران "خليفة للطيران"، مرسوم تنفيذي رقم 02-41 (ملغى) بالنسبة لشركة الطيران "أنتنيا للطيران"، مرسوم تنفيذي 02-42 (ملغى) بالنسبة لشركة الطيران ايكواير الدولية".

سنة 2003،⁽¹⁾ ليحل الاحتكار الفعلي محل الاحتكار القانوني، نتيجة لتجميد قانون الطيران المدني المتعلق بفتح المجال الجوي أمام المبادرة الخاصة، استغنت السلطة التنفيذية عن إصدار النص التطبيقي لقانون المالية لسنة 2003 و بقيت سلطة ضبط النقل مجرد سلطة شكلية⁽²⁾ .

ثانيا- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام: أنشأت سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي سنة 2015، بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 حيث جاء في مادته 213 حيث جاء فيها أنه " تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية، سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تتمتع باستقلالية التسيير.."⁽³⁾.

لتتولى عدة مهام من بينها :

- تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي ومتابعة تنفيذه.
- إعلام ونشر وتعميم كل الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية وتفويضا المرفق العمومي.
- إجراء إحصاء اقتصادي للطلب العمومي سنويا.
- البث في النزاعات الناتجة عن تنفيذ الصفقات العمومية المبرمة مع المتعاملين المتعاقدين الأجانب.

(1) - هذه المراسيم التنفيذية تم إلغائها سنة 2003، بمرسوم رئاسي رقم 03-403 مؤرخ في 05 نوفمبر 2003، يتضمن إلغاء المصادقة على اتفاقية امتياز استغلال خدمات النقل الجوي للشركات الثلاث المذكورة آنفا.

(2) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 29 .

(3) - المادة 213 من مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي، ج ر عدد 50، مؤرخ في 20 سبتمبر 2015.

رغم نص النص المنشأ لها على أن تنظيم وكيفيات سير سلطة الضبط يكون بموجب مرسوم تنفيذي، إلا أنه لم يصدر لحد الساعة، ما يفسر بأن ضبط هذا القطاع مازال يتم عن طريق الهيئات التقليدية، وهو ما يهدد بقاء هذه السلطة مستقبلاً⁽¹⁾.

ثالثاً - سلطة ضبط الصحافة المكتوبة: نص المشرع الجزائري في المادة 40 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام على إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة كسلطة ضبط في قطاع الإعلام⁽²⁾، كما نص في نفس المادة على تمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وأوكل لها جملة من الاختصاصات⁽³⁾.

تعتبر سلطة ضبط مستقلة في قطاع الإعلام تكلف برقابة وضبط القطاع حيث منحت العديد من الاختصاصات مثل منح التراخيص المسبقة لاستيراد النشريات الدورية الأجنبية، والأمر بوقف صدور النشريات غير المطابقة للشروط المحددة في القانون إلى غاية مطابقتها وتحديد قواعد وشروط الإعانات والمساعدات الممنوحة من قبل الدولة لأجهزة الإعلام وتسهر على توزيعها كما تسهر على احترام المقاييس في مجال الإشهار ومراقبة هدفه ومضمونه، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى مما يجعلها عنصراً فعالاً في قطاع الإعلام⁽⁴⁾.

لكن في الواقع بقيت هذه السلطة حبرا على ورق، وذلك نتيجة امتناع السلطات العمومية عن اتخاذ قرارات تعيين أعضاء السلطة الضابطة وعن تنصيبها إلى يومنا هذا وهو ما أدى إلى استرجاع الوزير المكلف بقطاع الإعلام جل الاختصاصات المخولة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁽⁵⁾.

(1) - بن بخمة جمال، أي مستقبل لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 09 .

(2) - أنظر المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05، مرجع سابق

(3) - غريبي أحسن، "سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الجزائر بين الاستقلالية والتقييد"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، المجلد 57، العدد 04، 2020، ص 143 .

(4) - غريبي أحسن، "سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الجزائر بين الاستقلالية و التقييد"، مرجع سابق، ص 144.

(5) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 33 .

الفرع الثاني

عدم استعمال بعض سلطات الضبط المستقلة لصلاحياتها المحددة قانونا.

بغرض ضبط القطاع المسند لها زودت سلطات الضبط الاقتصادي بمختلف الصلاحيات كالاختصاص الرقابي، و القمعي، والاختصاص التنظيمي، هذا الأخير يقصد به قدرة بعض سلطات الضبط الاقتصادي على وضع قواعد قانونية عامة ومجردة من أجل ضبط القطاع المسند لها، إلا إنه بالعودة إلى الجانب التطبيقي لهذه النصوص و الاختصاصات الممنوحة لهذه السلطات نجد بأن البعض منها إن لم نقل اغلبها بقي حبرا على ورق وهذا ما لمسناه بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁽¹⁾ فمن الناحية القانونية نسجل فتح العديد من قطاعات النشاط على المنافسة الحرة بموجب النصوص القانونية، إلا أنه من الناحية العملية لا يزال نظام الاحتكار قائما مما يشوه مكانة السلطات الضابطة التي أنشئت للإشراف على القطاع، وهو الوضع بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز،⁽²⁾ حيث بعد فتح نشاطات الكهرباء والغاز أمام الاستثمار الخاص الوطني والأجنبي بموجب القانون المؤرخ في 5 فبراير 2002،⁽³⁾ في سياق التخلي عن نظام الاحتكار وفتح هذه النشاطات على المنافسة قام المشرع بإنشاء سلطة ضبط الكهرباء والغاز التي تم تكليفها " بمهمة السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين"،⁽⁴⁾ في الواقع تم تجميد أحكام القانون المتعلقة بتحرير هذه الأنشطة من أجل استيعاب الاستثمار الخاص طوال فترة تقارب 20 عاما، وعليه لا يزال يخضع هذا القطاع لنظام الاحتكار إذ تمارس هذه النشاطات من طرف مؤسسات عمومية اقتصادية وعلى رأسها

(1) - بن بجمة جمال، أي مستقبل لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص9.

(2) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 33 .

(3) - قانون رقم 02-01، مرجع سابق .

(4) - المادة 113 من المرجع نفسه.

الشركة القابضة " سونلغاز " وذلك بصورة شاملة،⁽¹⁾ وإذا كان القانون قد تراجع عن الاحتكار فيعاد ترسيخه كاحتكار فعلي نتيجة عدم فعالية القاعدة القانونية المكرسة في القانون .
من النتائج المترتبة عن الاحتكار الفعلي الذي تمارسه الدولة أنه يؤدي إلى إفراغ فكرة سلطة الضبط المستقلة من محتواها وإلى تهميش السلطة الضابطة نتيجة عدم فعالية أحكام القانون حيث تجد لجنة الضبط نفسها عاجزة عن ممارسة الاختصاصات المخولة لها بموجب القانون وذلك في غياب متعاملين خواص وسوق تنافسية .

المبحث الثاني

مجالات التراجع عن العمل بسلطات الضبط المستقلة

من المجالات التي مسها التراجع عن ضبط النشاط الاقتصادي بواسطة السلطات الإدارية المستقلة نجد كل من المجال الصيدلي (المطلب الأول) و المجال المنجمي و المياه (المطلب الثاني).

المطلب الأول

في النشاط الصيدلي

تم تحرير الصناعة الصيدلانية بإخضاعها لقواعد السوق و إنشاء هيئة مكلفة بضبط مجال المواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري تدعى " الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري " التي كيفها المشرع الجزائري ب " سلطة إدارية مستقلة ، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي " فالمرجع الجزائري خلال سنة 2008 قام بتعديلات جوهرية على قانون الصحة لسنة 1985 لاسيما عن طريق إحداث سلطة إدارية مستقلة مكلفة بضبط قطاع الصحة⁽²⁾، من

(1) - زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، مرجع سابق، ص 34 .

(2) - انظر المادة 173 ، الفقرة 01 من القانون رقم 08-13 ، مرجع سابق.

خلال إنشاء وكالة وطنية تعد سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي .

إلا انه في الآونة الأخيرة تراجع المشرع الجزائري بالعمل من نظام السلطة الإدارية المستقلة الضابطة للنشاط الاقتصادي إلى نظام السلطة العامة ذات التسيير الخاص، في هذا المطالب سوف نتحدث عن الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري كسلطة إدارية مستقلة (الفرع الأول) وعن التراجع عن الوصف القانوني للوكالة بصفتها سلطة إدارية مستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري كسلطة

إدارية مستقلة

الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري هي سلطة إدارية مستقلة حيث نصت المادة 1-173 من القانون المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها بعد التعديل على إنشاء الوكالة كسلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ،يحدد تنظيم الوكالة و سيرها و كذا القانون الأساسي لمستخدميها عن طريق التنظيم " تطبيقا للنص التشريعي صدر خلال 2015 مرسوم تنفيذي يحدد تنظيم و مهام السلطة الضابطة "(1).

أولاً- إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري: قام

المشرع الجزائري بإنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية من اجل ضبط النشاط الصيدلي، وذلك بتعديل قانون الصحة لسنة 1985، بموجب القانون 08-13(2)، حيث نصت المادة

(1) - مرسوم تنفيذي رقم 15-308، مؤرخ 06 ديسمبر 2015، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة

في الطب البشري ، ج ر عدد 67، مؤرخ في 20 ديسمبر 2015.

(2) - قانون رقم 08-13، مرجع سابق .

07 منه والمعدلة للمادة 173 من القانون 85-05 على ما يلي: " تتشا وكالة وطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري و المسماة أدناه " الوكالة"، الوكالة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...".

كان الغرض من إنشاءها هو تخليص الإدارة المركزية بوزارة الصحة من التسيير المباشرة للمواد الصيدلانية في كل أوجهه مع احتفاظ الدولة بمهمة التوجيه و التنظيم ووضع السياسة الصحية⁽¹⁾، من الناحية العملية النص التنظيمي المحدد لمركزها القانوني ولصلاحياتها لم يصدر إلا سنة 2015 بموجب المرسوم التنفيذي 15-308⁽²⁾ أي بعد مرور سبع (07) سنوات من صدور النص التشريعي والذي يثير التساؤلات حول مسالة إنشاء الوكالة من أصلها ومنحها السلطة الإدارية المستقلة مادام أن النص لم يفعل من الناحية التنظيمية، ومن ثم بقاء الدولة هي الضابطة والمنظمة للنشاط الصيدلي⁽³⁾، والغريب هو تنصيب هذه الوكالة سنة 2017 أي بعد عامين من صدور النص التنظيمي لها و تسع (09) سنوات من إنشائها.

ثانيا- مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري:

حسب القانون 08-13 المؤرخ في 2008 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، في المادة 173 الفقرة 03 و 04 وحسب المرسوم التنفيذي 15-308 المادة 05 منه، كلفت الوكالة بالاضطلاع على السياسة الوطنية في مجال المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية من خلال السهر على تشجيع الإنتاج الوطني في مجال المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري، كما تسهر على سلامة المواد الصيدلانية وفعاليتها ونوعيتها

(1) - إرزيل الكاهنة، "تحو التراجع عن السلطات الإدارية المستقلة الضابطة للنشاط الاقتصادي"، المجلة الأكاديمية للبحث

القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01 لسنة 2020، ص488.

(2) -مرسوم تنفيذي رقم 15-308، مؤرخ 06 ديسمبر 2015، مرجع سابق.

(3) - إرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص 492.

ومراقبتها، كما تضمن ضبط سوق المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري⁽¹⁾.

وزيادة على ذلك فقد منحت الوكالة وظيفة استشارية تتمثل في إبداء رأيها في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي يسير مجال الصيدلة والمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري وتقديم كل اقتراح من أجل تحسين الأحكام المعيارية المعمول بها في هذا المجال، كما تبدي رأيها في كل المسائل المرتبطة بالمواد الصيدلانية والمستلزمات في الطب البشري⁽²⁾.

الفرع الثاني

التراجع عن الوصف القانوني للوكالة بصفتها سلطة إدارية مستقلة

في سنة 2018 أي في اقل من سنة من تنصيب الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري كسلطة إدارية مستقلة الضابطة للمجال الصيدلي قام المشرع الجزائري باستبدال وصف السلطة الإدارية المستقلة الممنوحة للوكالة، وأضفى عليها وصف المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص وهذا بموجب قانون الصحة رقم 11-18⁽³⁾، فالمشرع غير من السلطة التي تتدخل للرقابة على النشاط الصيدلي باعتباره نشاطا تجاريا وهذا بتحويلها من سلطة إدارية مستقلة إلى مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص⁽⁴⁾، وهذا بصريح عبارة المادة 224 من القانون 11-18 و التي تنص " الوكالة مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالمالية "،⁽⁵⁾ ذلك تعبير واضح عن عدم وجود إرادة حقيقية للإبقاء عن السلطة

(1) -المادة 173 من القانون رقم 08-13، المرجع السابق.

(2) - المادة 173، المرجع نفسه.

(3) - قانون رقم 11-18، مؤرخ في 08 جويلية 2018، يتعلق بالصحة، ج ر عدد 46، مؤرخ في 29 جويلية 2018.

(4) - إرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص488.

(5) -المادة 224 من قانون رقم 11-18، مرجع سابق .

الإدارية وتراجعها عن الفكرة في المجال الصيدلي والعودة إلى الدور القديم للدولة للرقابة على هذا النشاط⁽¹⁾.

المطلب الثاني

في قطاع المناجم والمياه

من القطاعات الذي مسها التراجع عن العمل بسلطات الإدارية المستقلة نجد قطاع المناجم و قطاع المياه و يعتبران هذان القطاعان من الأنشطة الحيوية للدولة الجزائرية

الفرع الأول

في المجال المنجمي

من القطاعات الأولى الذي مسها التراجع عن العمل بسلطات الإدارية المستقلة نجد المجال المنجمي، ويعتبر قطاع المناجم كذلك من بين القطاعات التي مستها الإصلاحات، إذ تمّ تحريره سنة 2001 بموجب القانون رقم 01-10⁽²⁾، هذا بعدما كان يسيّر وينظّم من قبل السلطات المركزية الممثلة في شخص الوزير المكلف بالمناجم في إطار القانون رقم 84-06⁽³⁾ المتعلق بالأنشطة المنجمية، وفق الصلاحيات المخولة له بموجب أحكام هذا القانون وباعتبار المناجم ملكًا عامًا للدولة ، فإنه بالرغم من تبني الإصلاحات الاقتصادية بداية من 1988 لم تلجأ الدولة إلى تحرير هذا القطاع، بدليل إصدار تعديل للقانون رقم 84-06 سنة 1991، وبعد تردد طويل، وبعد ثبوت عدم نجاعة الطرق المتبعة في تسييره ، تمّ إعادة النظر بخصوص كيفية تنظيم هذا القطاع على النحو الذي يحقق تطوير وترقية

(1) - إرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص 493.

(2) - قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 يوليو 2001، مرجع سابق.

(3) - قانون رقم 84-06، مؤرخ في 07 جانفي 1984، يتعلق بالأنشطة المنجمية، ج ر عدد 05، مؤرخ في 31 جانفي 1984، المعدل والمتمم بقانون رقم 91-24 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991، ج ر، 64 المؤرخ في 08

ماي 1991 (ملغى)

الأنشطة المنجمية، وذلك بإصدار قانون جديد من شأنه جعل قطاع المناجم قطاعاً مساهماً أكثر وبفعالية في تنمية الاقتصاد، و إنشاء هيئات جديدة أوكلت لها مهام تسيير وضبط القطاع، وإبعاد التدخّل المباشر للدولة من تسيير القطاع(1) .

ويعتبر تحرير قطاع المناجم في الجزائر خصوصية في القانون الجزائري في المجال الاقتصادي، ذلك أنّ التشريعات المقارنة خاصّة الفرنسية منها التي تعتبر مصدراً أو مهذاً لإنشاء سلطات الضبط في الجزائر، لم تُقدم على تحرير هذا القطاع بالرغم من تحريرها لمعظم القطاعات تقريباً ومنذ أمد، وظلّت السلطات المركزية الممثلة في شخص الوزير المسيّر والضابط لهذا القطاع.(2)

وتجسّدت إرادة الدولة الجزائرية بتحرير قطاع المناجم بإصدار القانون رقم 01-10 المتعلّق بالأنشطة المنجمية المشار إليه أعلاه وبموجبه تمّ إلغاء القانون رقم 84-06، واستحداث جهازين تحت تسمية وكالة، مكلفين بتسيير وضبط هذا القطاع، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية (ANPM) والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية (ANGCM) **اولاً- إنشاء الوكالتين المنجميتين:** تم استحداث الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية بموجب المادة 44 من القانون 01-10 المتضمن قانون المناجم(3) التي تنص على "تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية وهي سلطة إدارية مستقلة..."، كما استحدثت الوكالة للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بموجب المادة 45 من نفس القانون والتي جاء فيها " تنشأ الوكالة للجيولوجيا و المراقبة المنجمية، وهو سلطة إدارية مستقلة" .

الهدف من انشاء الوكالتين المنجميتين ،تسيير وضبط نوعين من النشاطات، يتمثل النوع الأول في النشاطات الجيولوجية التي تكتسي طابع النفع العام بتقديم الخدمة العامّة

(1) - قاسي زينب،المركز القانوني لوكالتي الضبط في القطاع المنجمي، مذكرة في نيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع

القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة عبد الرحمان ميرة ،بجاية، تاريخ المناقشة 2013/06/03، ص04

(2) -نفس المرجع، ص 4 .

(3) -المادة 44 من قانون رقم 01-10، مرجع سابق.

للجمهور في إطار مرفق عام، أما النوع الثاني فيتمثل في النشاطات المنجمية التي تعبر عن عملية الاستثمار في القطاع، إلى جانب مهام الرقابة، وفي مجملها تمثل مهام الوكالتين المذكورة في نص المادة 43 من قانون المناجم⁽¹⁾، ومن أجل تمكين الوكالتين من ممارسة هذه المهام، تمّ منحها بموجب أحكام قانون المناجم الصفة القانونية التي تتدخل بها، وهي صفة السلطة الإدارية المستقلة، ومن ذلك إخضاع كل ما يتعلق بإنشاء وسير ومراقبة و إعداد نظامها الداخلي وإخضاعه للقواعد المطبقة على الإدارة، وبذلك فالمشرع اعترف بصريح العبارة بالطابع الإداري للوكالتين خاصة فيما يتعلق بإخضاع منازعاتهما للقاضي الإداري دون إعطاء أي اختصاص للقاضي العادي⁽²⁾.

ثانيا- اعادة تكييف الوكالتين المنجميتين وجه من أوجه التراجع عن السلطات

الإدارية مستقلة في القطاع المنجمي: وبصدور القانون الجديد للمناجم سنة 2014،⁽³⁾ تم حل الوكالتين المنجميتين، واستحداث مكانهما وكالة لتسيير المنشآت الجيولوجية والتي تدعى " وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر "تحل في الحقوق والواجبات محل وكالة وطنية للممتلكات المنجمية، كما تم استحداث وكالة لتسيير الممتلكات المنجمية ومراقبة النشاطات المنجمية تحل في الحقوق والواجبات محل الوكالة للوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية⁽⁴⁾ وهذا طبقا للمادتين 37 و 188 من قانون 14-05⁽⁵⁾، فإعادة تكييف الوكالتين المنجميتين وجه من أوجه التراجع عن السلطات الإدارية مستقلة في القطاع المنجمي

(1) - قاسي زينب، مرجع سابق، ص 5 .

(2) - زيار إكرام، سعودي نعيمة، النظام القانوني لوكالتي المناجم في ظل قانون المناجم، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، تخصص القانون الخاص للأعمال، قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، السنة الجامعية 2016-2017، ص 17.

(3) - قانون رقم 14-05، مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتضمن قانون المناجم، ج ر، عدد 18، مؤرخ في 30 مارس 2014.

(4) - ناصري نبيل، سعيود محمد طاهر، مرجع سابق، ص 15.

(5) - انظر المواد 37 و 138 من قانون رقم 14-05، مرجع سابق

الفرع الثاني

في قطاع المياه

على غرار قطاع المناجم تعتبر المياه من الأملاك الوطنية العمومية و هذا بصريح المادتين 20 و 21 من التعديل الدستوري لسنة 2020⁽¹⁾، التي تضمنتا طبيعة الأملاك العمومية وكذا تكفل الدولة بحماية الأملاك المائية العمومية، والتي تضمنها أيضا وبالتدقيق قانون الأملاك الوطنية رقم 90-30 بنصه في المادتين 15 و 16 على أن المياه من الأملاك العمومية الطبيعية و الاصطناعية⁽²⁾، كما أن قانون المياه الصادر في 2005 في المادة الأولى منه⁽³⁾ نص صراحة على أن الهدف من إصداره هو تحديد المبادئ و القواعد التي يتم بها تسيير و استغلال الموارد المائية باعتبارها ملكا للمجموعة الوطنية⁽⁴⁾، وفي سبيل الحفاظ على هذه الملكية الوطنية، فقد تضمن قانون المياه جملة من الأحكام تتضمن الحماية و الطريقة التي يتم بها إدارة المياه في إطار وضع أجهزة مؤسساتية تتراوح بين الطابع الاستشاري وسلطة الضبط من خلال السماح بإنشاء سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁽⁵⁾.

(1) - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، مرسوم رئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون العضوي 02-03، المؤرخ في 10 ابريل 2002، ج ر عدد 25 المؤرخ في 14 ابريل 2002، المعدل بالقانون 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008 ، المعدل بالقانون 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 المؤرخ في 07 مارس 2016 ، المعدل بالمرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 .

(2) - قانون 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر 52 صادر في 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

(3) - المادة الأولى من قانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 ، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60 المؤرخة في 04 أوت 2005 .

(4) - ارزيل كاهنة، مرجع سابق، ص 489 .

(5) - قانون رقم 05-12، مرجع سابق.

وقد اعتبر قطاع المياه من القطاعات التي حظيت بالضبط الاقتصادي في إطار عصرنته باعتباره من المرافق العامة ذات الطابع الصناعي و التجاري من خلال البحث عن طرق المرنة التي تسمح بتقديم خدمات جيدة لجمهور من جهة ، وفرض الرقابة عليه حفاظا على المصلحة العامة و المتمثلة في الحفاظ على الثروة المائية من جهة أخرى، وهو ما تجلى بإنشاء سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه باعتبارها سلطة إدارية مستقلة.

أولاً- إنشاء سلطة ضبط المياه: تعتبر سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه استجابة مؤسساتية لفتح قطاع الموارد المائية على المنافسة، و التي تركز على تدعيم انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي و تحويل مهام المراقبة و الضبط الإداري من الإدارة المكلفة بالموارد المائية إلى هذه الهيئة التي تعتبر مستقلة، وقد أنشأت سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بموجب قانون رقم 05-12 المؤرخة في 04 أوت سنة 2005، والمتعلق بالمياه، حيث تنص المادة 65 منه⁽¹⁾ "يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة... تحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة الضبط وعملها عن طريق التنظيم"، حيث كيفها المشرع حسب نص المادة كسلطة إدارية مستقلة يمكنها أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه، كما منحها صلاحيات مفصلة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-303⁽²⁾، نص المادة 02 منه " تتمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي"، والتي بدأت في ممارسة نشاطها ابتداء من سنة 2009⁽³⁾.

ثانياً- التراجع عن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه: بالرغم من استحداث هذه السلطة في مجال المياه، إلا أن هذا الأخير يعتبر من المجالات الأخرى التي عرفت التخلي عن اعتماد السلطات الإدارية المستقلة، وقد كان هذا التخلي، على خلاف المجال المنجمي والنشاط الصيدلي، في التنازل تماما عن مسألة الضبط الاقتصادي بالمفهوم الغربي من

(1) - قانون رقم 05-12، مرجع سابق..

(2) -مرسوم تنفيذي رقم 08-303، مرجع سابق.

(3) - ارزيل كاهنة، مرجع سابق، ص 490 .

حيث عدم العمل تماما بالسلطة الضابطة في المجال الاقتصادي سواء بنظام السلطات الإدارية المستقلة أو بنظام السلطات الضبط التجارية، وقد تجلى ذلك من حيث إلغاء سلطة ضبط المياه وهذا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 18-163⁽¹⁾، الذي ألغى المرسوم التنفيذي رقم 08-303، والذي تم بموجبه إنشاء سلطة ضبط المياه المسماة بسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، فهذا المرسوم الجديد لسنة 2018 تضمن في أحكامه صراحة إلغاء وجود سلطة ضبط المياه و تحويل ممتلكاتها و التزاماتها و مستخدميتها إلى الوزارة المكلفة بالموارد المائية⁽²⁾.

(1) - مرسوم تنفيذي رقم 18-163، مؤرخ في 14 جوان 2018، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر عدد 36، مؤرخ في 17 جوان 2018.

(2) - إرزيل كاهنة، مرجع سابق، ص 490 .

الفصل الثاني

الآثار المترتبة عن التراجع عن

فكرة سلطات الضبط المستقلة

في المجال الاقتصادي

ينتج عن تراجع المشرع الجزائري عن بعض سلطات الضبط المستقلة آثار، في هذا الفصل لابد أن نذكر الآثار المترتبة عن التراجع عن سلطات الضبط المستقلة و الذي يمكن حصره في التوجه نحو العمل بنظام السلطات ذات الطابع التجاري (المطلب الأول)، والعودة إلى نظام المؤسسات العامة التقليدية (المطلب الثاني).

المبحث الأول

العمل بنظام الضبط التجاري كبديل عن سلطات إدارية مستقلة

من الآثار التخلي عن سلطة الضبط الإداري هو التوجه نحو ضبط اقتصادي آخر يبني على المرونة يسمى بالضبط التجاري، وقد تم استعمال هذا الضبط في مجال المحروقات والقطاع المنجمي، من حيث قيام المشرع الجزائري بتدخله لتغيير المركز القانوني لوكالتي المحروقات و للوكالتين المنجميتين بتحويلها إلى سلطة ضبط تجارية⁽¹⁾.

فخلافًا للمبدأ العام يستثني المشرع الجزائري سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات من الطابع الإداري بالإضافة إلى الوكالتين المنجميتين و يضيف عليهما الطبيعة التجارية، هذا ما وسع من مفهوم سلطات الضبط و يجعل منها فئة قانونية غير متجانسة ،حسب الأستاذ "زوايمية " فان إنشاء سلطات تجارية مستقلة للضبط بجانب السلطات الإدارية المستقلة يؤدي إلى انفصام مفهوم سلطة الضبط في ذاتها حيث لجأ المشرع إلى تبني نفس التفرقة التقليدية الموجودة في القانون الإداري بين الهيئات العمومية ذات الطابع الإداري و الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري⁽²⁾

(1) - إرزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص 491 .

(2) - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر ، دار بلقيس للنشر، الجزائر ، د س ن، ص 217 .

إن إحداث سلطات الضبط التجاري في الجزائر كانت نتيجة البحث عن إصلاح عاجل للطبيعة الجامدة لقواعد القانون العام المطبقة عليها، فالمشرع لم يتردد في إدخال قواعد القانون الخاص على هذه الفئة دون أن يصل ذلك إلى التغيير من تجانسها⁽¹⁾. في الأخير نقول أن السلطات التجارية المستقلة كانت نتيجة تبني المشرع لازدواجية الفئات في مجال الضبط الاقتصادي، امتدادا لأخذه بازدواجية إنشاء المرافق العامة بحيث يوجد نوعين منها مرافق ذات طابع إداري و مرافق عامة ذات طابع صناعي و تجاري.

المطلب الأول

قطاع المحروقات النموذج الأول للضبط التجاري في الجزائر

وقد ظهرت فكرة سلطات الضبط التجاري في الجزائر سنة 2005 في مجال المحروقات، بعد أن قامت السلطة العامة بتحويل ممارسة اختصاصها في هذا القطاع إلى وكالتي المحروقات وهي سلطة ضبط المحروقات وكذا الوكالة الوطنية لتنمين موارد المحروقات "ألنفط"، المستحدثين بموجب المادة 12 من القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم⁽²⁾.

إن إنشاء وكالتي المحروقات سنة 2005، جاء في إطار البحث عن خطوات وتدابير أفضل من طرف السلطة العامة لتسيير قطاع المحروقات بعد فتحه للمنافسة، ويتعلق الأمر بإصلاح وإعادة تأهيل هيكل الدولة استجابة للمعطيات السياسية والاقتصادية الجديدة، وعليه فإن وكالتي المحروقات تمثل استجابة الدولة لحاجيات جديدة وخاصة، فرضت على نمط التدخل العمومي في شقه الاقتصادي، فالانتقال من الدولة الراعية المتدخلة إلى الدولة الضابطة ساهم في ظهور هذه الميكانيزمات المؤسساتية الجديدة نظرا لعدم تكيف الإدارة

(1) - عشاش حفيظة ، سلطات الضبط الاقتصادي و الحوكمة في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام

،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة عبد الرحمان مبرة ،بجاية ،سنة الجامعية 2013-2014 ،ص47

(2) - قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2005 يتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50 المؤرخ في 19 يوليو

الكلاسيكية للاضطلاع بوظيفة الضبط الاقتصادي في ظل مبدأ حرية التجارة والصناعة⁽¹⁾، ولذلك ترجمت هذه الإصلاحات الاقتصادية بإنشاء هيئات جديدة - من بينها وكالتي المحروقات - غير مألوفة في النظام المؤسسي من أجل إعطاء أكثر فعالية للسلطات الإدارية التقليدية وأكثر استجابة لمتطلبات الشفافية والوساطة، إذ حاولت السلطة العامة استرجاع صلاحياتها في ضبط قطاع المحروقات - بشكل أكثر مرونة - من خلال إنشاء وكالتي بموجب نص المادة 12 من القانون 05-07⁽²⁾.

الفرع الأول

النظام القانوني لوكالتي المحروقات

تنص المادة 12 من القانون 05-07 المتعلق بالمحروقات في فقرتها الأولى و الثانية قبل تعديلها " تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية و الاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات:

- وكالة وطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات وتدعى في صلب النص "سلطة ضبط المحروقات "

- وكالة وطنية لتنظيم موارد المحروقات وتدعى في صلب النص "النفط"⁽³⁾.

أولاً- الطابع التجاري لوكالتي المحروقات: نصّ المشرع صراحة في الفقرة الثانية من المادة 12 من قانون رقم 05-07 المعدّل والمتمّم على أنه " لا تخضع وكالتا المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسييرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما"، كما نصت ذات المادة في فقرتها 5 و 6 على أن تخضع وكالتا المحروقات

(1) - بالخضرة نورة، "الطابع التجاري لوكالتي المحروقات ووكالتي المناجم": آلية جديدة للضبط الاقتصادي؟، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس، المدينة، العدد الثاني، سبتمبر 2017، ص 194 .

(2) - انظر المادة 12 من القانون رقم 05-07، مرجع سابق

(3) - المرجع نفسه

لقواعد المحاسبة التجارية بدلا من قواعد المحاسبة العمومية،⁽¹⁾ كما يخضع تسييرهما لأحكام خاصة، إضافة إلى اعتبارهما تاجرتان في علاقتهما مع الغير⁽²⁾.

ثانيا - مميزات سلطة ضبط وكالتي المحروقات: تتميز وكالتي المحروقات بجملة من الخصائص من خلال مجموعة من الأعمال تمارس من قبل أشخاص القانون الخاص كأصل أو من خلال الخروج عن بعض أحكام القانون الخاص كاستثناء.

أ - القيام بمجموعة من الأعمال تمارس من قبل أشخاص القانون الخاص (كأصل): يتجلى ذلك من خلال عدم إمكانية تطبيق قواعد القانون الإداري في علاقاتها مع الغير بل اعتبارهما تاجرتين مع الغير، إضافة إلى مسك المحاسبة التجارية على غرار أشخاص القانون الخاص بدلا عن المحاسبة العمومية، و خضوعهما في التنظيم والتسيير لأحكام غير تلك المطبقة على أشخاص القانون العام⁽³⁾.

1 - تنظيم وسير وكالتي المحروقات: مقارنة بغيرها من هيئات الضبط الاقتصادي، تميزت وكالتي المحروقات في كيفية تنظيمهما وتسييرهما، إذ منّح المشرع لهما قدرا كبيرا من الحرية والاستقلالية في تنظيم شؤونها الإدارية والداخلية، من خلال الإحالة على التنظيم الداخلي لكليهما، أما فيما يتعلق بهيكليتهما فلقد بينها قانون المحروقات رقم 05-07 المعدل و المتمم⁽⁴⁾.

فبخصوص التنظيم الداخلي لوكالتي المحروقات فيعتبر من اللوائح تنظيمية داخلية تختص بوضعها وكالتي المحروقات بهدف تنظيم شؤون الداخلية، فمن بين المسائل التي يتضمنها النظام الداخلي مثلا حقوق والتزامات المستخدمين. ⁽⁵⁾.

(1) - المادة 12 فقرة 5 و6 من قانون رقم 05-07، مرجع سابق .

(2) - نورة بوالخضرة . مرجع سابق، ص191

(3) - المرجع نفسه، ص192.

(4) - القانون رقم 05-07، مرجع سابق.

(5) - بوالخضرة نورة، مرجع سابق، ص192.

أما تسيير وكالتي المحروقات فتسير من قبل لجنة مديرة وهي بمثابة هيئة تنفيذية للوكالة حسب الأمر 10-06 المعدل للقانون 07-05،⁽¹⁾ أما بخصوص الهيكل التنظيمي لوكالتي المحروقات اختلافاً كلياً عن الهياكل التنظيمية المعروفة في السلطات الإدارية المستقلة.⁽²⁾

2- وكالتي المحروقات تاجرتان في علاقاتهما مع الغير: إن وكالتي المحروقات تخضعان للقانون الخاص باعتبارهما تاجرتين، وتستعملان أساليب التسيير التي يستخدمها الخواص، ولا تخضعان لقواعد المحاسبة العمومية، ويقصد بالغير هنا كل العلاقات الخارجية التي تبرمها وكالتا المحروقات ما عدا علاقاتهما مع الدولة أو أحد فروعها، فهذه الأخيرة تخضع للقانون العام في شقه الإداري طبقاً للمعيار العضوي، أما علاقاتها مع مستخدميها، فتخضع في ذلك لقانون العمل.

4- خضوع منازعات وكالتي المحروقات للقاضي العادي: إن علاقات وكالتي المحروقات مع الغير تخضع للقانون الخاص أو القانون المشترك، لأنها تتصّب على إنجاز أعمال ذات صبغة تجارية، فالاختصاص للبتّ في منازعاتها لأنها يعود للقاضي العادي، إذ أن النزاعات التي تثار بمناسبة مثل هذا النوع من التعاقدات بين وكالتي المحروقات والغير ينبغي أن تسوّى حسبما نصت عليه المادة 58 من قانون المحروقات رقم 07-05 المعدل والمتمم⁽³⁾.

ب- خروج وكالتي المحروقات عن بعض أحكام القانون الخاص (استثناء): رغم الخصائص ذات الطابع التجاري التي تتمتع بها وكالتي المحروقات، إلا أن المشرع اصبح على هاتين الوكالتين بعض الأحكام التي تنتمي إلى القانون العام، خاصة فيما يتعلق بالنظام

(1) - أمر رقم 10-06 المؤرخ في 29 يوليو سنة 2006 يعدل و يتم القانون رقم 07-05 مؤرخ في 28 أبريل سنة

2005 يتعلق بالمحروقات ، ج ر عدد 48 الصادر في 30 يوليو 2006 .

(2) - بوالخضرة نورة ، مرجع سابق، ص193.

(3) - المادة 58 من قانون رقم 07-05، مرجع سابق.

القانوني لأعضاء اللجنة المديرية، اعتماد أساليب القانون العام في إبرام العقود، إضافة إلى النظام القانوني لأموال هذه الوكالتين(1).

فبخصوص النظام القانوني لأعضاء اللجنة المديرية، فإذا كانت علاقة وكالتي المحروقات بمستخدميها علاقة عمل من علاقات القانون الخاص الخاضعة لقانون العمل رقم 90-11، فإن أعضاء اللجنة المديرية ورئيسها، والأمين العام للوكالتين يخضعان - على خلاف ذلك تماما - لقانون الوظيف العمومي باعتبارهم موظفون سامون في الدولة، تقع على عاتقهم مجموعة من الالتزامات القانونية تتناسب مع وظيفتهم العامة(2).

هنا نلاحظ أن السلطة التنفيذية لها وزنها الثقيل في تعيين الرئيس و الأعضاء المديرين بالرغم من أن سلطة ضبط المحروقات لا تخضع لقانون الوظيف العمومي(3).

الفرع الثاني

حدود استقلالية وكالتي المحروقات

ويقصد باستقلالية سلطة ضبط وكالتي المحروقات هو عدم خضوعها لرقابة السلطة الرئاسية ولا لرقابة الوصاية الإدارية وعدم خضوعها للتدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة. فبالرغم من اعتراف المشرع باستقلاليتها إلا أن هذه الاستقلالية لم تكتمل حقيقة كون أن السلطة التنفيذية تحتفظ ببعض من وسائل التأثير التي تشكل قيودا على استقلالية الوكالتين من الناحية العضوية(أولا)، و الوظيفية(ثانيا).

(1) - بوالخضرة نورة، مرجع سابق، ص195

(2) - مرجع نفسه.

(3) - بوقندورة سامية ، سلطة الضبط في قطاع المحروقات في الجزائر ، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2007- 2008 .

أولاً- حدود الاستقلالية العضوية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات: رغم أن المشرع الجزائري اعترف لوكالتي ضبط نشاط المحروقات بالاستقلالية من الناحية العضوية، غير أن ذلك لا يمنع وجود حدود لهذه الاستقلالية تبرز أساسا في هيمنة السلطة التنفيذية على صلاحيات التعيين من جهة وخرق القواعد المتعلقة بالعهد والنظام القانوني للأعضاء من جهة أخرى⁽¹⁾.

أ- احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيات التعيين: المشرع الجزائري حصر صلاحية التعيين أعضاء كل من مجلس المراقبة واللجنة المديرية في يد رئيس الجمهورية، حيث يتم تعيينهم بناء على اقتراح من الوزير الأول بالنسبة لمجلس المراقبة حسب نص المادة رقم 26 من القانون رقم 13-19 ، ولوزير المكلف بالقطاع بالنسبة للجنة المديرية حسب نص المادة 28 من نفس القانون،⁽²⁾ وهو ما يؤثر سلبا على درجة استقلاليتها .

ب- خرق القواعد المتعلقة بالعهد: في قطاع المحروقات نجد أن المشرع لم يحدد مدة العهد بالنسبة لأعضاء اللجنة المديرية، وهذا ما يحد من استقلالية الوكالتين، وجعل أعضائها عرضة للعزل في أي وقت .

ج- غياب تحديد معايير اختيار الأعضاء: إن غياب معايير محددة لاختيار أعضاء تشكيلة هيئات الضبط الاقتصادي يحد من استقلالية هذه الأخيرة، في قطاع المحروقات نلاحظ أن المادة 28 من القانون 13-19 لم تضع المعيار الذي على أساسه يتم اختيار وانتداب أعضاء اللجنة المديرية لوكالتي المحروقات،⁽³⁾ وهو ما يعطي مجالا واسعا للجهاز المختص سلطة التقديرية للاختيار والتعيين، وبالتالي يصبح مجال اختيار الأعضاء مفتوحا

(1) - طلحي سامي ، بن شعبان علي، "استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات"، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية ، قسنطينة ،المجلد 35 ،العدد 01، 2021 ، ص 1466 .

(2) - انظر المادة 26 و28 من قانون رقم 13-19 مؤرخ 11 ديسمبر 2019 ينظم نشاطات المحروقات. قانون، ج ر عدد 79 الصادر في 22 ديسمبر 2019

(3) - المادة 28 من قانون رقم 13-19، مرجع سابق .

ويسمح باعتماد معايير تفتقد للشفافية عند اختيارهم أو القيام بذلك وفقا لاعتبارات سياسية أو عن طريق المساومات⁽¹⁾.

ثانيا - حدود الاستقلالية الوظيفية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات: تتمثل حدود الاستقلالية الوظيفية لوكالتي المحروقات في عنصرين أساسيين هما : إرسال التقرير السنوي والتبعية من الناحية المالية و موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن وكالتي ضبط نشاط المحروقات.

أ - إرسال التقرير السنوي للحكومة: إن الاعتراف بالاستقلالية الوظيفية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات، يقضي عدم تدخل أجهزة الدولة والسلطة التنفيذية في مجال اختصاصها أو اتخاذ قراراتها وأنظمتها في تسيير قطاع المحروقات، غير أنه بالرجوع إلى نص المادة 27 من القانون 13-19 ينظم نشاطات المحروقات⁽²⁾ نجد أن مجلس المراقبة ملزم برفع تقرير سنوي إلى الوزير الأول يتضمن عرض حال نشاطات وكالتي المحروقات.

ب - التبعية من الناحية المالية: رغم أن الوكالتين تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وأصول خاصة إلا أن الموافقة على ميزانيتها وحصيلتها السنويتين تكون من طرف الوزير المكلف بالمحروقات كما تتم مراقبة حساباتها والمصادقة عليها من طرف محافظ الحسابات⁽³⁾ ومنها تظهر لنا تبعيتها للجهاز التنفيذي من الناحية المالية، من خلال الإعانات التي تتلقاها من الدولة، فاعتماد الوكالة على ميزانية الدولة يؤثر على استقلاليتها من خلال الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على الاعتمادات المالية الموجهة لها،⁽⁴⁾ كما يحدث التأثير في تسيير وبرمجة وتنفيذ ميزانيتها وفقا لمبدأ تناسب الوسائل المالية التي يجب أن تملكها مع المهام المكلفة بها، أثناء اقتراح وإعداد ميزانيتها التي تتطلب موافقة الوزارة

(1) - طلحي سامي، بن شعبان علي، مرجع سابق، ص 1469 .

(2) - المادة 27 من قانون رقم 13-19، مرجع سابق .

(3) - المادة 35 ، نفس المرجع .

(4) - طلحي سامي، بن شعبان علي، مرجع سابق، ص 1476.

وبالتالي إمكانية تعديل الاقتراح وعدم منحها الوسائل المالية التي تضمن أداء مهامها باستقلالية.

ج- موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن وكالتي ضبط نشاط المحروقات:

تظهر تبعية وكالتي ضبط نشاط المحروقات إلى السلطة التنفيذية في موافقة الوزارة على الأنظمة الصادرة عن الوكالتين والمصادقة والموافقة على النظام الداخلي لهما ، وهذا ما لاحظناه حول إرسال نسخة من محضر الاجتماعات السنوية العادية أو غير العادية للوكالتين إلى الوزير المكلف بالمحروقات،⁽¹⁾ بالإضافة إلى ذلك فإن مجلس المراقبة يعد نظامه الداخلي ويصادق عليه ويعرضه على الوزير المكلف بالمحروقات للمصادقة عليه،⁽²⁾ وهذا ما يؤثر ويحد من استقلالية الوكالتين باعتبارها تمارس وظائفها بكل حيادية.

المطلب الثاني

القطاع المنجمي كنموذج الثاني للتحويل إلى الضبط التجاري

سابقا كان المشرع الجزائري يعتبر سلطات الضبط المنجمية المجسدة في شكل الوكالتين إدارة مستحدثة لضبط النشاط المنجمية في شكل سلطات إدارية مستقلة تتوافر على جميع معايير السلطات الإدارية المستقلة تقريبا باعتبارها تصدر قرارات إدارية تكون موضوع الطعن لدى مجلس الدولة تمارس مهام الرقابة و العقاب على كل الأنشطة المنجمية،⁽³⁾ غير أن هذا المركز القانوني قد تغير وأصبحت هاتين السلطتين الإداريتين المستقلتين سلطتي ضبط ذات طابع تجاري باعتبارهما سلطتين عامتين تكونان تاجرة مع الغير⁽⁴⁾ وهذا بصريح

(1) - مرسوم التنفيذي رقم 10 - 289 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 الذي يحدد تشكيلة مجلس المراقبة المنشأ لدى

وكالتي المحروقات وتنظيمه وسيره ، ج ر العدد 71 المؤرخ في 24 نوفمبر 2010 .

(2) -المادة 05 ، نفس المرجع .

(3) -المواد 44 الى 48 من قانون رقم 01-10، مرجع سابق .

(4) - إرزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص491.

عبارة المادة 38 من قانون 05-14،⁽¹⁾ أي تخضعان للقواعد التجارية، بذلك يكون المشرع الجزائري قد تنازل عن فكرة السلطة الإدارية المستقلة في المجال المنجمي أي عن مفهوم الإدارة الجديدة المستحدثة لضبط النشاط الاقتصادي وفق المفهوم الغربي، و التحول إلى الضبط الاقتصادي بمفهوم الإدارة التقليدية المسمى بالضبط التجاري⁽²⁾.

الفرع الأول

النظام القانوني للوكالتين المنجميتين في ظل قانون 05-14

خلافًا لقانون المناجم الصادر في 2001 والذي يضيف الطابع الإداري على الوكالتين المنجميتين من خلال تكييفهما بالسلطتين الإداريتين المستقلتين تم التراجع عن ذلك في إطار القانون الجديد رقم 05-14 المؤرخ في 24 فيفري 2014 والأخذ بنفس اتجاه قانون المحروقات بإنشاء وكالتان جديدتان تتميزان بطابعهما التجاري هما المصلحة الجيولوجية للجزائر و الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية⁽³⁾.

حيث تنص المادة 37 من قانون المناجم رقم 05-14 "تتشأ وكالتان وطنيتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تدعيان الوكالتان المنجميتان:

- وكالة لتسيير المنشآت الجيولوجية، تدعى في صلب النص " وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر".

- وكالة لتسيير الممتلكات المنجمية ومراقبة النشاطات المنجمية، وتدعى في صلب النص "الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية"⁽⁴⁾.

(1) -تنص المادة 38 من القانون رقم 05-14 على عدم إخضاع الوكالتين للقواعد و المطبقة على الإدارة في موضوع تنظيمها و تسييرها و العمال العاملين فيها مع ضرورة مسكهما لمحاسبة تجارية وان الوكالتين في علاقتهما مع الغير تخضعان للقواعد التجارية اي هي تاجرة .

(2) - إرزيل الكاهنة، المرجع السابق، ص 491.

(3) - بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص 222.

(4) -المادة 37 من قانون رقم 05-14، مرجع سابق

أولاً- الطابع التجاري للوكالتين المنجميتين: في ظل القانون 01-10 الملغى كان يضىف الطابع الإداري على وكالتي المناجم وذلك بمناسبة تكييفهما بأنهما سلطتين إداريتين مستقلتين.

لكن بعد صدور القانون 14-05 استبعد المشرع الطابع الإداري لوكالتي المناجم وعدم إخضاعهما للقواعد المطبقة على الإدارة، فباستقراء المواد القانونية من القانون رقم 14-05 يلاحظ أن المشرع قد سلك طريقاً مخالفاً لما كان يتبعه في ظل القانون الملغى، وذلك بإضفاء الطابع التجاري على وكالتي المناجم بصفة صريحة وذلك في نص المادة 38 التي تنص على أنه " لا تخضع الوكالتان المنجميتان للقواعد المطبقة على الإدارة لاسيما فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بها"⁽¹⁾ وهذا تعبير صريح على استبعاد الطابع الإداري لوكالتي المناجم، وبمفهوم المخالفة يستخلص أن وكالتي المناجم يطغى عليهما الطابع التجاري⁽²⁾، وقد أضفى المشرع الجزائري على هاتين الوكالتين مميزات وخصوصيات تؤكد فيه الطابع التجاري لتلك الوكالتين.

ثانياً- مميزات سلطة ضبط الوكالتين المنجميتين: تتميز الوكالتين المنجميتين بجملة من الخصائص من خلال مجموعة من الأعمال تمارس من قبل أشخاص القانون الخاص كأصل أو من خلال عن بعض أحكام القانون الخاص استثناءاً .

أ- القيام بمجموعة من الأعمال تمارس من قبل أشخاص القانون الخاص- كأصل-: نظراً لخصوصية قطاع المناجم، أضفى المشرع الجزائري الصفة التجارية على وكالتي المناجم، وذلك من أجل تحريرهما من قيود ورسميات الإدارة العامة، حيث خول لكلا القيام بمجموعة من الأعمال تمارس- بحسب الأصل -من قبل أشخاص القانون الخاص،

(1) -المادة 38 من قانون رقم 14-05، مرجع سابق .

(2) - زيار إكرام، سعودي نعيمة، مرجع سابق، ص18.

كالمؤسسات العمومية الاقتصادية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والشركات التجارية، وتتمثل هذه الأعمال في :

1- وضع النظام الداخلي للوكالتين: تختص وكالتان بوضع نظامهما الداخلي، على عكس ما كان عليه الحال في ظل قانون المناجم القديم رقم 01-10، أين كانت السلطة التنفيذية هي المخولة قانوناً بوضعهما، إذ تتجلى حرية الوكالتين المنجميتين في اختيار القواعد التي تحدد كيفية تنظيمهما وسيرهما دون مشاركتهما مع أي جهة أخرى خاصة مع السلطة التنفيذية، فحسب نص المادة 38 ف 13 و16 من القانون رقم 05-14 ، إعطاء رئيس اللجنة المديرية لكل وكالة مهمة التسيير والاضطلاع بكل الصلاحيات الضرورية كأمر بالصرف، تعيين كل مستخدمى الوكالة وفصلهم، كما يحدد النظام الداخلي لكل وكالة نظام الأجور لمستخدميها"⁽¹⁾.

2- الشكل التجاري لحسابات الوكالتين المنجميتين: تنص المادة 38 بند 5 من القانون 05-14 على أنه "تمسك محاسبة الوكالتين المنجميتين حسب الشكل التجاري ويجب عليهما تحرير حصيلة خاصة وتخضعان لمراقبة الدولة طبقاً للتنظيم الساري المفعول"، أي نظام محاسباتي تجاري، وهو نفس النظام المطبق على الأشخاص الخاضعة للقانون التجاري كالشركات التجارية.

على عكس ما نصت عليه المادة 45 من القانون رقم 01-10 الملغى على أنه تمسك حسابات الوكالتين المنجميتين حسب الشكل الإداري، أي يتم مسك الحسابات وفق نظام المحاسبة الإدارية وهي تخضع للأحكام المطبقة على الإدارة باعتبارها سلطات ذات طابع إداري"⁽²⁾.

(1) -المادة 38 فقرة 16 من قانون رقم 05-14، مرجع سابق .

(2) - بوالخضرة نورة، مرجع سابق، ص194 .

3- إخضاع وكالتي المناجم لرقابة محافظ الحسابات: من أجل ضمان السير الحسن للوكالتين المنجميتين، زودت كل وكالة بمحافظ حساباتها لمراقبة حساباتها، وذلك لتقاضي أي تجاوزات أو سوء تسيير من قبل اللجنة المديرية لكل وكالة،⁽¹⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 38 بند 9 من قانون المناجم 05-14 " تزود كل وكالة بمحافظ حسابات لمراقبة حساباتها، والموافقة عليها ويتم تعيينه طبقا للتشريع والتنظيم الساري المفعول"⁽²⁾.

4- خضوع منازعات وكالتي المناجم للقضاء العادي: أخضع المشرع الجزائري منازعات أغلب السلطات الإدارية المستقلة للقانون الإداري في مختلف علاقاتها، سواء في علاقاتها مع الدولة أو في علاقاتها مع الأفراد، إلا أنه فيما يتعلق بالاختصاص القضائي للوكالتين المنجميتين، فقد أخضعها إلى ازدواجية الاختصاص القضائي أشبه ما تكون بازدواجية الاختصاص القضائي للمؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي التجاري، باعتبار الوكالتين المنجميتين تاجرتين في علاقتهما مع الغير طبقا لما نصت عليه المادة 38 الفقرة 6، كما تجدر الإشارة إلى أن علاقة الوكالتين بمستخدميها تخضع لقانون العمل ومن ثمة للقاضي العادي⁽³⁾.

ب- خروج وكالتي المناجم عن بعض أحكام القانون الخاص: رغم الخصائص ذات الطابع التجاري التي تتمتع بها الوكالتين المنجميتين، إلا أن المشرع اصبغ على هاتين الوكالتين بعض الأحكام التي تنتمي إلى القانون العام، خاصة فيما يتعلق بالنظام القانوني لأعضاء اللجنة المديرية، اعتماد أساليب القانون العام في إبرام العقود، إضافة إلى النظام القانوني لأموال هذه الوكالتين⁽⁴⁾.

(1) - بوالخضرة نورة، مرجع سابق، ص 194 .

(2) - المادة 38 بند 9 من قانون رقم 05-14، مرجع سابق.

(3) - بوالخضرة نورة، مرجع سابق، ص 195.

(4) - نفس المرجع، ص 195.

فيما يتعلق بالنظام القانوني لأعضاء اللجنة المديرية إذا كانت علاقة الوكالتين المنجميتين بمستخدميها علاقة عمل من علاقات القانون الخاص الخاضعة لقانون العمل رقم 90-11⁽¹⁾، فإن أعضاء اللجنة المديرية ورئيسها، والأمين العام للوكالتين تخضعان - على خلاف ذلك تماما - لقانون الوظيف العمومي باعتبارهم موظفون سامون في الدولة، تقع على عاتقهم مجموعة من الالتزامات القانونية تتناسب مع وظيفتهم العامة.

الفرع الثاني

حدود استقلالية الوكالتين المنجميتين في ظل قانون 05-14

يقصد باستقلالية سلطة ضبط وكالتين المنجميتين هو عدم خضوعها لرقابة السلطة الرئاسية ولا لرقابة الوصاية الإدارية وعدم خضوعها للتدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة.

فبالرغم من اعتراف المشرع باستقلاليتها إلا أن هذه الاستقلالية لم تكتمل حقيقة كون أن السلطة التنفيذية تحتفظ ببعض من وسائل التأثير التي تشكل قيودا على استقلالية الوكالتين من الناحية العضوية (أولا)، و الوظيفية (ثانيا).

أولا- حدود الاستقلالية العضوية للوكالتين المنجميتين: إذا كانت الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي ووكالتي المناجم بصفة خاصة، تعني مبدئياً مجموعة الضمانات القانونية التي تحمي حصانة الأعضاء اتجاه تدخلات السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك لم يمنع من التواجد المكثف للتدخلات في مهام هاتين السلطتين وذلك عبر آليات مختلفة وهو ما قد يؤدي إلى إفراغ هذه الاستقلالية من محتواها⁽²⁾.

(1) -قانون رقم 90-11، مرجع سابق

(2) - بوالخضرة نورة، مرجع سابق، ص 195.

أ- من حيث تشكيلة اللجنة المديرية لوكالتي المناجم: إذا كان الاعتراف بمبدأ جماعية سلطات الضبط (تعدد الأعضاء) يشكل ضماناً مبدئية لاستقلاليتها العضوية، فإن هذه الضمانة لا يمكن أن تأخذ أثراً فعلياً إلا إذا سمحت هذه الجماعة بوجود تمثيلية تعددية للأعضاء ودعمها بتحديد مدة العضوية⁽¹⁾.

1- عدم تحديد صفة أعضاء الوكالتين المنجميتين: باستقراء نص المادة 38 ف 10 من القانون 05-14 المتضمنة تشكيلة الوكالتين المنجميتين يلاحظ أن المشرع أغفل عنصراً هاماً يعتبر ركيزة أساسية لضمان الاستقلالية العضوية للوكالتين والمتمثل في عدم تحديد صفة ومراكز أعضاء اللجنة المديرية للوكالتين، حيث اكتفى بذكر عنصر التعدد خاصة وأن قطاع المناجم قطاع حساس ومعقد يحتاج إلى خبرات وفنيات متعددة ورجال متخصصين ومتكويين في جميع المجالات المتعلقة بقطاع المناجم.

فالمشرع لم ينص على الشروط الواجب توافرها في رئيس اللجنة المديرية من جهة ولا الشروط الواجب توافرها في أعضاء اللجنة من جهة أخرى⁽²⁾.

2- عدم تحديد مدة العضوية: تعتبر العهدة من بين إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابع الاستقلالية العضوية، وذلك من خلال تمكين الأعضاء من ممارسة مهامهم خلالها دون أي ضغط أو تأثير من السلطة التي تملك حق تعيينهم أو عزلهم حيث لا يمكن عزلهم أو وقفهم أو تسريحهم خلال مدة العضوية إلا في حالة ارتكابهم لخطأ جسيم، إلا أن بخصوص الوكالتين المنجميتين في ظل القانون 05-14 المشرع لم ينص على مدة عضوية أعضاء اللجنة المديرية وهذا ما أثر سلباً على عمل أعضاء اللجنة⁽³⁾.

3- غياب تعدد الجهات المقترحة للأعضاء: بالرجوع إلى قانون المناجم الجديد لا يوجد أي نص قانوني يتناول عنصر الجهات المقترحة للأعضاء ورئيس اللجنة المديرية

(1) - بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص 89.

(2) - قانون رقم 05-14، مرجع سابق .

(3) - مرجع نفسه.

لوكالتي المناجم وهذا يثير تساؤل حول استقلالية وكالتي المناجم عن السلطة التنفيذية، باعتبار أنه كلما زاد عدد الأشخاص المقترحين للأعضاء كلما زاد من مصداقية القرارات الصادرة وأيضا يقلل من خضوع وتبعية الأعضاء لسلطة أو جهة واحدة (1). ونظرا لأهمية تعدد الجهات المقترحة للأعضاء من أجل إضفاء طابع الاستقلالية ، فقد كرسها المشرع في بعض من سلطات الضبط.

ب- حصر سلطة تعيين الأعضاء في يد رئيس الجمهورية: تعتبر طريقة التعيين لأي منصب من المناصب عاملا قويا لمدى تمتع أعضاء سلطات الضبط المستقلة بحريتهم في اتخاذ القرارات، فأسلوب التعيين هو الذي يكسبهم الثقة في الوظيفة ويحسبهم بالاستقرار والثبات وعدم الخوف من فقدان الوظيفة والتعرض للمضايقات أثناء أداء العمل، والمشرع بخصوص تعيين أعضاء الوكالتين فقد حصرها وخولها لرئيس الجمهورية وهذه الطريقة لا يمكن أن تضمن لهما الاستقلالية التي يحتاجانها في أداء الوظائف المخولة لهما قانونا وهو نفس الحال بالنسبة لجميع سلطات الضبط المستقلة (2).

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يتطرق أيضا إلى طريقة إنهاء مهام أعضاء اللجنتين ومنه ترك صلاحية إنهاء المهام لرئيس الجمهورية فمن يعين هو المخول قانونا بالعزل، وهذا يجعل أعضاء الوكالتين تحت رحمة رئيس الجمهورية وله سلطة إنهاء مهامهم في أي وقت في ظل غياب النص القانوني المنظم لذلك. (3)

ج- غياب إجراء الامتناع : إذا كان المشرع الجزائري قد كرس مبدأ التنافي في نص المادة 38 ف 17 من القانون 05-14، لضمان قيام وكالتي المناجم بمهامها بكل نزاهة

(1) - قانون رقم 05-14، مرجع سابق.

(2) - بن عمر محمد الصالح ، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ودورها في ضبط السوق المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، الوادي، 2015، ص 47- 48 .

(3) - قاسي زينب ، مرجع سابق، ص 60.

وشفافية إلا أن هذا غير كافي للقول باستقلالية الوكالتين، باعتبار أن منع أعضاء الوكالتين من الجمع بين وظائفهم كأعضاء في اللجنة ووظائف أو نشاطات أخرى، بل لابد من تبني إجراء ثاني أكثر ضمانا لاستقلالية الوكالتين ألا وهو إجراء الامتناع ويقصد به منع أعضاء الوكالتين من حضور أو المشاركة في مداوات تتعلق بقضية لهم فيها مصلحة مباشرة أو غير مباشرة، أو يكون بينهم وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى غاية الدرجة الرابعة⁽¹⁾.

فرغم أهمية إجراء الامتناع في ضمان الحياد والشفافية والموضوعية إلا أن المشرع لم ينص عليه في القانون الجديد وهذا ما جعله محل نقد من طرف فقهاء القانون.

ثانيا - حدود الاستقلالية الوظيفية للوكالتين المنجميتين: لا يكف اعتراف المشرع

للكوكالتين المنجميتين بالاستقلال المالي ومنحهما الشخصية المعنوية للجزم باستقلاليتهما الوظيفية، فبالرجوع إلى أحكام قانون المناجم وبعض القوانين الأخرى يمكن استخلاص العديد من المؤشرات والعناصر التي من شأنها الحد والتضييق من عنصر الاستقلالية.

أ- حدود الاستقلال المالي:

تستفيد الوكالتان المنجميتان من الإعتمادات المالية الأولية التي تمنحها إياها الدولة من الخزينة العمومية وذلك حسب المادة 143 من قانون المناجم الجديد⁽²⁾ فهذا النوع من التمويل يجعل من الوكالتين في وضعية تبعية اتجاه السلطة التنفيذية مما يؤدي إلى المساس باستقلاليتهما⁽³⁾، كما أن ميزانية الوكالتين تخضع للموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمناجم حسب نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 07-266 الذي يحدد صلاحيات وزير الطاقة⁽⁴⁾، ما يؤكد تدخل السلطة التنفيذية في ميزانية وكالتي المناجم وهذا ما أثر سلبا على

(1) -قانون رقم 14-05، مرجع سابق .

(2) -انظر المادة 143، المرجع نفسه.

(3) - غربي أحسن، "نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 240.

(4) -مرسوم تنفيذي رقم 07-266 مؤرخ في 09 سبتمبر 2007، يتعلق بصلاحيات وزير الطاقة و المناجم، ج ر عدد 57

المؤرخ في 16 سبتمبر 2007.

استقلاليتها وذلك من خلال ضرورة موافقة الوزير المكلف بالمناجم على ميزانيتها، رغم عدم خضوع الوكالتين لأي رقابة رئاسية أو وصائية⁽¹⁾.

كما ان المشرع منع وكالتي المناجم من الاستفادة من مواردها الذاتية بصفة كلية، أين فرض عليهما التخلي عن جزء من ناتج الرسم السياحي وإتاوات الاستخراج، وكذا من ناتج عمليات المزايدة على السندات المنجمية لفائدة الجماعات المحلية.

و احتفاظ السلطة التنفيذية بسلطة تحديد نسب الحصص الممثلة لموارد الوكالتين وذلك عن طريق التنظيم كما جاء في نص المادة 142 ف 4 من القانون 05-14⁽²⁾.

كذلك حرمان الوكالتين من الاستفادة من ناتج الغرامات التي تفرض على نشاطات أصحاب التراخيص والسندات المنجمية للوكالتين المنجميتين من ناتج المزايدات ومن الرسم المساحي، وذلك بعد إدراج مبالغ هذه الغرامات ضمن الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

كما أن إخضاع وكالتي المناجم لرقابة محافظ الحسابات يعتبر رقابة خارجية على أعمالها بل تدخل بطريقة غير مباشرة من طرف السلطة التنفيذية وهذا يعتبر مساسا بالاستقلالية الوظيفية للوكالتين، فالحسابات المعدة من قبل هاتين الأخيرتين مشفوعة بموافقة محافظ الحسابات وذلك حسب المادة 38 ف 9 من القانون 05-14⁽³⁾.

ب- حدود الاستقلال الإداري: رغم أن إعداد النظام الداخلي لوكالتي المناجم لا دخل للسلطة التنفيذية فيه بعدما كان إعداده يكون بموجب مرسوم تنفيذي لكل وكالة حرصا من المشرع على تدعيم استقلالية هاتين الوكالتين من أجل القيام بوظائفهما بكل حيادية وشفافية، غير أن المشرع اشترط ضرورة إخضاع النظام الداخلي لرقابة الوزير المكلف بالمناجم،

(1) - قاسي زينب، مرجع سابق، ص 78، 79.

(2) - قانون رقم 05-14، مرجع سابق .

(3) - أنظر المادة 38 فقرة 09 من قانون رقم 05-14، مرجع سابق .

بالإضافة إلى ذلك يشترط موافقة الوزير المكلف بالمناجم على نظام أجور مستخدمي الوكالتين، وهذا يعتبر تدخلا في وظائف الوكالتين⁽¹⁾.

المبحث الثاني

العمل بالنظام القديم للمؤسسات العامة

من بين البدائل الأخرى المقترحة في مكان سلطات الضبط المستقلة هو الرجوع إلى النظام القديم للمؤسسات العامة بواسطة الدولة أو إحدى هيئاتها أي العودة إلى الدور التقليدي للدولة في تنظيم و ضبط النشاط الاقتصادي، يمكن إظهار ذلك في المجال الصيدلي من خلال العمل بنظام المؤسسات العامة ذات تسيير خاص (المطلب الأول)، كذلك في مجال المياه من خلال الاكتفاء بالدور التقليدي في هذا المجال (المطلب الثاني).

المطلب الأول

العمل بنظام المؤسسات العامة ذات تسيير خاص في المجال الصيدلي

جرى العمل بنظام المؤسسات العامة ذات تسيير خاص في المجال الصحي بمناسبة صدور قانون الصحة الجديد وهذا يعني تراجع المشرع عن صيغة السلطة الإدارية المستقلة لتعويضها بأسلوب المؤسسة العمومية ذات تسيير خاص، حيث تنص المادة 223 من القانون 11-18 المعدل والمتمم على إنشاء وكالة وطنية للمواد الصيدلانية، بينما تنص المادة 224 من نفس القانون على أن "الوكالة مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة"⁽²⁾. إن تكييف الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية على أنها مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص عوض سلطة إدارية مستقلة المكرس ضمن أحكام القانون 85-05 المعدل والمتمم والمرسوم التنفيذي 15-308 يكتنفه الكثير من الغموض على أساس أن المشرع الجزائري لم

(1) - زيار إكرام ، سعودي نعيمة،مرجع سابق، ص 43.

(2) - زوايمية رشيد،"أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، مرجع سابق،ص38.

يعرف المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص ضمن أحكام القانون 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁽¹⁾، بالرغم من تكييفه لأجهزة الضمان الاجتماعي بالهيئات العمومية ذات التسيير الخاص، والتي لم تعرف طريقها للتطبيق حيث أن المرسوم التنفيذي 92-07 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي⁽²⁾ لم يشر إلى التسمية المكرسة في المادة 49 من القانون 88-01⁽³⁾.

الفرع الأول

مميزات نظام المؤسسات العامة ذات تسيير خاص

ما يميز السلطة العامة ذات التسيير الخاص المنشئة في المجال الصيدلي ما يلي :

أولاً- الحفاظ على المصلحة العامة: من الأهداف التي من أجلها أنشئت الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية هي الحفاظ على المصلحة العامة المتمثلة في الحفاظ على الصحة العامة، وهو ما تم التأكيد عليه في قانون الصحة الجديد في المادة 225 بنصها على أن الهدف من إنشاء الوكالة هي ضمان الخدمة العمومية في مجال تسجيل المواد الصيدلانية،⁽⁴⁾ وتضيف المادة 243 على تولى الوكالة مراقبة الجودة والقيام بالخبرة وإحصاء الآثار غير المرغوب فيها والمترتبة على استعمال المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية،⁽⁵⁾ وهذا الهدف المنشود يخص مرفق الصحة بشكل عام باعتباره من المرافق العامة التقليدية،

(1) -قانون رقم 88-01، مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، معدل ومتمم، ج ر عدد 02، مؤرخ في 13 جانفي 1988 .

(2) -مرسوم تنفيذي رقم 92-07، مؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري و المالي للضمان الاجتماعي ، ج ر عدد 02، مؤرخ في 08 جانفي 1992.

(3) - ناصري نبيل، سعيود محمد طاهر، مرجع سابق، ص05.

(4) - المادة 225 من قانون رقم 18-11، مرجع سابق.

(5) - المادة 243 ، المرجع نفسه.

والذي يتم تسييره من قبل الدولة بواسطة سلطاتها التقليدية المتمثلة في المؤسسات العامة منها المؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽¹⁾.

ثانياً - الخضوع لنظام إداري تقليدي: ما يطبع الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية هو خضوعها للنظام الإداري التقليدي، وهذا من حيث إخضاعها لوصاية الوزير المكلف بالصحة في ظل قانون الصحة الجديد بعد إن كان النص القديم لا ينص على هذه الوصاية، ذلك معناه الخروج عن المعنى المقرر لسلطات الإدارية المستقلة التي لا تخضع للوصاية ولا للسلطة الإدارية والتحول إلى النظام الإداري التقليدي في إخضاع الوكالة إلى نظام السلطة الرئاسية من حيث التبعية المباشرة للوزارة المعنية،⁽²⁾ ثم أن ما يطبع التسيير الإداري للوكالة هو تطبيق المفاهيم الموجودة في السلطات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، وهذا تطبيقاً للمادة 46 من القانون رقم 88-01 وذلك بإسناده إلى أجهزة تنشأ في هذا الإطار، فالنصوص القانونية، سواء التشريعية أو التنظيمية المنظمة للوكالة في إطار القوانين القديمة والجديدة، تؤكد على أن الوكالة تتشكل من المجلس العام والمدير العام والمجلس العلمي باعتباره جهاز استشاري يتم تعيين أعضائها من قبل السلطة التنفيذية إما بموجب مراسيم رئاسية أو قرارات وزارية،⁽³⁾ وما يميز خضوع الوكالة لوزير المكلف بالصحة هو ضرورة موافقة هذا الأخير على مداولاتها خاصة تلك المتعلقة بمشاريع النظام الداخلي ومختلف العقود والصفقات التي تبرمها الوكالة، فالنظام الداخلي للوكالة كان سابقاً يحدد بموجب قرار من وزير الصحة أما في ظل النص الحالي فيسمح لمجلس الإدارة بتحديد نظامه الداخلي

(1) - ارزيل كاهنة، مرجع سابق، ص 499 .

(2) - المرجع نفسه، ص 499 .

(3) - المواد 9 و16 و22 من المرسوم التنفيذي رقم 19-19 المؤرخ في 03 يوليو 2019، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 43 المؤرخ في 03 يوليو 2019، والمواد 11 و15 و25 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308 المؤرخ في 06 ديسمبر 2015، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وتنظيمها وسيرها وكذا القانون الأساسي لمستخدميها، ج ر العدد 67 المؤرخة في 20 ديسمبر 2015 .

لكن بعد الموافقة النهائية للوزير، وهو ما يوحي بأن الوكالة هي منذ البداية مؤسسة عامة وليس سلطة إدارية مستقلة التي وصفت به في القانون القديم للصحة⁽¹⁾.

فيما يخص النظام الذي يخضع له المستخدمين، فإنه بالنسبة للمدير العام وأعضاء مجلس الإدارة وأعضاء المجلس العلمي للوكالة، فهم يخضعون لقانون الوظيفة العمومية بحكم أنهم يعينون بموجب قرارات إدارية، أما المستخدمين العاملين بالوكالة فهم يخضعون لقانون العمل رقم 90-11 باعتبارهم عمالا وليسوا موظفين . في هذا الصدد تنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190 على " تحدد علاقات العمل وأجور المستخدمين ... "، ذلك معناه تطبيق مفاهيم نظام العاملين المعمول به بالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري⁽²⁾.

ثالثا - الخضوع لنظام مالي ومحاسباتي خاص: ما يطبع عمل الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية هو استقلالها المالي وخضوعها لنظام محاسبة خاصة، معنى ذلك أن الوكالة لديها أموال خاصة بها تأتي من الأتاوى المرتبطة بتسجيل المواد الصيدلانية وغيرها، وكذا مداخيل الخدمات المقدمة والهبات والوصاية ومختلف الأموال الناتجة عن نشاطها مع تسجيل إعانات مالية من ميزانية الدولة.

أما مسألة المحاسبة التي تخضع لها فهي المحاسبة التجارية بصريح عبارات كل من المادة 27 من القانون رقم 18-11⁽³⁾ والمادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190 الخاص بعمل الوكالة⁽⁴⁾ التي تفران صراحة بأن محاسبة الوكالة تمسك تطبيقا لقانون رقم 07-11 الخاص بالنظام المحاسبي المالي الذي ينص صراحة على قواعد المحاسبة التجارية، ونؤكد في هذا المقام أن هذه النصوص هي نفسها التي كانت سائدة في قانون

(1) - كاهنة ارزيل، مرجع سابق، ص 500 .

(2) - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190، مرجع سابق .

(3) - المادة 27 من قانون رقم 18-11، مرجع سابق .

(4) - المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190، مرجع سابق .

الصحة القديم الذي كان يصف الوكالة بأنها سلطة إدارية مستقلة باعتباره يجب أن تمسك محاسبة تجارية (1) وهو ما يبين بأن لا شيء تغير في هذا الصدد بالنسبة للوكالة عندما حولت إلى مؤسسة عامة ذات تسيير خاص، سواء بالنسبة لطبيعة المحاسبة التي تخضع لها أو بالنسبة لتشكيلاتها، الجديد فقط هو خضوعها المباشر لوزير المكلف بالصحة، وهو ما يؤدي بنا إلى القول أن الوكالة سواء في القانون القديم للصحة أو القانون الجديد، تعتبر سلطة عامة ذات طابع صناعي وتجاري لوجود أغلب المواصفات في تلك الوكالة.

وهو ما يؤكد أن التصريحات السابقة المتعلقة بإنشاء سلطة ضبط في المجال الصيدلي لا أساس لها من الصحة ما دام أن معايير السلطة الإدارية المستقلة غائبة فيها في ظل القانون القديم، أما حالياً في ظل القانون الجديد للصحة، فالأمور اتضحت أكثر بالتوجه إلى العودة صراحة إلى النظام القديم للمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري. (2)

الفرع الثاني

النشاط الصيدلي كنموذج لمؤسسة عمومية ذات تسيير خاص

عرف القطاع الصحي هو الآخر و بالتحديد النشاط الصيدلي، التحول من نظام السلطة الإدارية المستقلة الضابطة للنشاط الصيدلي إلى نظام السلطة العامة ذات التسيير الخاص، وهذا باعتباره نشاطا تجاري.

بصدور القانون 18-11 المؤرخ في 2 يوليو 2018 المتعلق بالصحة الذي ألغى أحكام القانون 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها المعدل والمتمم، نص المشرع على إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية والتي تضمن على الخصوص مهمة عمومية في

(1) - المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190، مرجع سابق، والمادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، مرجع سابق .

(2) - إرزيل كاهنة، مرجع سابق، ص 500 .

مجال تسجيل المواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية ذات الاستعمال البشري والمصادقة عليها ومراقبته.

وعلى هذا الأساس، فإن دراسة الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية يكتسي أهمية خاصة في ظل الأحكام الجديدة التي حملها القانون 11-18 ونصوصه التطبيقية لاسيما المرسوم التنفيذي 19-190 المتضمن تحديد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، حيث أضفى من خلالهما المشرع على هذه الوكالة وصف مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مع وضعها تحت وصاية الوزير المكلف بالصحة،⁽¹⁾.

أولاً- تعريف الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية: عرف المشرع الجزائري الوكالة

الوطنية للمواد الصيدلانية في نص المادة 223 من قانون 11-18 المتعلق بالصحة⁽²⁾ " تنشأ الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية تدعى "الوكالة"

تعتبر الوكالة مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص ، تتمتع بالشخصية المعنوية و بالاستقلال المالي، توضع تحت وصاية وزير الصحة⁽³⁾.

تحول الوكالة إلى مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص بحسب المادة 224 من قانون 11-18 هو تعبير واضح عن عدم وجود إرادة حقيقية للإبقاء على سلطة إدارية مستقلة في المجال الصيدلي والعودة إلى الدور القديم للدولة للرقابة على هذا النشاط⁽⁴⁾.

وهذا بعد أن كانت الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري المنشأة بموجب المادة 173 فقرة 1 من قانون 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها

(1) - سعيود محمد طاهر، "دور الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية في ظل أحكام القانون 11-18"، مجلة قانون الدولي والتنمية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد 08، العدد 02 (عدد خاص)، نوفمبر 2020، ص 171 .

(2) - المادة 223 من قانون رقم 11-18، مرجع سابق .

(3) - انظر المادة 224 من قانون رقم 11-18 ، مرجع سابق .

(4) - إرزيل كاهنة، مرجع سابق، ص 493 .

المعدل والمتمم⁽¹⁾ ، تعرف بأنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وقد أصبحت الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية استنادا لنص المادة 224 من قانون 11-18 المتعلق بالصحة وكذلك المادة 2 من المرسوم التنفيذي 19-190 تعرف بأنها مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

إن تكييف الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية على أنها مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص عوض سلطة إدارية مستقلة المكرس ضمن أحكام القانون 05-85 المعدل والمتمم والرسوم التنفيذي 15-308 يجد تفسيره في تراجع المشرع الجزائري عن تكييف بعض الهيئات باعتبارها سلطات إدارية مستقلة كما هو الحال بالنسبة للوكالتين المنجميتين حيث اعتبرهما المشرع هيئات إدارية مستقلة بموجب قانون المناجم لسنة 2001 ليتراجع عن هذا الوصف بموجب القانون الجديد للمناجم لسنة 2014 ويضفي عليهما الطابع التجاري بدلا عن الطابع الإداري⁽²⁾.

كما يتميز هذا التكييف بالغموض على أساس أن المشرع الجزائري لم يعرف المؤسسة العمومية ذات التسيير الخاص ضمن أحكام القانون 11-88 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية،⁽³⁾ بالرغم من تكييفه لأجهزة الضمان الاجتماعي بالهيئات العمومية ذات التسيير الخاص، والتي لم تعرف طريقها للتطبيق حيث أن المرسوم التنفيذي 07-92 المتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي لم يشر إلى التسمية المكرسة في المادة 49 من القانون 11-88.

وعليه يمكننا القول أن تكييف الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية باعتبارها مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص يقصد به أنها تخضع لنظام قانوني خاص حيث أنها تمارس صلاحيات

(1)-المادة 173 فقرة 1 من قانون رقم 05-85، مرجع سابق

(2) - لكحل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق

والعلوم السياسية ، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2015 ، ص 286 .

(3) - قانون رقم 88 - 01 ، مرجع سابق.

السلطة العامة المتمثلة في إصدارها للقرارات الإدارية،⁽¹⁾ على الرغم من خضوعها لقواعد القانون الخاص من حيث أنها تعتبر تاجرا في علاقتها مع الغير، تمسك محاسبتها طبقا لأحكام النظام المحاسبي المالي⁽²⁾، ويخضع مستخدميها لأحكام قانون العمل.

ثانيا - تنظيم و سير الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية: استنادا لنص المادة 6 من المرسوم التنفيذي 19-190 المتضمن تحديد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، فإن الوكالة فضلا عن اللجان التابعة لها⁽³⁾ يسيرها مجلس إدارة ويديرها مدير عام وتزود بمجلس علمي.

أ - مجلس الإدارة : يتكون مجلس إدارة الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية طبقا لنص المادة 8 من المرسوم التنفيذي 19-190 من الأعضاء الآتي ذكرهم :ممثل عن الوزير المكلف بالصحة رئيسا، وممثلين عن وزير الدفاع الوطني، الوزير المكلف بالمالية، الوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، الوزير المكلف بالعمل والضمان الاجتماعي، الوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي، الوزير المكلف بالصناعة، الوزير المكلف بالعدل، الوزير المكلف بالطاقة، الوزير المكلف بالتجارة، الوزير المكلف بالبيئة، الوزير المكلف بالفلاحة، ثلاث (03) شخصيات يعينهم الوزير المكلف بالصحة بحكم كفاءتهم ومؤهلاتهم في المجالات ذات الصلة بمهام الوكالة، ممثل واحد (01) عن مستخدمي الوكالة، يمكن مجلس الإدارة أن يستعين بكل شخص من شأنه أن يساعده في أشغاله بحكم كفاءته ومؤهلاته⁽⁴⁾.

يعين أعضاء مجلس الإدارة بموجب قرار من الوزير المكلف بالصحة، بناء على اقتراح من السلطات التي يتبعونها لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد، ويعين ممثلو الدوائر

(1) - انظر المادة 5 من مرسوم التنفيذي رقم 19-190 ، مرجع سابق.

(2) - المادة 227 من القانون رقم 18 - 11 ؛ المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190 ، مرجع سابق.

(3) - المادتان 230-2 و 234 من القانون رقم 18-11 ، مرجع سابق.

(4) - المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190 ، مرجع سابق.

الوزارية من بين شاغلي الوظائف العليا من رتبة مدير على الأقل في الإدارة المركزية،⁽¹⁾ أما عن سير مجلس الإدارة فيجتمع بناء على استدعاء من رئيسه في دورة عادية مرتين في السنة، ويمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بناء على استدعاء من رئيسه أو بطلب من ثلثي أعضائه⁽²⁾.

إن استقراء الأحكام المتعلقة بمجلس الإدارة المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي 19-190 المتضمن تحديد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، سواء من حيث تشكيلته أو طريقة سيره تسمح لنا بتسجيل الملاحظات التالية:

- توسيع المشعر لتشكيلة مجلس إدارة الوكالة مقارنة بتشكيلة مجلس إدارة الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري التي تضم 11 عضوا يمثلون كلهم الدوائر الوزارية وهو ما يمكن اعتباره مجلس حكومة مصغر⁽³⁾.
- هيمنة الوزير المكلف بالصحة على سير أعمال مجلس إدارة الوكالة، فالى جانب تمتعه بصلاحيات اقتراح أربعة أعضاء في المجلس بما فيهم الرئيس، ترسل مداوات مجلس الإدارة بعد تسجيلها في سجل مرقم ومؤشر عليه إلى الوزير المكلف بالصحة للموافقة عليها⁽⁴⁾.

ب- المدير العام: يعين المدير العام للوكالة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالصحة من بين الأشخاص الذين يستوفون الكفاءات والمؤهلات المطلوبة ويثبتون 5 سنوات على الأقل من الممارسة الفعلية في الميادين المرتبطة بمهام الوكالة⁽⁵⁾.

(1) - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190، مرجع سابق.

(2) - المادة 02، المرجع نفسه.

(3) - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 15-308، مرجع سابق.

(4) - سعيود محمد طاهر، مرجع سابق، ص 174.

(5) - المادتان 14 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190، مرجع سابق.

يضمن المدير العام السير الحسن للوكالة، و يكلف على الخصوص بالمهام الواردة في نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي 19-190 لاسيما تمثيل الوكالة أمام العدالة وفي جميع أعمال الحياة المدنية،⁽¹⁾ ، يساعد المدير العام في مهامه أمين عام ومديرون يعينون بموجب قرار من الوزير المكلف بالصحة بناء على اقتراح منه، وتنتهي مهامهم حسب الأشكال.

ج- المجلس العلمي: يعتبر المجلس العلمي للوكالة بمثابة جهاز استشاري، يبدي آراءه واقتراحاته في كل المسائل المرتبطة بمهام الوكالة، وبهذه الصفة، يكلف على الخصوص بالمهام المنصوص عليها في المادة 20 من المرسوم التنفيذي 19-190، ويتكون المجلس العلمي للوكالة من : 24 ممثلين عن المجلس الوطني لأخلاقيات علوم الصحة، المجلس الوطني للأداب الطبية، ممثلين (02) عن المتعاملين في المجال الصيدلاني، ممثل عن منظمات الصيدليات، ممثل عن جمعيات المرضى، ممثل عن الجمعيات الناشطة في المجال العلمي والصيدلاني، أستاذين جامعيين (02) في الصيدلة، ثلاث (03) خبراء من غير أعضاء اللجان المتخصصة يعينهم الوزير المكلف بالصحة بالنظر إلى كفاءاتهم ومؤهلاتهم في المجالات المرتبطة بنشاط الوكالة، يتم تعيين أعضاء المجلس العلمي للوكالة بموجب مقرر من الوزير المكلف بالصحة لمدة ثلاث (03) سنوات قابلة للتجديد، بناء على اقتراح من المنظمات والهيئات التي يتبعونها، وفي حالة انقطاع عهدة أحد الأعضاء يتم حسب الأشكال نفسها إلى غاية انقضاء العهدة⁽²⁾.

- يعد المجلس العلمي نظامه الداخلي ويصادق عليه، كما يعد تقريراً سنوياً عن نشاطاته ويرسله إلى الوزير المكلف بالصحة⁽³⁾ .

(1) - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 19-190، مرجع سابق.

(2) - المادة 22 ، المرجع نفسه.

(3) - المادة 23 ، المرجع نفسه.

المطلب الثاني

الاكتفاء بالسلطات التقليدية في مجال المياه

من نتائج التراجع عن سلطات الضبط المستقلة هو العودة إلى ما هو سائد قبل إنشائها، لكن هذه المرة ليس باستبدالها بهيئات أخرى و إنما الاكتفاء بالسلطات القائمة، وهو ما نجده بالضبط في مجال المياه الذي عرف إلغاء سلطة ضبط خدمات العمومية و الذي تم بطريقة غير مشروعة⁽¹⁾.

الفرع الأول

مفهوم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه

استحدثت المشرع الجزائري هيئة حديثة خولت لها مهام مراقبة أداء الشركات العمومية والخاصة الناشطة في قطاع المياه و هي ما تعرف بسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بموجب نص المادة 65 من قانون المياه 05-12 المعدل والمتمم⁽²⁾، والتي عمل المشرع على تنظيم اختصاصاتها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2005⁽³⁾، المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها.

أولاً- تعريف سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه:

بحسب قانون المياه 05-12 المعدل والمتمم، فإن سلطة ضبط المياه تنحصر في مجال الخدمات العمومية للمياه، حيث تتدخل لضبط مجمل العمليات التي تتعلق بامتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه، أو تفويض تسييرها، وقد تكفل التنظيم بتحديد الصلاحيات

(1) - إرزيل كاهنة ، مرجع سابق، ص 501 .

(2) - المادة 65 من قانون رقم 05-12 ، مرجع سابق .

(3) - مرسوم التنفيذي رقم 08-303، مرجع سابق .

المحددة لسلطة الضبط القطاعية في مجال المياه التي تمثل الأساس المادي لتدخلها⁽¹⁾، وتمارس فيه صلاحياتها بموجب المرسوم التنفيذي 08-308 والتي تضطلع أساسا ب:

- ضبط ورقابة عمليات التسيير المفوضة، وهذا ما نصت عليه المادة 65 من قانون المياه التي اعتبرتها سلطة إدارية مستقلة.

- تعتبر سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه استجابة مؤسساتية لتفتح قطاع الموارد المائية على المنافسة، والتي تركز على تدعيم استجابة الدولة للمجال الاقتصادي، وتحويل مهام، الإدارة المكلفة بالموارد المائية إلى هذه الهيئة التي تعتبر مستقلة.

وعموما يمكن تعريف سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه على أنها هيئة إدارية عمومية غير قضائية، تتمتع بالشخصية المعنوية هدفها ضبط قطاع المياه وتحسين علاقة مرفق المياه بمنتهقيه مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة الموارد المائية فيها لدى تأديتها لمهامها⁽²⁾.

ثانيا- خصائص سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه: كيفت سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، هذا ما استلزم خضوعها لرقابة القضاء الإداري، حيث أوكلت لها مهمة مراقبة قطاع المياه، وتقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات، وكونها جزء من الدولة فهي تخضع لنظام قانوني متميز و مختلف عن ذلك الذي تخضع له باقي الهيئات الإدارية، وتتسم هذه السلطة بجملة من الخصائص نذكر منها :

أ - سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه هيئة استشارية: تعتبر سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، كغيرها من سلطات الضبط المستقلة هيئة استشارية، باعتبارها قد

(1) - بري إفريقيا، الضبط في مجال المياه، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2012-2013، ص ص 4-5 .

(2) - سهيلة بوخميس، " دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر"، مجلة حوليات

جامعة قالة للعلوم الاجتماعية و الإنسانية، العدد 22، ديسمبر 2015، ص 400 .

منحت اختصاص استشاري، تمارسه في شكل آراء وتوصيات تقدمها السلطة العامة في مجال تسيير الخدمات العمومية للمياه⁽¹⁾.

فسلطة ضبط المياه حتى وان كانت في مجمل صلاحياتها ذات طابع استشاري، فهي ليست مجرد هيئة استشارية ، حيث يكفي تكييف المشرع لها على أنها سلطة إدارية لتبرير طابعها السلطوي إلا أنه وبالرغم من ذلك، فان المشرع قد منح سلطة ضبط المياه، حق إبداء رأيها حول عمليات الشراكة المتعلقة بتسيير نشاطات الخدمة العمومية للمياه، وكذا تقديم الاقتراحات لتحسين الخدمة العمومية للمياه.

ب- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه هيئة مستقلة : نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08 على أن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي،⁽²⁾ فقد منحها المشرع الجزائري الشخصية المعنوية والاستقلال المالي صراحة بموجب هذه المادة ، وذلك وفقا للصلاحيات والقواعد المحددة لتنظيم هذه السلطة، ما يمكنها من القيام بعملها والتصرف كسلطة حائزة على امتيازات قانونية ملائمة للقيام بوظائفها ، كما يمكن لها أن تعد نظامها الداخلي و تباشر عملية تسيير ملفات الموظفين، هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى اقر لها التمتع بأهلية التقاضي ، حيث أن كل سلطة تتمتع بالشخصية المعنوية ، يصبح لها الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية وذلك باسمها ولمصلحتها⁽³⁾.

ج- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه هيئة رقابية: تتميز سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بعدة مهام رقابية ، وهذا ما حدده قانون 05-12 في مادته 77، التي تنص

(1) -صونية نايل، التسيير المفوض لمرفق الري في التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017-2018، ص368.

(2) -المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، مرجع سابق.

(3) - بري إفريقيا، مرجع سابق، ص 29 .

على أن العمليات التي تخضع لنظام الامتياز عمل مركب، يتضمن أحكاما تعاقدية لا تعني سوى أطراف العقد دون سواهم وهي حسب نص المادة :

- إنجاز عمليات الحفر والتنقيب وتوصيل المياه ،
- إقامة هياكل تحلية مياه البحر من أجل المنفعة العامة ،
- انجاز المنشآت لاستغلال المياه القذرة و استغلالها فلاحيا،
- تهيئة التنقيب على المياه المعدنية و التنقيب عن مياه الحمامات ،
- إقامة هياكل من أجل التربة المائية وغيرها،(1)

فمن خلال العمليات المذكورة أعلاه، نجد أن الدولة احتفظت بطابع العمومية في مجال التزويد بالمياه، حيث أمن المشرع اعتبارها خدمات عمومية.

إن التسيير بالامتياز تمنحه الدولة لأشخاص معنويين من القانون العام، على أساس دفتر الشروط المصادق عليه وقواعد الخدمة التابعة له.

ومن جهة أخرى فإنها تقوم بدراسة الشكاوي المتعاملين أو المنتفعين بخدمات المياه ووضع كل التوصيات المناسبة(2).

الفرع الثاني

إلغاء سلطة الضبط في قطاع المياه و العودة إلى النظام التقليدي في تسييره

إذا كان الحال في مجال الصحة و المناجم هو تغيير المركز القانوني للهيئة التي تراقب الأنشطة المرتبطة بها، إلا انه في مجال المياه الأمر لم يكن كذلك، حيث تم إلغاء

(1) - المادة 77 من القانون رقم 05-12، مرجع سابق.

(2) - غزلاني إيمان، براهيمية إيمان، دور سلطات ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، السنة الجامعية 2019/2020، ص26.

مباشرة السلطة الإدارية المستقلة التي تراقب مجال المياه،⁽¹⁾ و العودة إلى النظام السابق عن إنشاء هذه السلطة أي الدولة بواسطة وزارة الموارد المائية .

أولاً- إلغاء سلطة الضبط في قطاع المياه: تم إلغاء سلطة الضبط في قطاع

المياه بموجب مرسوم تنفيذي، بما أن إنشاء سلطة ضبط المياه كان بموجب نص تشريعي وهو قانون المياه لسنة 2005⁽²⁾، وعليه كان من المفروض أن يتم الإلغاء بموجب نص تشريعي وليس بموجب نص تنظيمي - المرسوم التنفيذي 18-163- احتراماً لمبدأ تدرج القوانين.

يرجع البعض سبب إلغاء الأحكام المتعلقة بسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، لعدم فائدتها في لعب الدور المنوط بها، وكذا ضرورة ترشيد النفقات على مستوى وزارة الموارد المائية وجاء ذلك بناء على اجتماع عقده الوزير المكلف بالموارد المائية مع موظفي مصالحه معلناً إلغاء الهيئة وتحويل موظفيها إلى مصالح أخرى تابعة للوزارة والذي صاحبه اتخاذ قرار مخالفاً ومتجاهلاً بذلك كل مقاييس احترام النصوص القانونية السارية المفعول لاسيما قانون المياه لسنة 2005 في المادة 65 منه والمرسوم التنفيذي رقم 08-303 المنظم لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، ومن ثم الاعتداء على القيمة القانونية التي منحت لهيئة ضبط الخدمات العمومية للمياه.

و الغريب في الأمر هو الموافقة من قبل الوزير الأول على مبادرة الوزير المكلف بالموارد المائية و إعطائه الدور لتحضير مشروع مرسوم تنفيذي لإلغاء الهيئة المكلفة بالضبط للخدمات العمومية للمياه والذي عرضه لاحقاً على الوزير الأول، ورغم رفض الأمين العام للوزير الأول للمشروع وتبنياته بأن الإلغاء يجب أن يكون بموجب نص تشريعي وليس بموجب نص تنظيمي، إلا أن تبنياته لم تأخذ بعين الاعتبار، حيث تم

(1) - إريزل كاهنة، مرجع سابق، ص 493 .

(2) - قانون رقم 05-12 ، مرجع سابق.

إصدار المرسوم رقم 18-163 الملغي لسلطة الخدمات العمومية لمياه . بذلك يكون الوزير الأول هو الآخر قد خالف أيضا الأحكام القانونية في مسألة وجود السلطة الضابطة لمجال المياه متجاهلا دور السلطة التشريعية، وهي مسألة خطيرة تعتبر تعدي السلطة التنفيذية على عمل وصلاحيات السلطة التشريعية (1).

و قد تم تبرير إلغاء السلطة الضابطة في مجال المياه، ومن قبل مسؤول بالإعلام على مستوى وزارة الموارد المائية، بعدم فائدتها وعدم منفعتها في لعب الدور المنوط بها وكذا بضرورة ترشيد النفقات على مستوى الوزارة وذلك بتحويل موظفيها إلى مصالح أخرى، هذا التبرير يطرح تساؤلات عدة خاصة تناقضها مع التصريحات عند مناقشة مشروع قانون المياه، والذي أكد فيه الوزير المكلف بالموارد المائية آنذاك بضرورة إنشاء الهيئة الضابطة للمياه إنقاصا لعبئ الدولة في الرقابة على قطاع المياه بتحويله إلى هيئة متخصصة (2).

ثانيا - العودة إلى النظام السابق في تسيير قطاع المياه: كما قلنا سابقا من

النتائج المترتبة عن إلغاء سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه هو العودة إلى النظام السابق عن إنشاء هذه السلطة أي الدولة بواسطة وزارة الموارد المائية، فمن خلال ما تم سرده أعلاه، نتوصل إلى حقيقة مفادها هو عدم مواصلة العمل بالسلطة الإدارية المستقلة في مجال المياه ولو أن ذلك تم بطريقة غير مشروعة، ومن ثمة التراجع عن العمل بالإصلاحات الاقتصادية في مسألة الضبط الاقتصادي بشكل عام، فبصدور المرسوم التنفيذي 18-163، (3) يكون المشرع الجزائري قد تخلى عن فكرة الضبط الاقتصادي في قطاع المياه، وذلك بالتنازل تماما عن فكرة الضبط الاقتصادي بالمفهوم الغربي، (4) والعودة بذلك إلى النظام السابق أي عن طريق وزارة الموارد المائية، فهذا المرسوم الجديد

(1) - إرزيل كاهنة، مرجع سابق، ص 502 .

(2) - المرجع نفسه، ص 502 .

(3) - مرسوم تنفيذي رقم 18-163، مرجع سابق.

(4) - إرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص 503 .

لسنة 2018⁽¹⁾ تضمن في أحكامه صراحة إلغاء وجود سلطة ضبط المياه و تحويل ممتلكاتها و التزاماتها ومستخدميها إلى الوزارة المكلفة بالموارد المائية⁽²⁾.

مع الإشارة إلى أنه كان من الممكن تفادي إنشاء هذه السلطة الضبطية في مجال المياه منذ البداية لو تم الأخذ بالاعتبارات التالية:

• عدم مقارنة مرفق المياه بالمجالات الأخرى كالغاز والكهرباء والنقل، التي أنشأت فيها سلطات ضبط، نظرا لخصوصية مرفق المياه، كون هذا الأخير محلي أي منظم من طرف الجماعات المحلية⁽³⁾.

• تعدد طرق تسيير مرفق المياه، بالعودة إلى قانون المياه فان تسيير هذا المرفق يكون عن طريق الامتياز، حيث يكلف صاحب امتياز الخدمة العمومية للماء أو التطهير في إطار الحدود الإقليمية للامتياز باستغلال المنشآت والهياكل التابعة للأملاك العمومية الاصطناعية للماء و صيانتها و تجديدها و إعادة تأهيلها و تطويرها،⁽⁴⁾ كما يمكن تسيير مرفق المياه عن طريق تفويض الخدمة العمومية للمياه من خلال قيام الدولة أو صاحب الامتياز بتفويض كل أو جزء من تسيير نشاطات الخدمة العمومية للمياه أو التطهير لمتعاملين عموميين أو خواص لهم مؤهلات مهنية و ضمانات مالية كافية⁽⁵⁾.

• عدم الاقتداء بالنظام الفرنسي في إنشاء سلطة ضبط المياه والذي بالأصل لم يكن موفقا كونه لم يلق القبول الكبير⁽⁶⁾ كونه يتعارض مع الحرية التعاقدية، فمرفق المياه

(1) -المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 18-163، مرجع سابق.

(2) - إرزيل الكاهنة، مرجع سابق، ص 490.

(3) - المرجع نفسه، ص 503.

(4) - المادة 102 من القانون رقم 05-12، المرجع السابق.

(5) -المادة 104، من القانون رقم 05-12، المرجع السابق.

(6) - إرزيل الكاهنة، مرجع سابق ، ص 503

لا نتصور فيه تطبيق حرية التجارة والصناعة بقدر ما يطبق بشأنه قواعد القانون العام .

في الأخير يمكن القول أن إلغاء سلطة الضبط في مجال المياه ربما كانت صوابا فقط حذا لو كانت الطريقة مشروعة تستند إلى القانون، ويترتب عليها بالضرورة العودة إلى النظام التقليدي للرقابة على مرفق المياه باعتباره مرفقا ذات طابع صناعي وتجاري وهذا بواسطة الدولة والجماعات الإقليمية مراعاة لخصوصية هذا المرفق.

الخاتمة

الخاتمة :

من خلال ما سبق دراسته وتحليله اتضح لنا أنه بعد انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي و إنشائها لسلطات الضبط المستقلة باعتبارها هيئات جديدة ضمن النظام الإداري للدولة من أجل عكس السياسة الجديدة للسلطات العمومية بغية مسايرة التوجه العالمي و المتمثل في اعتناق نظام اقتصاد السوق، وهذا بعد الأزمة التي عرفت الجزائر في نهاية ثمانينيات القرن الماضي .

و بتفحصنا الإطار القانوني لسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي تبين لنا أن المشرع الجزائري ورغم تكريسه لسلطات الضبط المستقلة من الناحية القانونية و اعترافه لها بمجموعة من الاختصاصات التي كانت مخولة للدولة، إلا أنه في الحقيقة لم يتم تنفيذ تلك الإصلاحات في الواقع العملي حيث اكتفت السلطات العمومية بسن النصوص دون تطبيقها في الميدان حيث أصبحت هذه السلطات يمكن أن نقول عنها أنها تقريبا شكلية تفتقد للفعالية بسبب إفراغها من مضمونها الأصلي و تجسيدها الفعلي يبقى بين أيدي السلطة التنفيذية مما يحد من فعاليتها في ضبط النشاط الاقتصادي، بالإضافة إلى ذلك يلاحظ وجود رغبة في التراجع عن سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي من قبل السلطات العمومية وهو ما يظهر من خلال :

- أن استقلالية سلطات الضبط المستقلة ليست بمطلقة بل نسبية، من الناحيتين العضوية والوظيفية ، الأمر الذي نلمسه من خلال التبعية إزاء السلطة التنفيذية، بسبب تدخل هذه الأخيرة في تعيين أعضاء بعض سلطات الضبط الاقتصادي، أضف إلى ذلك اعتمادها شبه الكلي على الاعتمادات المالية المقررة في الميزانية العامة للدولة... الخ.
- عدم التجسيد الفعلي لبعض سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي رغم مرور سنوات عديدة على صدور النص القانوني المتضمن تكريسها القانوني، وهذا

هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط النقل وسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام و كذا سلطة ضبط الصحافة المكتوبة .

- تغيير الطبيعة القانونية لبعض سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي من سلطة إدارية مستقلة إلى مؤسسة عمومية ذات طبيعة خاصة كما هو الحال بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري مثلما هو الحال بالنسبة للوكالتين المنجميتين التي أضفى عليها المشرع الطابع التجاري عوض الطابع الإداري.
- الاستغناء عن بعض سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي من خلال حلها كما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، والعودة الى التسيير التقليدي لهذا المرفق.

من خلال هذه النتائج تبين لنا أن تراجع الدولة عن العمل بسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي هو تراجع نسبي لا يشمل جميع السلطات، لهذا لا يمكن الجزم باحتمالية التخلي النهائي و التراجع عن فكرة سلطات الضبط الاقتصادي، كون أن هناك العديد من هذه السلطات رغم النقائص و الثغرات إلا أنها تمارس اختصاصاتها بفعالية وتلعب دورا لا يستهان به في القطاع المسند إليها .

كما أن مسألة التراجع عن العمل بسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي يتنافى مع التوجه الاقتصادي المكرس دستوريا بموجب نص المادة 61 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي أقرت مبدأ الحرية الاقتصادية إضافة إلى الضمانات والالتزامات الجزائر الدولية الخاصة بتكريس مفاهيم اقتصاد السوق بكل متطلباته و محتوياته بما فيها الضبط الاقتصادي.

وبناء على النتائج المذكورة آنفا من أجل زيادة فعالية هذه السلطات في ضبط السوق بدل التراجع عن هذه السلطات عنها توصلنا إلي جملة من اقتراحات نوجزها كما يلي :

- التكريس الدستوري لسلطات الضبط المستقلة وتكريسها ضمن النظام المؤسساتي للدولة.
- التجسيد الفعلي لسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي من خلال إصدار النصوص التنظيمية التي تحدد تنظيمها واختصاصاتها.
- بخصوص استقلالية هذه السلطات من الملائم تدعيم استقلاليتها من الناحيتين العضوية و الوظيفية ويكون ذلك ب:
 - تبني قاعدة توزيع سلطة تعيين أعضاء هذه الهيئات بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية بغرفتيها والقضائية بالنسبة للقضاة، مما يدعم عنصر التوازن وحماية الأعضاء من التبعية لهيئة واحدة، مع احترام هذه القاعدة، ولا مانع من إشراك المؤسسات والتنظيمات المهنية المعنية حسب الحاجة.
 - تشكيلة السلطات تحتاج إلى تدعيم عنصر التخصص فيها لتحقيق تمثيل متوازن بين الخبرات المختلفة في الفئات من أصحاب الحقوق والمهنيين في القطاعات المختلفة بحسب الاحتياجات وطبيعة المهام.
 - من الملائم وضع قاعدة مشتركة بين جميع السلطات الضبط المستقلة حول نظام العهدة بتحديد مدتها وجعلها غير قابلة للتجديد بشكل مطلق وعام إلا استثناء بالنظر لخصوصية كل قطاع.
 - تكريس مبدأ عدم قابلية العضو في الهيئة للعزل إلا بتحقق الشروط القانونية المحددة في النصوص القانونية، مع تفعيل عنصر الرقابة القضائية.
 - منح السلطات الإدارية المستقلة سلطة وضع نظامها الداخلي، مع الإبقاء على سلطة المصادقة من طرف الحكومة مع إحالته لمجلس الدولة في إطار مهمته الاستشارية، لضمان عدم خروجه على النص المنشئ أو تعارضه معه، مع النص على نشر هذه النظام.

- منح الشخصية المعنوية لهذه الهيئات يجب أن يوجه في إطار تدعيم استقلالية هذه الهيئات وليس العكس.
- منح الاستقلالية المالية لهذه الهيئات التي تعتبر من أهم الركائز التي تدعم الاستقلالية .
- تحديد طبيعة العلاقة بين هذه السلطات والسلطة التنفيذية بشكل يسمح لهذه السلطات بأداء وظيفة الضبط.
- تحديد اختصاصات وصلاحيات السلطات الإدارية المستقلة بشكل دقيق لتفادي التفسيرات المختلفة بين التوسيع والتضييق أو بين المنح والتجريد.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ. الكتب :

1. بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، د س ن، ص 217 .

II. الرسائل و الأطروحات و المذكرات

أ- أطروحات الدكتوراه

1. لكل صالح، مدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2015 .

2. نايل صونية، التسيير المفوض لمرفق الري في التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي، 2017-2018

ب- مذكرات ماجستير

1. أعراب احمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2007 .

2. بري إفريقيا، الضبط في مجال المياه، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر 1، 2012-2013.

3. بوقندورة سامية، سلطة الضبط في قطاع المحروقات في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، 2007-2008 .

4. عشاش حفيظة، سلطات الضبط الاقتصادي و الحوكمة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة الجامعية 2013-2014 .

قائمة المراجع

5. قاسي زينب، المركز القانوني لوكالتي الضبط في القطاع المنجمي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المناقشة 2013/06/03.

ج- مذكرات الماستر

1. إختياح سيلية، حسين شفيعة، ضبط نشاط التأمين في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص:قانون الأعمال، قسم حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة 2019/10/03.
2. بن عمر محمد الصالح، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ودورها في ضبط السوق المالية،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمة لخضر، الوادي، 2015.
3. زيار إكرام، نعيمة سعودي، النظام القانوني لوكالتي المناجم في ظل قانون المناجم، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص ،تخصص القانون الخاص للأعمال ،قسم الحقوق كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي،جيجل، السنة الجامعية 2016-2017.
4. غزلاني إيمان، براهيمية إيمان، دور سلطات ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر، مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، السنة الجامعية 2020/2019.
5. كريشان ليليا، بن الحاج زهية، دور اللجنة المصرفية في الرقابة على البنوك ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون الأعمال،كمية الحقوق والعموم السياسية،جامعة مولود معمري، تيزي وزو، تاريخ المناقشة في 2015/06/18.

قائمة المراجع

III. المقالات

1. إرزيل الكاهنة، "نحو التراجع عن السلطات الإدارية المستقلة الضابطة للنشاط الاقتصادي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01 لسنة 2020، ص ص 483-504.
2. بن بخمة جمال، "استقلالية سلطة السمي البصري"، مجلة أبحاث قانونية و سياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، العدد الخامس، ديسمبر 2017، جيل، ص ص 212-222.
3. بوالخضرة نورة، "الطابع التجاري لوكالتي المحروقات ووكالتي المناجم": آلية جديدة للضبط الاقتصادي؟"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحي فارس، المدينة، العدد الثاني، سبتمبر 2017، ص ص 189-205.
4. حمادي زوبير، "الطابع الوهمي لسلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 11، العدد 04، 2020، ص ص 202-214.
5. زوايمية رشيد، "أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، المجلد 12، العدد 03 لسنة 2021، ص ص 13-40.
6. سعيود محمد طاهر، "دور الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية في ظل أحكام القانون 11-18"، مجلة قانون الدولي والتنمية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، المجلد 08، العدد 02 (عدد خاص)، نوفمبر 2020، ص ص 149-188.

قائمة المراجع

7. سي الطيب محمد أمين، " لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للحقوق و العلوم السياسية، معهد العلوم القانونية و الإدارية، المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسميسلت، العدد الرابع، ديسمبر 2017 ، ص 331-341.
8. طلحي سامي، بن شعبان علي، "استقلالية وكالتي ضبط نشاط المحروقات"، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية ، قسنطينة، المجلد 35 ، العدد 01، 2021 ، ص ص 1455- 1483.
9. غربي أحسن، "نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية ، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، العدد 11، 2015 ، ص ص 237-270.
10. غربي أحسن، "سلطة ضبط الصحافة المكتوبة في الجزائر بين الاستقلالية و التقييد"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، المجلد 57، العدد 04، 2020، ص ص 143-157.
11. نموشي حبيبة، سلطة ضبط الصفقات العمومية و تفويض المرفق العام، مجلة البحوث في القانون الأعمال ، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة1، المجلد 03 العدد 01، 2018، ص ص 78-95.
12. بوخميس سهيلة، " دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر"، مجلة حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، العدد 22 ، ديسمبر 2015 ، ص ص 397-414.

قائمة المراجع

.IV. الملتقيات

1. بن بخمة جمال، أي مستقبل لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مداخلة ملقاة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول آليات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميله، 05 أكتوبر 2021.
2. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، مداخلة ملقاة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الأيام 23، 24 ماي 2007 .
3. زوايمية رشيد، "أدوات الضبط الاقتصادي": سلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر: بين التشريع و الممارسة، جامعة سعيدة، يومي 09-10 ديسمبر 2003.
4. ناصري نبيل، سعيود محمد طاهر ، "مظاهر الطابع الوهمي لسلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي، مداخلة ملقاة ضمن أعمال الملتقى الوطني حول آليات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، المركز الجامعي عبد الحفيظ بوصوف، ميله، 05 أكتوبر 2021.

.V. النصوص القانونية

أ- الدساتير

1. دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، مرسوم رئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه قي استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76 مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون العضوي 02-03، المؤرخ في 10 ابريل 2002، ج ر عدد 25 المؤرخ في 14 ابريل 2002، المعدل بالقانون 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63 المؤرخ في 16 نوفمبر 2008 ، المعدل بالقانون 16-01، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 14 المؤرخ في 07 مارس 2016 ، المعدل بالمرسوم الرئاسي 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر عدد 82 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 .

قائمة المراجع

ب- النصوص التشريعية

1. قانون رقم 84-06، مؤرخ في 07 جانفي 1984، يتعلق بالأنشطة المنجمية، ج ر عدد 05، مؤرخ في 31 جانفي 1984، المعدل و المتمم بالقانون رقم 91-24 المؤرخ في 06 ديسمبر 1991، ج ر، 64 المؤرخ في 08 ماي 1991 (ملغى).
2. قانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 يناير 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج ر عدد 2 الصادر في 13 يناير 1988 (ملغى).
3. قانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 الصادرة في 04 أبريل 1990 (ملغى).
4. قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 افريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16 صادرة في 18 افريل 1990 (الملغى) .
5. قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر 52 صادر في 2 ديسمبر 1990، معدل ومتم.
6. مرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 الصادر في 23 ماي 1993.
7. أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09، مؤرخ في 22 فيفري 1995، (ملغى).
8. أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13، مؤرخ في 08 مارس 1995، المعدل و المتمم بالقانون 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006، ج ر عدد 15 مؤرخ في 12 مارس 2006.
9. قانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 المؤرخ في 06 أوت 2000.
10. قانون رقم 2000-06، مؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001 ج ر عدد 80، مؤرخ في 24 ديسمبر 2000 .

قائمة المراجع

11. أمر رقم 01-01 المؤرخ في 27 فيفري 2001 يعدل ويتمم القانون 90-10 المؤرخ في 14 افريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض ، ج ر عدد 14 الصادرة في 14 افريل 1990
12. قانون رقم 01-10 ، مؤرخ في 03 يوليو 2001، المتضمن قانون المناجم ، ج ر عدد 35، مؤرخ في 04 يوليو 2001، المعدل والمتمم بالأمر رقم 07-10 المؤرخ في 01 مارس 2007، ج ر ، 16 المؤرخ في 07 مارس 2007.
13. قانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير ،يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 8 ،الصادرة في 06 فبراير 2002.
14. قانون رقم 02-11، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86، مؤرخ في 25 ديسمبر 2002.
15. أمر رقم 03-03 ، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، مؤرخ في 20 جويلية 2003 ، المعدل و المتمم بالقانون 08-12 المؤرخ في 25 يونيو 2008 ، ج ر ، عدد 36 مؤرخ في 02 يوليو 2008 ،وبالقانون رقم 10-15 المؤرخ في 15 غشت 2010 ، ج ر ، عدد 46 المؤرخ في 18 غشت 2010.
16. أمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد و القرض، ج ر عدد 52، مؤرخ في 27 غشت 2003، المعدل و المتمم بالأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 غشت 2010 ، ج ر، عدد 50 مؤرخ في 01 سبتمبر 2010، و المتمم بالقانون رقم 13-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 المتضمن قانون المالية 2014، ج ر، عدد 68 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013، معدل و متمم بالقانون رقم 16-14 المؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية 2017، ج ر، عدد 77 المؤرخ في 29 ديسمبر 2016، معدل و متمم بالقانون رقم 17-10 المؤرخ في 11 أكتوبر 2017، ج ر، عدد 57 المؤرخ في 12 أكتوبر 2017.
17. - قانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2005 يتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50 المؤرخ في 19 يوليو 2005.

قائمة المراجع

18. قانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60 المؤرخة في 04 أوت 2005 .
19. أمر رقم 06-10 المؤرخ في 29 يوليو سنة 2006 يعدل و يتمم القانون رقم 05-07 مؤرخ في 28 أبريل سنة 2005 يتعلق بالحروقات، ج ر عدد 48 الصادر في 30 يوليو 2006 .
20. أمر رقم 07-01 المؤرخ في 01 مارس 2007، يتعلق بحالات التنافي و الالتزامات الخاصة ببعض المناصب المالية، ج ر عدد 16 الصادر في 07 مارس 2007 .
21. قانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 جويلية 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 85-05، المؤرخ في 16 فيفري 1985، والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج ر عدد 44، مؤرخ في 03 أوت 2008.
22. أمر رقم 09-01، مؤرخ في 22 يوليو 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 ج ر عدد 44، مؤرخ في 26 يوليو 2009 .
23. أمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، يعدل و يتمم الأمر رقم 03-11 ، المتعلق بالنقد و القرض، المعدل و المتمم ، ج ر ، عدد 50 مؤرخ في 01 سبتمبر 2010.
24. قانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012 ، يتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02 الصادر في 15 يناير 2012.
25. قانون رقم 14-05، مؤرخ في 24 فبراير 2014، المتضمن قانون المناجم، ج ر ، عدد 18، مؤرخ في 30 مارس 2014.
26. مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي، ج ر عدد 50، مؤرخ في 20 سبتمبر 2015.
27. قانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 مايو 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج ر العدد 27 المؤرخ في 13 مايو 2018.
28. قانون رقم 18-11 المؤرخ في 02 يوليو 2018 ، يتعلق بالصحة ، ج ر العدد 46 المؤرخة في 29 يوليو 2018 .

قائمة المراجع

29. قانون رقم 19-13 مؤرخ 11 ديسمبر 2019 ينظم نشاطات المحروقات. قانون، ج ر عدد 79 الصادر في 22 ديسمبر 2019.

ج-النصوص التنظيمية

1. مرسوم تنفيذي رقم 92-07، مؤرخ في 04 جانفي 1992، يتضمن الوضع القانوني لصناديق الضمان الاجتماعي والتنظيم الإداري و المالي للضمان الاجتماعي، ج ر عدد 02، مؤرخ في 08 جانفي 1992.

2. مرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق مواد 21، 22، 19، من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر عدد 41، الصادر في 26 جوان 1994 .

3. مرسوم تنفيذي رقم 07-266 مؤرخ في 09 سبتمبر 2007، يتعلق بصلاحيات وزير الطاقة و المناجم، ج ر عدد 57 المؤرخ في 16 سبتمبر 2007.

4. مرسوم تنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 29 سبتمبر 2008، المتضمن صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر عدد 56 المؤرخ في 28 سبتمبر 2008.

5. مرسوم التنفيذي رقم 10-289 المؤرخ في 14 نوفمبر 2010 الذي يحدد تشكيلة مجلس المراقبة المنشأ لدى وكالتي المحروقات وتنظيمه وسيره، ج ر العدد 71 المؤرخ في 24 نوفمبر 2010.

6. مرسوم تنفيذي رقم 15-308، مؤرخ 06 ديسمبر 2015، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري ، ج ر عدد 67، مؤرخ في 20 ديسمبر 2015.

7. مرسوم تنفيذي رقم 18-163، مؤرخ في 14 جوان 2018، يتضمن إلغاء المرسوم التنفيذي رقم 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، الذي يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج ر عدد 36، مؤرخ في 17 جوان 2018.

قائمة المراجع

8. مرسوم التنفيذي رقم 19-190 المؤرخ في 03 يوليو 2019، يحدد مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 43 المؤرخ في 03 يوليو 2019
9. مرسوم تنفيذي رقم 21-171، مؤرخ في 28 أبريل 2021، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 04-331، المؤرخ في 18 أكتوبر 2021 و المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها، ج ر عدد 33، مؤرخ في 05 ماي 2021.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

-Ouvrages

- ZOUAIMIA Rachid, les Droit de la régulations économique, Edition Berti, Alger, 2008,p80.

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
02	مقدمة
39-7	الفصل الأول: مظاهر التراجع عن فكرة سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي
07	المبحث الأول: الطابع الشكلي لسلطات الضبط المستقلة
08	المطلب الأول: الاستقلالية النسبية لسلطات الضبط المستقلة
09	الفرع الأول : الاستقلالية النسبية من الناحية العضوية
09	أولاً- إنشاء بعض السلطات لدى الوزير المكلف بالقطاع
12	ثانياً- احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيه التعيين في تشكيلة السلطات
18	ثالثاً- غياب القواعد المتعلقة بالعهد
20	رابعاً- غياب إجراء الامتناع
22	الفرع الثاني : الاستقلالية النسبية من الناحية الوظيفية
22	أولاً - عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية
22	ثانياً - إعداد تقرير سنوي
24	ثالثاً -نسبية الاستقلال المالي والإداري
26	المطلب الثاني: عدم التجسيد الفعلي لبعض سلطات الضبط المستقلة
26	الفرع الأول : عدم تنصيب بعض سلطات الضبط المستقلة
26	أولاً- سلطة ضبط النقل
28	ثانياً- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام
29	ثالثاً - سلطة ضبط الصحافة المكتوبة
30	الفرع الثاني: عدم استعمال بعض سلطات الضبط المستقلة لصلاحياتها المحددة قانوناً
31	المبحث الثاني :مجالات التراجع عن العمل بسلطات الضبط المستقلة
31	المطلب الأول : في النشاط الصيدلي

فهرس المحتويات

32	الفرع الأول : الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري كسلطة إدارية مستقلة
32	أولا - إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري
33	ثانيا - مهام الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري
34	الفرع الثاني : التراجع عن الوصف القانوني للوكالة بصفتها سلطة إدارية مستقلة
35	المطلب الثاني : في قطاع المناجم والمياه
35	الفرع الأول : في المجال المنجمي
36	أولا - إنشاء الوكالتين المنجميتين
37	ثانيا- استبدال الوكالتين المنجميتين كوجه من أوجه التراجع عن السلطات الإدارية مستقلة في القطاع المنجمي.
38	الفرع الثاني : في قطاع المياه
39	أولا- إنشاء سلطة ضبط المياه
39	ثانيا- التراجع عن سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه
76-42	الفصل الثاني : الآثار المترتبة عن التراجع عن فكرة سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي
42	المبحث الأول : لعمل بنظام الضبط التجاري كبديل عن سلطات إدارية مستقلة
43	المطلب الأول : قطاع المحروقات النموذج الأول للضبط التجاري في الجزائر
44	الفرع الأول : النظام القانوني لوكالتي المحروقات
44	أولا - الطابع التجاري لوكالتي المحروقات
45	ثانيا- مميزات سلطة ضبط وكالتي المحروقات
47	الفرع الثاني : حدود استقلالية وكالتي المحروقات
48	أولا : حدود الاستقلالية العضوية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات
49	ثانيا- حدود الاستقلالية الوظيفية لوكالتي ضبط نشاط المحروقات

فهرس المحتويات

50	المطلب الثاني : القطاع المنجمي كنموذج الثاني للتحويل إلى الضبط التجاري
51	الفرع الأول :النظام القانوني للوكالتين المنجميتين في ظل القانون 05-14
52	أولا : الطابع التجاري للوكالتين المنجميتين
52	ثانيا: مميزات سلطة ضبط الوكالتين المنجميتين
55	الفرع الثاني : حدود استقلالية الوكالتين المنجميتين في ظل قانون 05-14
55	أولا : حدود الاستقلالية العضوية للوكالتين المنجميتين
58	ثانيا : حدود الاستقلالية الوظيفية للوكالتين المنجميتين
60	المبحث الثاني : العمل بالنظام القديم للمؤسسات العامة
60	المطلب الأول :العمل بنظام المؤسسات العامة ذات تسيير خاص في المجال الصيدلي
61	الفرع الأول :مميزات نظام المؤسسات العامة ذات تسيير خاص
61	أولا -الحفاظ على المصلحة العامة
62	ثانيا -الخضوع لنظام إداري تقليدي
63	ثالثا -الخضوع لنظام مالي ومحاسباتي خاص
64	الفرع الثاني : النشاط الصيدلي كنموذج لمؤسسة عمومية ذات تسيير خاص
65	أولا - تعريف الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية
67	ثانيا- تنظيم و يسر الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية
70	المطلب الثاني:الاكتفاء بالسلطات التقليدية في مجال المياه
70	الفرع الأول : مفهوم سلطة الضبط في قطاع المياه
70	أولا- تعريف سلطة الضبط في قطاع المياه
71	ثانيا- خصائص سلطة الضبط في قطاع المياه
73	الفرع الثاني: إلغاء سلطة الضبط في قطاع المياه العودة إلى النظام التقليدي في تسييره
74	أولا - إلغاء سلطة الضبط في قطاع المياه

فهرس المحتويات

75	ثانيا -العودة الى النظام السابق في تسيير قطاع المياه
79	خاتمة
83	قائمة المراجع
93	فهرس المحتويات
97	الملخص

ملخص :

أسفرت الإصلاحات الاقتصادية التي شرعت فيها الدولة الجزائرية، بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، و إعتقاد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية، وهذا بتخلي الدولة عن دورها التقليدي و أساليبها التقليدية التي كانت تتبعها في شأن ضبط القطاعات الاقتصادية، و إحداث هيئات جديدة مختلفة عن الهيئات الإدارية التقليدية و مأخوذة من النموذج الغربي سميت بسلطات الضبط المستقلة، حيث عمدت الجزائر في بداية التسعينات إلى إنشاء العديد منها من اجل ضبط السوق الاقتصادي و المالي. إلا انه في الآونة الأخيرة و على ضوء تجربة هذه الهيئات ظهرت بوادر تراجع الدولة الجزائرية عن فكرة العمل بسلطات الضبط المستقلة في شقها الإقتصادي و العودة مرة أخرى إلى التسيير التقليدي.

Résumé :

Les réformes économiques initiées par l'Etat algérien ont eu pour effet d'ouvrir la voie à l'initiative privée et d'adopter le principe de « libre concurrence » comme principe de base de la régulation de la vie économique. Ceci en abandonnant le rôle traditionnel de l'État et ses méthodes traditionnelles de contrôle des secteurs économiques et en créant de nouveaux organes inspirés du modèle occidental, différents à ceux administratifs (traditionnels) sous l'appellation «autorités de régulation indépendantes»,et dont l'Algérie en a créé plusieurs, au début des années 90 afin de contrôler le marché économique et financier.

Cependant, ces derniers temps, et à la lumière de l'expérience de ces organismes, on constate des signes de recul de l'État algérien par rapport à l'idée d'adopter des autorités de régulation indépendantes sur le volet économique en faveur d'un retour à nouveau aux méthodes de gestion traditionnelles.

