

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد الصديق بن يحيى - تاسوست - جيجل -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة بعنوان

رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: قانون عام داخلي

إشراف الأستاذ:

- عميور فرحات

إعداد الطالبتين:

- وازن جميلة

- عطوي لامية

لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
بوزيرة سهيلة	مساعد / أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى (جيجل)	رئيسا
عميور فرحات	مساعد / أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى (جيجل)	مشرفا ومقررا
زبييري ماريا	مساعد / أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى (جيجل)	مناقشا

السنة الجامعية: 2015 / 2016 م



شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين على نعمه التي أنعم بها علينا من عقل
وعلم فلولا فضل الله علينا وقدرته لما توصلنا لإنجاز هذا العمل.
الحمد لله الذي يسّر لنا طريقنا وأعطانا من واجبات رحمته الإرادة والعزيمة
على إتمام عملنا، فحمدك يا رب حمدا يليق بمقامك وجلالك العظيم.
نتقدم بالشكر إلى الأستاذ **عميور فرحات** الذي تفضل بالإشراف على
هذه المذكرة والذي لم يبخل علينا بتوجيهاته
القيمة ونصائحه السديدة خلال إنجاز هذا العمل
فله منا جزيل الشكر والامتنان.
وأخيرا نشكر كل من كان لنا دافعا من قريب أو بعيد.

مقدمة

مقدمة

منذ الثمانينات عرفت الجزائر أزمة اقتصادية كبيرة lacries de L'état providence كان لها حدثا كبيرا على كل جوانب الحياة الاجتماعية، والاقتصادية والسياسية للبلاد، نتج عن ذلك ظهور تحولات جذرية مست النظام الاقتصادي الوطني الجزائري.

ويتمثل هذا التحول في انتقال الجزائر من نظام الاقتصاد الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق، حيث شهدت الجزائر حركة إصلاح استهدفت جعل الاقتصاد الوطني متأقلا مع آليات اقتصاد السوق، وهذا ما يعني بالضرورة انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد والانتقال من دولة متدخلة Etat interventionniste تعتمد على أساليب القانون العام في تنظيم الحقل الاقتصادي، إلى دولة ضابطة Etat regulateur تسن القواعد التي تهدف إلى حماية النظام العام دون تدخل مباشر في ضبط النشاط الاقتصادي.

لكن انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لا ينفى دورها فيه، نظرا لحاجة السوق لتواجد السلطة العامة فيه، الأمر الذي صاحبه ظهور أشكال جديدة للضبط، والتي تسمح بالحفاظ على نزاهة المنافسة، والمتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة التي تستخدمها الدولة بدلا من الإدارة الكلاسيكية في القيام بالمهام الجديدة التي يفرضها ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية.

ويرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر إلى بداية التسعينات، حيث تم إنشاء أول هيئة في الجزائر في مجال الإعلام⁽¹⁾.

(1) قانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج. ر. عدد 14، لسنة 1990، معدل ومتمم.

ثم تلتها سلطات أخرى في القطاع المالي، منها مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية⁽¹⁾ في القطاع النقدي والمصرفي وبعد القطاع المصرفي جاء دور القطاع المالي حيث تم إنشاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁽²⁾.

أما في سنة 1995 تم إنشاء مجلس المنافسة⁽³⁾، الذي تبعته فيما بعد إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات⁽⁴⁾، كما تبنى أيضا القانون المتعلق بالنشاط المنجمي⁽⁵⁾ إنشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا، وكذا القانون الخاص بالطاقة الكهربائية وتوزيع الغاز⁽⁶⁾.

(1) قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر. عدد 14، صادر في 18 أبريل 1990 الملغى بموجب الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 متعلق بالنقد والقرض، ج. ر. عدد 51 صادر في 27 أوت 2003 معدل ومتمم .

(2) مرسوم تشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج. ر. عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدل ومتمم .

(3) أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج. ر. عدد 09 صادر في 22 فيفري 1995، الملغى بموجب الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج. ر. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم.

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

(5) قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج. ر. عدد 35، صادر في 04 جويلية 2001، ملغى بموجب القانون رقم 14-05، مؤرخ في 04 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج. ر. عدد 18، صادر في 30 مارس 2014.

(6) قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج. ر. عدد 08، صادر في 06 فيفري 2006.

وفي سنة 2005 تم إحداث سلطة ضبط المياه⁽¹⁾.

ولممارسة مهامها زودت هذه السلطات بصلاحيات عديدة ومتنوعة حسب المجال الذي تعمل على ضبطه انطلاقا من صلاحيتها في تقديم آراء استشارية وإصدار أنظمة مرورا بمنح التراخيص والإعتمادات، وكذا صلاحيتها في التحكم بين المتعاملين المتنافسين وصولا إلى سلطتها في قمع المخالفات الاقتصادية.

ونظرا لأهمية ودور سلطات الضبط الاقتصادي في النهوض بالقطاعات الاقتصادية هذا من جهة وخطورتها من جهة أخرى لاسيما على الأعوان الاقتصاديين، استدعى الأمر إخضاعها لرقابة القضاء الإداري، مثلها مثل باقي السلطات الإدارية الأخرى، وذلك لرقابة مشروعيتها أعمالها.

في الجزائر إذا كان المبدأ الدستوري يقتضي خضوع قرارات الهيئات الإدارية لرقابة القضاء، وهو ما حاول المشرع تجسيده من خلال النصوص التأسيسية لهذه الهيئات وكذلك القانون العضوي 98-01⁽²⁾. الرقابة التي يقوم بها القاضي الإداري تهدف إلى وضع حد لهذه السلطات من التلاعب بالاختصاصات المخولة لها والمساس بمبدأ مشروعيتها قراراتها وحماية حقوق وحرريات الأعوان الاقتصاديين أو المستثمرين، إذ لا تتحقق تلك الحماية إلا بوضوح الإجراءات وبساطة القواعد القانونية التي تعد ضمانات في حد ذاتها.

(1) قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج. ر. عدد 60، صادر في 04 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج. ر. عدد 04، صادر في 27 جانفي 2008.

(2) قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر. عدد 37 صادر في 01 جوان 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج. ر. عدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

تتمتع سلطات الضبط المستقلة في مجملها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بحيث يمكن أن تبرم عقود مع المتعاملين الخاضعين لها أو غيرهم، بمناسبة ممارسة مهامها كمنح عقود الامتياز أو بغية تلبية حاجياتها وتنفيذ بعض الأشغال لحسابها هذه التصرفات والأعمال سواء الانفرادية أو الاتفاقية التي تقوم بها هذه الهيئات، يمكن أن تكون محل منازعة بين السلطة الإدارية المستقلة المعنية والمخاطب أو المتعاقد مع هذه الأخيرة أو حتى الوزير المعني بالقطاع الذي تضبطه هذه السلطة بالنسبة للقرارات، بحيث تكون محل دعاوى بالإلغاء أو دعاوى القضاء الكامل بالنسبة لتصرفاتها الاتفاقية أو التعويض عن الأضرار التي قد تسببها التصرفات التي قامت بها.

ولموضوع رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة أكثر من أهمية تتجلى في النقاط التالية:

- اللجوء المتلاحق للإصلاحات الاقتصادية ومحاولة تعميم المنافسة على كل القطاعات أدى إلى لجوء متزايد لدى السلطات العمومية لإنشاء سلطات الضبط المستقلة، ومن ثمة بروز هذه السلطات بظاهرة قانونية جديدة للقانون الجزائري جديدة بالبحث والدراسة.

- إن إنشاء هذه السلطات أدى إلى ظهور فرع قانوني جديد للقانون الاقتصادي الجزائري وهو ما يمكن أن يصطلح عليه بقانون الضبط الاقتصادي.

ومن أسباب اختيارنا لهذا الموضوع تكمن في الأسباب الشخصية والموضوعية، بحيث تتجلى الأسباب الشخصية في ميلنا إلى موضوع رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة ولقلة الدراسات فيه، أما الأسباب الموضوعية، فتتجلى في حداثة سلطات

الضبط المستقلة واختلافها عن الهيئات الإدارية التقليدية باعتبارها تتمتع بالاستقلالية، بما دفعنا إلى البحث في هذا الموضوع، خاصة أمام تعدد النصوص التأسيسية لهذه الهيئات وتذبذب موقف المشرع الجزائري بين تكريس رقابة القضاء الإداري على قراراتها أحيانا ونصه على عدم قابلية هذه القرارات للطعن القضائي فيها في أحيان أخرى، وأيضاً أمام تضمين المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 السالف الذكر بصفة صريحة لهذا النوع من الهيئات.

أما عن أهداف دراسة هذا الموضوع تظهر كآتي:

- محاولة كشف الغموض والتناقضات التي وقع فيها المشرع الجزائري حين إنشائه لسلطات الضبط المستقلة كبديل عن الإدارات التقليدية في تنظيم القطاع الاقتصادي والمالي تقليداً للمشرع الفرنسي بصفة آلية في موضوع إنشاء سلطات الضبط المستقلة وكذا في موضوع الرقابة.

- الوصول إلى تحديد نتيجة تمكين المشرع الجزائري القضاء الإداري من رقابته على أعمال سلطات الضبط المستقلة.

- البحث عن مدى خضوع سلطات الضبط المستقلة لدعوى المسؤولية خاصة أمام عدم إشارة النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة على هذه الدعوى.

وكل عمليات البحث العلمي، هناك العديد من الصعوبات التي واجهتنا خلال دراستنا لهذا الموضوع والتي من بينها:

قلة المراجع التي تدرس وتتناول رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة، وهذا يعود إلى حداثة هذه السلطات في النظام القانوني الجزائري.

صعوبة دراسة الموضوع وذلك لقلّة الدراسات السابقة، وكذلك صعوبة العثور على المراجع المتخصصة خاصة باللغة الأجنبية.

وبناء على ما تقدم، فإن ظهور سلطات الضبط المستقلة في المجالين الاقتصادي والمالي جاء كحتمية لانتقال الجزائر من نظام الاقتصاد الاشتراكي إلى اقتصاد السوق، حيث تم نقل اختصاصات السلطات الإدارية الكلاسيكية إلى سلطات الضبط المستقلة لضبط وتنظيم النشاط الاقتصادي والمالي مرفوقة برقابة القضاء على أعمالها.

وبهذا يمكن طرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة؟.

للإجابة على هذه الإشكالية اعتمدنا في دراستنا هذه المنهج الوصفي من خلال التعريف بالمفاهيم المرتبطة بسلطات الضبط المستقلة، وكذا الظروف المحيطة بظهورها وكذا المنهج التحليلي لكل من النصوص القانونية العامة والخاصة بسلطات الضبط المستقلة من جهة. ولدراسة الموضوع المشار إليه أعلاه يتعين علينا تقسيمه إلى ثلاثة فصول: نتناول في (الفصل التمهيدي) مفهوم سلطات الضبط المستقلة، وبعد ذلك نتناول في (الفصل الأول) رقابة القاضي الإداري على قرارات سلطات الضبط المستقلة عن طريق دعوى الإلغاء، ثم نخصص (الفصل الثاني) رقابة القاضي الإداري على قرارات سلطات الضبط المستقلة عن طريق دعوى التعويض.

الفصل التمهيدي:

مفهوم سلطات الضبط
المستقلة

يعد مصطلح سلطات الضبط المستقلة مفهوما جديدا، لذلك فهو يكرس لأول مرة مع التقسيمات التقليدية التي درج الفقه الإداري على تبنيها في نظرية التنظيم الإداري على غرار الإدارة المركزية. والإدارة المحلية والهيئات العمومية بمختلف أنواعها، وبذلك فهو يمثل شكلا جديدا غير معهود في القانون الإداري التقليدي.

وقد ظهر مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في الجزائر بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون رقم 90-07، إذ نصت المادة 59 من هذا القانون على أنه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

وللإحاطة بمفهوم سلطات الضبط المستقلة، سنتطرق إلى التعريف بسلطات الضبط المستقلة (المبحث الأول)، ثم نبحث في الطبيعة القانونية لهذه السلطات واختصاصاتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

التعريف بسلطات الضبط المستقلة.

يتفق كثير من شرّاح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة انطلاقاً من اختلاف أنظمتها القانونية وتباين المجالات التي تضبطها وكذا تباين واختلاف نشاطها وطريقة عملها من دولة لأخرى⁽¹⁾.

ولقد عرفها الأستاذ رشيد زوايمية كما يلي⁽²⁾:

«Doteét d'une panoplie de moyens leur permettant d'exerce les fonction pour l'esquilles elles ont enté respectivement érigées et en considération de la variété des objectifs qui leur sont fascé par la loi ,elles se voient reconnaitre des pouvoirs hétérogènes et multiformes, ces dernier vont de l'avis ou de la recommandation au pouvoir de réglementation en passant par le pouvoir de sanction ou des décision individuelles d'autorisation ,sans oublier la possibilité, parfois de règles des litiges entre operateur....»

ومن خلال هذا التعريف، يتضح لنا أن السلطات الإدارية المستقلة، تتميز عن الإدارة التقليدية بأنها هيئات إدارية غير قضائية، وغير خاضعة لسلطة الحكومة ولا للسلطة التنفيذية كما أنها هيئات تتمتع بسلطة العقاب وبالسلطة التنظيمية، وأنها هيئات خول لها المشرع سلطات واسعة كسلطة اتخاذ القرارات وسلطة التحقيق والتحري والرقابة.

كما أنها ليس لها نظام موحد، حيث نجد أن تكوينها وطريقة تعيين أعضائها تختلف من هيئة إلى أخرى، بالإضافة إلى هذه الهيئات نجد أن هناك من تتمتع بالشخصية المعنوية ومن لا تتمتع بها.

(1) قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص16.

(2) Zouaimia Rachid , " Réflexion sur le pouvoir régler des autorités administrative indépendantes ", revue critique de droit et sciences politiques, faculté de droit , université mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou , n° 2, 2011 , p 08.

لذا سنحاول من خلال هذا المبحث دراسة ظهور سلطات الضبط المستقلة (المطلب الأول)، ثم قبول سلطات الضبط المستقلة في النظام الدستوري للدولة (المطلب الثاني)

المطلب الأول:

ظهور سلطات الضبط المستقلة.

يرجع ظهور سلطات الضبط المستقلة إلى الدول الأنجلوسكسونية سواء كان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية أو بريطانيا، ثم تطور هذا المفهوم في القانون الفرنسي⁽¹⁾. ولتوضيح هذا المفهوم يتعين علينا الوقوف على ظهور سلطات الضبط المستقلة في القانون المقارن (الفرع الأول)، ثم ظهور سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

ظهور سلطات الضبط المستقلة في القانون المقارن.

إن ظهور سلطات الضبط المستقلة تشكل اليوم وجهة جديدة لدور الدولة في المجال الاقتصادي والمالي سواء كان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية (أولا)، أو ظهورها في بريطانيا (ثانيا)، أو في فرنسا (ثالثا).

أولا: ظهور سلطات الضبط المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية.

ظهرت سلطات الضبط المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1989 وذلك بإنشاء لجنة التجارة تحت تسمية: "l'interstade commerce commissio"، أي i.c.c، وهذه اللجنة

(1) زايدي حميد، دور السلطات الإدارية المستقلة في ضبط النشاط الاقتصادي، أعمال الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، بين التشريع و الممارسة، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، يومي 09،10 ديسمبر 2013، ص02.

أنشئت في البداية كسلطة تنفيذية سنة 1887 تسمى الوكالة التنفيذية " executive agency " لتصبح بعد سنتين 1889 سلطة ضبط مستقلة أو " indépendant régulateur commission " (1)

بعد ذلك تم وضع الوكالات الأولى المستقلة من طرف الكونجرس، وذلك في ظروف نزاعية، خاصة عند تدخل الرئيس الأمريكي "روزفلت" في تعيين الرئيس أو الأعضاء أو إنهاء مهامهم، الذي قد يمس باستقلالية هذه الوكالات(2).

ويعود إنشاء الوكالات المستقلة الأمريكية إلى الاستجابة لحاجيات مختلفة حسب السياق الاقتصادي والاجتماعي، وحسب التصور الأمريكي لدور الدولة، فإن تطور هيئات تدخل الدولة لا بد وأن يبرر حسب الظروف الخاصة بطريقة تضمن توافق تدخل الدولة مع منطق النظام الليبرالي. وعليه، فإن هذه السلطات تضطلع بوظيفة محو نقائص الضبط الذاتي للسوق(3)، لكن دون الاضطلاع بوظيفة تسييرية أو تحويلية للنظام الاقتصادي.

إضافة إلى هذا التفسير الاقتصادي، فإن إنشاء هذه الوكالات في الولايات المتحدة مرده إلى خلفية سياسية تتعلق برغبة الكونجرس في عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير الرئاسة والوزارات، أي السلطة التنفيذية(4).

(1) هبول إيمان، السلطات الإدارية المستقلة و الرقابة القضائية على أعمالها ، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، 2009، ص03.

(2) رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية و الإدارية، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص08.

(3) بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007، ص10.

(4) المرجع نفسه، ص11.

ثانيا: ظهور سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا.

إن السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا ظهرت تحت تسمية «كونغرس»⁽¹⁾. كما أنها تتدخل في عدة مجالات مختلفة: اقتصادية، اجتماعية وثقافية... الخ، وأن وظيفتها قد تكون إدارية أو ذات طابع شبه قضائي، وهي تتخذ شكل دواوين⁽²⁾.

أما فيما يخص غائية اللجوء إلى إنشاء الدواوين، فليست هناك أسباب موحدة لإنشائها فكل هيئة دوافعها، لكن يمكن تحديد أهم أسباب ذلك رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام وكونها تقع خارج السلم الإداري التقليدي، كذلك عدم رضا الجمهور اتجاه السلطة السياسية ومن ثمة ضرورة إنشاء هيئات جديدة لإعادة بعث الثقة وحل مشاكل جد حساسة... الخ⁽³⁾.

إن النموذج البريطاني ورغم عناصر الاشتراك التي تجمعها مع النموذج الأمريكي إلا أنه يختلف عنه بصفة كبيرة، ففيما يخص النقاط المشتركة، فتتعلق أساسا باستقلالية الضابط البريطاني عن السلطة التنفيذية، ذلك أن مديره العام لا يمكن إقالته أثناء مدة عهده وهو يتمتع على غرار اللجان الأمريكية بصلاحيات واسعة⁽⁴⁾، عكس ذلك، فإن أصالة النموذج البريطاني تبدو جلية انطلاقا من خاصيتين مهمتين:

- كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا فردية، فالمدير العام لا يتأخر لجنة معينة، بل هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها، وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي، باعتبار أن الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار.

- كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة.

(1) هبول إيمان، مرجع سابق، ص 04.

(2) رحموني موسى، مرجع سابق، ص ص 10، 11.

(2) بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 12.

(4) المرجع نفسه، ص 12.

ثالثا: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا.

يتعلق النموذج الفرنسي بصيغة السلطات الإدارية المستقلة حيث يعود الفضل في ظهور هذا المفهوم في القانون الفرنسي إلى المشرع الذي أنشأ سنة 1978 هيئة عمومية كيفت على أنها سلطة إدارية مستقلة⁽¹⁾.

غير أن السلطات الإدارية المستقلة كانت موجودة من قبل، لكن المشرع الفرنسي لم يعطيها هذه التسمية، نذكر على سبيل المثال: لجنة عملية البورصة "COB" التي تأسست سنة 1967 وكذلك وسيط الجمهورية "Le médiateur de la république" الذي تأسس سنة 1973⁽²⁾.

رغم ذلك فإن إنشاء هذه السلطات يندرج في حقبة تاريخية، عرفت اضطرابات بشأن حجم سلطة الدولة وطرق ممارستها، كما كان استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة⁽³⁾.

الفرع الثاني:**ظهور سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري.**

إن تأثر النظام الإداري الجزائري بما يحدث دوليا من مستجدات في التشريعات المقارنة، تجسد على وجه الخصوص بإنشاء سلطات إدارية مستقلة ومتنوعة⁽⁴⁾.

(1) هبول إيمان، مرجع سابق، ص 06.

(2) زايدي حميد، مرجع سابق، ص 03.

(3) رحموني موسى، مرجع سابق، ص 12.

(4) لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، عدد 21، 2001، ص 07.

كما تعتبر السلطات الإدارية المستقلة، والتي تسمى كذلك السلطات المستقلة مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر، تستعملها في مكان الإدارة التقليدية للقيام بالمهام الجديدة التي يقتضيها ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية⁽¹⁾.

لكن بالمقابل، تبقى الدولة الضامن الوحيد لرهانات على غرار احترام مبادئ المرفق العام من قبل المتعاملين من مساواة واستمرارية، ضمانا للنظام العام الاقتصادي، وحماية للمستهلك ...، فالدولة وإن لم تصبح تلتزم بتغطية تامة للاقتصاد، فإن الصرامة في تأطير فعال لميكانيزمات السوق يبقى ضروريا⁽²⁾.

وقد عرفت الجزائر السلطات الإدارية المستقلة في بداية التسعينات، مع إنشاء أول سلطة تتمثل في المجلس الأعلى للإعلام، بموجب القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام يسهر هذا الأخير على مراقبة كيفية ممارسة حرية التعبير، كما يضمن استقلالية القطاع العمومي للبحث الإذاعي والتلفزيوني⁽³⁾.

ومن السلطات الإدارية المستقلة التي أنشأت بالجزائر بعد ذلك نذكر منها:

- إنشاء مجلس النقد والقرض بموجب القانون 90-10 (الملغى)⁽⁴⁾.

- إنشاء هيئة وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-13 المؤرخ في 23 مارس 1996⁽⁵⁾.

(1) Zouaimia Rachid, Les autorité de régulation indépendant dans le secteur, financier en Algérie, édition, Houma, Alger, 2004, p05.

(2) زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2012، ص 26.

(3) قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 20.

(4) قانون رقم 90-10 مؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 16، سنة 1990 (الملغى).

(5) مرسوم رئاسي رقم 96-113، المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن إنشاء وسيط الجمهورية، ج.ر. عدد 20، وقد

ألغيت هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170، المؤرخ في 2 أوت 1999، ج.ر. عدد 52 لسنة 1999.

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز المنشأة بمقتضى القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فيفيري 2002⁽¹⁾.

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته المنشأة بموجب القانون رقم 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006⁽²⁾.

المطلب الثاني:

قبول سلطات الضبط المستقلة في النظام الدستوري للدولة.

إن السلطات الإدارية المستقلة تطرح صعوبات بشأن تكييف الطبيعة القانونية لهذه السلطات الجديدة بالنسبة للنظام الدستوري في الدولة.

كما أن النظام القانوني لهذه السلطات، ونظرا لما يتميز به من خصوصية، لاسيما ما تعلق منها باستقلاليتها، ونظرا للسلطات الواسعة التي تتمتع بها ومنها التنفيذية والتشريعية وشبه القضائية، يطرح وضعية إدخال سلطات الضبط المستقلة في النظام السياسي والإداري للدولة.

وهذا ما سنحاول دراسته من خلال تطرقنا إلى العراقيل التي تعارض الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري للدولة (الفرع الأول)، وكذا وضعية إدخال سلطات الضبط المستقلة في النظام السياسي للدولة (الفرع الثاني).

(1) قانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

(2) قانون رقم 01-06 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. عدد 14، المؤرخ في 08 مارس 2006.

الفرع الأول:

العراقيل التي تعارض الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري للدولة.

في دراسة قام بها الفقيه (j) chevalier حول رهانات إزالة التنظيم، لاحظ أن هيئات الضبط المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة، وحسب الأستاذ Saborin (p) يجب طرح السؤال الآتي: أي نظرية من نظريات الدولة يمكنها استيعاب فكرة هيئات الضبط المستقلة؟⁽¹⁾

إذا حاولنا إسقاط أحكام الدستور الجزائري على هذه السلطات نجد أنها تثير نقاشات حادة، فحسب نص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾، فإن الوزير الأول يمارس سلطة السهر على حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية ونظرية السيادة⁽³⁾.

كما يمكن الرجوع إلى التكييفات القانونية التي أعطتها المشرع إلى هذه السلطات قصد استنتاج طابعها الإداري، إذ أن جلها تكيف على أنها هيئات إدارية تخضع قراراتها لرقابة القاضي الإداري، كما أن تنظيم الرقابة القضائية على قراراتها بشكل مزدوج موزع بين القاضي الإداري والعادي قد شكك في الطبيعة القانونية لها⁽⁴⁾.

بحيث نجد أن الدستور يحدد السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاث (تشريعية تنفيذية وقضائية) والدستور لا يعرف سلطة أخرى غيره، والسؤال المطروح كيف يمكن للمشرع ودون

(1) عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، 23، 24 ماي 2007، ص 19.

(2) المادة 99 من القانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 14، المؤرخ في 07 مارس 2016.

(3) رحموني موسى، مرجع سابق، ص 18.

(4) بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 34.

خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة، تتمتع بسلطات تنظيمية وقضائية؟، أي هل يمكن القول أن سلطات الضبط المستقلة تمثل سلطة رابعة في الدولة؟⁽¹⁾.

وهنا نجد المشرع الجزائري قد تردد اتجاه مصطلح السلطات الإدارية المستقلة من خلال إعطاء تكييفات متباينة وغير متجانسة للطبيعة القانونية لهذه السلطات، فإلجأ تارة إلى اتخاذ موقف صريح في تكييف بعضها وبسكت عن تكييف البعض منها تارة أخرى.

الفرع الثاني:

إدخال سلطات الضبط المستقلة في النظام السياسي للدولة.

يقدم الفقه عدة حلول لمحاولة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري ومن أجل أن لا تبقى بعيدة عن الرقابة، فهناك من يحاول التأسيس للسلطة الرابعة، وهناك من يحاول أن يعطي لها المشروعية بالنظر إلى فكرة التمثيل الاجتماعي، ويوجد اتجاه آخر يدمج هذه الهيئات ضمن السلطة التنفيذية لكن دون تبعية سياسية⁽²⁾.

إن فكرة إدخال سلطات الضبط المستقلة في النظام السياسي والإداري للدولة كانت قريبة جدا من فكرة توازن السلطات بالمفهوم الذي جاء به الدستور الانجليزي، أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف، فحسب الأستاذة "TettGen colly" فإن هذه الفكرة كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة وهي كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه "مونتسكيو" كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية⁽³⁾.

(1) عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 26.

(2) المرجع نفسه، ص 27.

(3) TETTGEN COLLY(c) ; « Les instances de régulation en la constitution » RDP ; N°01, Paris , 1990, pp 212, 216.

فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات إذ توجد هيئات منصوص عليها في الدستور دون أن تجد لها مكانا في النماذج الموجودة، مثل المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الدستوري⁽¹⁾.

إن القول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تعد كأنها خلق لسلطة رابعة يؤدي إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات، وقد ثار نقاش في فرنسا بشأن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري على غرار الهيئات الأخرى المنصوص عليها دستوريا. فقد كان الرئيس الفرنسي السابق "MITERRAND" يؤيد هذه الفكرة،⁽²⁾ والنتيجة حسب هذا الفقه هي عدم إمكانية إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الإدارية التقليدية، وهذه الهيئات تشكل سلطة جديدة، وفكرة السلطة الرابعة وحدها التي تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في النموذج المؤسساتي⁽³⁾.

إن مشكل إدخال هيئات الضبط المستقلة في النظام الإداري لا يقبل بسهولة الحلول المكرسة في النظام الفرنسي رغم نقل النصوص المنظمة لهذه الهيئات من القانون الفرنسي إذ هناك اختلاف كبير بين النظامين الإداريين الفرنسي والجزائري، فالسيمة الأساسية للنظام الإداري الجزائري هي تمركز السلطة بين أيدي السلطة التنفيذية، التي لا تقبل التنازل عن اختصاصاتها إلا برقابة شديدة عن الهيئات المتنازل لها⁽⁴⁾.

(1) عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 58.

(2) عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 20.

(3) المرجع نفسه، ص 21.

(4) Zouaimia Rachid.; « L'introuvable pouvoir local », insaniar Revu, algérienne d'anthropologie et de science sociales, n°16 ;ALGER 2002 ; p31.

التحليل يبين أن السلطة التنفيذية تستورد فئات قانونية من الدول الليبرالية وتفرغها من جوهرها، فإذا كان القول يكرس استقلالية هذه الهيئات لا أن السياسة تعمل على تدمير معناها، فتصبح عدم جدوى القواعد القانونية ممارسة شائعة⁽¹⁾.

ومثال ذلك قانون النقد والقرض الصادر في 1990 الذي يكرس استقلالية بنك الجزائر الذي يقضي أن محافظ البنك هو رئيس مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية⁽²⁾.

المبحث الثاني:

الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة واختصاصاتها.

إن البحث عن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، يقتضي أولاً البحث عن الطبيعة القانونية لهذه السلطات باعتبارها هيئات جديدة دخلت على التنظيم الإداري الجزائري (المطلب الأول)، ثم التطرق ثانياً إلى اختصاصات هذه السلطات، إذ خولها المشرع سلطات واسعة، حيث تعمل كل سلطة في مجال معين، وهذا بهدف تحقيق ضبط الاقتصاد الوطني (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.

إن النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط المستقلة، لا تتضمن كلها إشارة إلى تحديد طبيعتها القانونية، بل تختلف من هيئة إلى أخرى، ولكن يدرجها الفقه كلها فيما يعرف بـ"سلطات الضبط المستقلة". ونظراً لعدم تعريفها وتحديد مكانتها في النظام المؤسساتي للدولة، وغياب تكييف قانوني صريح وواضح لها في إطار التشريع والقضاء الجزائري

(1) Zouaimia Rachid.; « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien », Revu, algérienne idara, n°2001, p 125.

(2) مرسوم رئاسي مؤرخ في 15 أبريل 1990، المنضمّن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي، حاج ناصر، ج.ر. عدد 28، الصادر في 11 جويلية 1990، والمرسوم الرئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992 ينهي مهام محافظ البنك المركزي الجزائري.

نحاول من خلال دراستنا هذه تحديد طبيعتها القانونية من خلال البحث عن مدى ملائمة وصف السلطة الإدارية على سلطات الضبط المستقلة (الفرع الأول)، ثم التطرق إلى استقلالية هذه السلطات (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مدى ملائمة إسقاط وصف السلطة الإدارية على هيئات الضبط المستقلة.

نحاول من خلال هذا الفرع دراسة مدى تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالطابع السلطوي (أولا)، ثم مدى تمتعها بالطابع الإداري (ثانيا).

أولا: تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالطابع السلطوي.

من خصائص السلطات الإدارية المستقلة الطابع السلطوي، حيث يعطي لها مكانة مميزة⁽¹⁾.

1- المقصود بالسلطة:

عرّفها أحد الكتاب على أنها الحق في أن توجه الآخرين وتأمّره بالاستماع إليها⁽²⁾.

كما أن السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان من إقليم وشعب دون وجود للسلطة فإننا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي⁽³⁾.

(1) كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، 2008، ص 07.

(2) هبول إيمان، مرجع سابق، ص 25.

(3) إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23-24 ماي، 2007، ص 109.

إن الفقه الفرنسي يتماشى مع أن المشرع لم يرقم بإنشاء سلطة رابعة بجانب السلطات الثلاثة التقليدية وإن أطلق المشرع وصف سلطة على منظمة أو هيئة ما، فإنه ينبغي من ذلك بيان الطبيعة الخاصة بها وإخراجها من إطار السلطات الإدارية التقليدية⁽¹⁾.

أما المشرع الجزائري لم يقدم أي تعريف لعبارة السلطة انطلاقاً من النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة.

2-أساس السلطة:

إن أساس السلطة في إطار الهيئات الإدارية المستقلة قائم على السلطات الممنوحة للهيئات المستقلة، وكان ذلك بهدف ضبط السوق، ومثال ذلك القانون رقم 89-12 متعلق بالأسعار الذي ينص في المادة 31 على: «كل فعل يرمي إلى تجميع المؤسسات قصد التحكم الفعلي في جزء هام من السوق الوطنية ينبغي على أصحابه الحصول على ترخيص مسبق...»⁽²⁾.

3- تقييم الطابع السلطوي:

إن التوصل إلى تكييف أي هيئة على أنها تتمتع بالطابع السلطوي، ينبغي الاستناد إلى مجموعة من المعايير تبين أن هذه الهيئة تعتبر سلطة وليس مجرد هيئة استشارية⁽³⁾.

(1) -Zouaimia Rachid « Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique ».op.cit. p12

(2) قانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج.ر. عدد 29، لسنة 1989 (ملغى).

(3) براهمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون 08-12 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص 08.

والملاحظ أن المشرع لم يمنح اختصاص وضع الأنظمة لكل سلطات الضبط المستقلة، باستثناء مجلس النقد والقرض⁽¹⁾، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽²⁾ ومجلس المنافسة⁽³⁾.

كما هناك بعض السلطات التي تتمتع بالشخصية المعنوية ولها الحق في ممارسة السلطة وهناك من لا تتمتع بالشخصية المعنوية كمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات، مما يؤدي إلى الانتقاص من الطابع السلطوي لها.

ثانيا: تمتع سلطة الضبط المستقلة بالطابع الإداري:

يرى الفقه الفرنسي أن هذه الهيئات لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات، وكذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة⁽⁴⁾.

أما المشرع الجزائري، قد سبق له بتكليف صراحة بعض السلطات المستقلة بالإدارية منها مجلس المنافسة، إلا أن هناك من يكتفيها بسلطات الضبط المستقلة مثلما هو حال لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁽⁵⁾، وكذلك سلطتي الضبط في المجال المنجمي اللتين كيفهما المشرع بصريح العبارة بأنهما سلطتان إداريتان مستقلتان.

وللبحث عن الطابع الإداري نعتمد على معيارين في ذلك وهما:

(1) المادة 62 من الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم.

(2) المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم.

(3) المادة 34 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية، يتعلق بالمنافسة، ج.ر. عدد 43، الصادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم.

(4) راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 23-24 ماي 2007، ص 312.

(5) كسال ليليا، مرجع سابق، ص 13.

1- المعيار المادي:

وفقا لهذا المعيار، فإن السلطات الإدارية المستقلة هي وسيلة لتلبية حاجيات تعجز المرافق التقليدية عن تلبيتها، تلك المجالات التي تتدخل الهيئات فيها معقدة تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة على عاتق الدولة، وذلك بإصدار قرارات إدارية. على غرار القضاء الفرنسي الذي سلم بالطابع الإداري لهذه الهيئات، نجد مجلس الدولة الجزائري أقر بالطابع الإداري للجنة المصرفية، حيث اعتبرها بمثابة سلطة إدارية مستقلة، وأن كل قراراتها ذات طابع إداري⁽¹⁾.

2- المعيار العضوي:

وفقا لهذا المعيار فإن القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة تخضع لرقابة القاضي الإداري، باستثناء تلك الصادرة عن مجلس المنافسة التي تتعلق بقمع الممارسات المقيدة للمنافسة التي تخضع لرقابة القاضي العادي، وعلى هذا الأساس، قد يشكك في الطبيعة الإدارية لهذه السلطات خاصة بالنظر إلى المادة 09 من القانون المنظم لمجلس الدولة⁽²⁾.

كما نص المشرع على تكييفات أخرى متباينة من سلطة لأخرى بالنسبة لكل من مجلس النقد والقرض، ومجلس المنافسة، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط المحروقات⁽³⁾.

ففي مجال المنافسة، فإن المادة 16 من الأمر 06-95 المتعلق بالمنافسة تعرف مجلس المنافسة على أنه هيئة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري دون تحديد لطبيعة هذه الهيئة. إلا أن المشرع قد فصل انطلاقا من الأمر 2003 بتكليف مجلس المنافسة على أنه

(1) قرار مجلس الدولة رقم 2119 مؤرخ في 08 ماي 2000، بين يونين بنك الجزائر، www.Conseil-etat-dz.org.

(2) المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتضمن اختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، معدل ومتمم.

(3) بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 52.

سلطة إدارية. أما لجنة ضبط الغاز والكهرباء فهي سلطة ضبط الوحيدة التي تم تناولها تحت عنوان "الضبط"، إذ تم تكييفها على أنها هيئة مستقلة، طبقا للمادة 112 من القانون 02-01⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

استقلالية سلطات الضبط المستقلة.

أضفى المشرع الجزائري طابع الاستقلالية⁽²⁾ على بعض هيئات الضبط الفاصلة في المجال الاقتصادي والمالي، كسلطة ضبط الكهرباء والغاز، عكس بعض السلطات الأخرى التي لم يضيف عليها طابع الاستقلالية كمجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات.

وتقاس درجة استقلالية هذه السلطات اعتمادا على معيارين: الاستقلالية العضوية (أولا)، والاستقلالية الوظيفية (ثانيا).

أولا: الاستقلالية العضوية:

بالرجوع إلى القوانين المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة نستخلص من بعضها ما يبين مظاهر استقلالية هذه الهيئات وفي نصوص أخرى حدود هذه الاستقلالية.

1- مظاهر استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية:

يتم تحديد الاستقلالية العضوية اعتمادا على المعايير التالية:

أ- تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم:

يعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية مظهرا يضمن الاستقلالية العضوية لهذه الهيئات، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض السلطات

(1) المادة 112 من القانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

(2) يقصد بالاستقلالية عدم خضوع سلطات الضبط المستقلة لأي رقابة سلمية أو وصائية، والاستقلالية تكمن في مواجهة السلطة التنفيذية، أنظر: هبول إيمان، مرجع سابق، ص 31.

نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتماءهم أو عملهم⁽¹⁾، ك لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة التي تتكون من عدة أعضاء مختلفين في المراكز⁽²⁾.

ونجد المشرع الجزائري، لا يشارك المهنيين والحرفيين والمتعاملين ضمن تشكيلة هذه السلطات، أو يشاركهم بنسبة ضئيلة كما هو الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة⁽³⁾.

ب- تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء:

يخضع تعيين بعض أعضاء سلطات الضبط المستقلة إلى شكليات معينة، إذ نجد تعيين رئيس لجنة الإشراف على التأمينات يتم بموجب مرسوم رئاسي، بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية⁽⁴⁾.

في حين نجد مجلس النقد والقرض الذي يتكون من 07 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية زائد عضوين يختاران بحكم كفاءتهما في المسائل النقدية والاقتصادية⁽⁵⁾.

ج- تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

يقصد بالعهد المدة القانونية الممنوحة للأعضاء لممارسة مهامهم أثناءها، حيث لا يمكن عزلهم أو تسريحهم إلا في حالة ارتكابهم خطأ جسيم وهذا ضمانا لاستقلاليتهم وعدم وقوعهم تحت أي ضغط من طرف السلطة التي تملك حق تعيينهم⁽⁶⁾.

(1) حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23، 24 ماي، 2007، ص 34.

(2) المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة معدل ومتم.

(3) المادة 24 من الأمر 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتم.

(4) ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكر لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 20.

(5) المادة 58 من الأمر 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتم.

(6) فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2009، ص 44.

ومن أمثلة ذلك، يعين الرئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، يعين رئيسها لمدة نيابية تدوم 04 سنوات ويعين بقية الأعضاء لنفس المدة⁽¹⁾.

2- حدود الاستقلالية العضوية:

اعترف المشرع الجزائري باستقلالية أعضاء السلطات الإدارية المستقلة صراحة في النصوص المنشأة لها، بحيث نجد هذه الاستقلالية نسبية، ويظهر ذلك من خلال ما يلي:

تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين:

الملاحظ أن أعضاء سلطات الضبط المستقلة يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء رئيس وأعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها اللذين يعينون بموجب مرسوم تنفيذي⁽²⁾.

عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

لم ينص المشرع على عهدة أعضاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽³⁾، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽⁴⁾، والوكالتين المنجمتين⁽⁵⁾. وعليه، فعدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء يعرضهم للعزل في أي وقت وهذا يمس بالاستقلالية العضوية لسلطات الضبط المستقلة.

(1) المادتان: 21، 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة معدل ومتمم.

(2) حدري سمير، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص38.

(3) أنظر المادة 15 من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، معدل ومتمم.

(4) المادة 117 من القانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

(5) المادة 48 من القانون 01-10 مؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن القانون المنجمي، معدل ومتمم.

أ- غياب إجراء الامتناع:

يعتبر إجراء الامتناع تقنية تستثني بعض أعضاء سلطات الضبط من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها⁽¹⁾.

وبعد تفحص النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نلاحظ غياب شبه كلي لهذا الإجراء رغم أهميته باستثناء مجلس المنافسة، وذلك طبقاً لأحكام الأمر المتعلق بالمنافسة التي تمنع أي عضو المشاركة في مداولات تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه أو بين أحد أطرافها صلة قرابة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية⁽²⁾.

لكن بعد صدور الأمر رقم 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف تم تعميم إجراء الامتناع على جميع تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة مهما كانت وذلك من خلال نص المادة 02 منه⁽³⁾.

ثانياً - الاستقلالية الوظيفية:

رغم أن درجة الاستقلالية تختلف من سلطة ضبط إلى أخرى، إلا أنه يمكن أن نميز نصوص تخدم هذه الاستقلالية، ونصوص أخرى تحد منها.

(1) حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري، مثال: السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2011، ص 67.

(2) أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم.

(3) مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، سلطات الإدارية المستقلة وأحكام الدستور، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الاعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 37.

1- مظاهر استقلالية سلطات الضبط المستقلة من الناحية الوظيفية:

يتم تحديد الاستقلالية الوظيفية من خلال اعتماد المعايير التالية:

أ- الاستقلال المالي:

تتمتع بعض سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية، ونتيجة لذلك تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، لكن ذلك ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية وقد كرس المشرع الاستقلال المالي عند معظم الهيئات باستثناء هيئات الضبط في المجال البنكي⁽¹⁾ فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وبالتالي تبقى تابعة للسلطة التنفيذية من حيث التمويل⁽²⁾.

ب- الاستقلال الإداري:

يظهر استقلال السلطات الإدارية المستقلة من هذا الجانب كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين التابعين لها، كما أن تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية يكون تحت سلطة رئيس هذه السلطة، فعلى سبيل المثال نجد رئيس سلطة ضبط السوق هو الذي يتولى الإدارة العامة لمصالح المجلس، كما يقوم برقابة سلمية على جميع المستخدمين⁽³⁾.

2- حدود الاستقلالية الوظيفية:

تظهر تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية من الناحية الوظيفية من خلال ما يلي:

(1) نعني بهيئات الضبط في المجال البنكي كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية.

(2) زايد حميد، مرجع سابق، ص 10.

(3) أنظر المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44 مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج.ر. عدد 5 صادر في 21 جانفي 1996.

أ- إعداد التقرير السنوي وإرساله إلى الحكومة:

يعتبر هذا المظهر تقييدا لحريات السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية في القيام بنشاطها نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية لهذه السلطات. ونذكر على سبيل المثال، مجلس المنافسة، حيث يرفع تقريرا سنويا المتعلق بنشاطه للهيئة التشريعية أو الحكومة أو الوزير المكلف بالتجارة⁽¹⁾.

ب- وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي لسلطات الضبط المستقلة.

من بين السلطات التي لم يمنح لها المشرع حق وضع نظامها الداخلي، والذي يوضع من طرف السلطة التنفيذية، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية⁽²⁾، التي يتخذ نظامها الداخلي بموجب مرسوم تنفيذي الذي يحدد كيفية عملها وحقوق أعضاء مجلس الإدارة والقانون الأساسي ونظام أجور المستخدمين التابعين لهذه الأجهزة⁽³⁾.

المطلب الثاني:**اختصاصات سلطات الضبط المستقلة.**

منح المشرع سلطات الضبط المستقلة عدة اختصاصات حيث منح الاختصاص التنظيمي على سبيل الحصر لبعض السلطات (الفرع الأول)، كما منح لغالبية الهيئات الاختصاص الرقابي (الفرع الثاني)، وأخيرا منحها الاختصاص القمعي لمواجهة الأعوان الاقتصاديين في حالة ارتكابهم للمخالفات المنصوص عليها قانونا (الفرع الثالث).

(1) المادة 1/27 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم.

(2) ديب نذيرة، مرجع سابق، ص 84.

(3) المادة 51 من القانون 01-10 مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن القانون المنجمي، معدل ومتمم.

الفرع الأول:

الاختصاص التنظيمي

يقصد بالسلطة التنظيمية لسلطات الضبط المستقلة صياغة قواعد عامة ومجردة تنشأ حقوق على الأشخاص المخاطبين بها أو تفرض عليهم التزامات وتهدف هذه الأنظمة إلى تطبيق نصوص تشريعية سابقة⁽¹⁾، وقد منح المشرع الجزائري هذا الاختصاص لمجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومجلس المنافسة بصفة غامضة فقد منح التشريع البورصي للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سلطات قانونية وتنظيمية، ويمكن تقسيم الاختصاص التنظيمي للجنة إلى نوعين اختصاص تنظيمي عام واختصاص تنظيمي فردي⁽²⁾.

إذ خول المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة إصدار قرارات فردية تتعلق بالتراخيص (أولا)، الاعتماد (ثانيا).

أولا- إصدار التراخيص:

وتجدر الإشارة إلى أن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁽³⁾، ومجلس النقد والقرض يملكان حق اتخاذ قرارات فردية فمثلا نجد مجلس النقد والقرض يتخذ قرارات فردية تتمثل في ترخيص بفتح بنك أو مؤسسة مالية أو إقامة فرع بنك أو مؤسسة مالية أجنبية مع ضرورة

(1) فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص 13.

(2) بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23، 24 ماي 2007، ص 135.

(3) المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي، 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة معدل

تقديم الطلب إلى مجلس النقد والقرض والذي يقوم بدراسة الملف للتحقيق من مدى توفر الشروط القانونية، فإذا توفرت جميعها منح هذا الترخيص.

ثانيا - منح الاعتماد:

إن الحق في ممارسة النشاطات الاقتصادية المقننة، يقتضي حصول العون الاقتصادي على الاعتماد من السلطة الإدارية المستقلة، فعلى سبيل المثال النشاط المصرفي، لا يتوقف عند حد حصول المعني بالأمر على الترخيص من مجلس النقد والقرض وإنما لا بد من الحصول على الاعتماد، والذي هو عبارة عن قرار تصدره جهة إدارية مستقلة يتضمن بعض المزايا المالية، ويهدف إلى تحقيق أو تنفيذ بعض المشاريع كما يعتبر بأنه تصرف إداري منفرد، تسمح الإدارة من خلاله بوجود وممارسة نشاط معين، مع الإشارة أن طلب الاعتماد يقدم أمام محافظ البنك الجزائري في أجل أقصاه (12) شهرا الذي يمنحه بمقرر⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الاختصاص الرقابي

قد خول المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة صلاحيات تمكنها من الإحاطة بكل ما يجري في المجال المسند لها دون الاحتجاج في مواجهتها بسر مهني وهذه الرقابة لها وجهان، إما عن طريق الإطلاع على المستندات والوثائق (أولا)، أو عن طريق التحقيق (ثانيا).

(1) أعراب أحمد السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2007، ص74.

أولاً: سلطة الإطلاع على الوثائق والمستندات.

تملك السلطات الإدارية المستقلة حق الإطلاع على الوثائق الرئيسية دون الاحتجاج في مواجهتها بسر مهني⁽¹⁾.

فعلى سبيل المثال يمكن لمجلس المنافسة أن يقوم بتعيين مقرر للقيام بوظيفة الإطلاع عن طريق إرساله للمؤسسات الخاضعة لرقابته⁽²⁾.

ثانياً: سلطة التحقيق:

يهدف الاعتراف التشريعي بسلطة التحقيق للتأكد من احترام المتعاملين للنصوص التشريعية والتنظيمية، كذلك التأكد من عدم وجود وضعيات منافية للمنافسة، فعلى سبيل المثال يملك مجلس المنافسة حق القيام بكل الأعمال المفيدة التي تندرج ضمن اختصاصه لاسيما كل تحقيق أو خبرة أو دراسة⁽³⁾.

وفضلاً عن ذلك، فإن المشرع أوكل من خلال الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض للجنة المصرفية سلطة التحقيق في المجال البنكي⁽⁴⁾.

(1) أنظر المادة 108 من الأمر رقم 11-03، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل و متمم.

(2) أنظر المادة 20 من المرسوم الرئاسي 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة.

(3) أنظر المادة 105 من الأمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل و متمم.

(4) تومي نبيلة وعبد الله ليندة، السلطات القمعية للجنة المصرفية عن إخلال البنوك بإجراءات التعدي لتبييض الأموال أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 23، 24 ماي 2007، ص 176.

الفرع الثالث:

الاختصاص القمعي

يقصد بالسلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، تلك الأهلية التي يمنحها القانون لهذه الهيئات للمعاقبة على خرق القوانين والأنظمة، فتكريس السلطة العقابية ما هي إلا مظهر من مظاهر إزالة التجريم، والذي يقصد به استبعاد القاضي الجزائي لصالح الهيئات الإدارية المستقلة واستبدال العقوبات الجنائية بعقوبات إدارية⁽¹⁾.

لقد خول المشرع الجزائري لبعض هيئات الضبط المستقلة سلطة العقاب، فمثلا مجلس المنافسة قد منحه المشرع سلطة قمع الممارسات المقيدة للمنافسة، بعد ما كان ذلك من اختصاص القاضي الجنائي⁽²⁾.

على غرار ذلك، تتمتع اللجنة المصرفية باختصاصات قمعية وذلك باتخاذ مجموعة من التدابير الوقائية وإنزال العقوبات ضد كل من يرتكب مخالفات بنكية⁽³⁾.

ومن شروط ممارسة سلطة العقاب، يجب أن لا يكون الجزاء سالباً للحرية، وكذلك يجب أن تخضع للحدود والضوابط القانونية التي تكفل حماية حقوق وحرريات الأعوان الاقتصاديين⁽⁴⁾.

(1) هبول إيمان، مرجع سابق، ص 41.

(2) أنظر المادة 15 من الأمر 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، (ملغى).

(3) طباع نجاه، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات

الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 166.

(4) زايدي حميد، مرجع سابق، ص 17.

الفصل الأول:

رقابة القاضي الإداري على
قرارات سلطات الضبط
المستقلة عن طريق دعوى
الإلغاء

تعد دعوى الإلغاء من أهم دعاوى تقرير المشروعية وأكثرها فاعلية في ترسيخ دولة القانون، فهي دعوى عينية موضوعية من دعاوى قضاء الشرعية المتخذة في مواجهة كل قرار إداري مشوب، ولا تخرج القرارات التنازعية الصادرة عن الهيئات الإدارية المستقلة عن مضمون الفكرة، إذ تمتد لتشمل هذا النوع من القرارات حماية لمبدأ المشروعية.

كما تعد أيضا من بين طرق مخاصمة القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، حماية للحقوق والحريات الاقتصادية للأعوان الاقتصاديين من أي تعسف محتمل من طرف هذه السلطات، حيث جاءت مجمل النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة لدور القاضي الإداري في فرض رقابته على قرارات هذه الهيئات.

ولتبيان دور رقابة القاضي الإداري على قرارات سلطات الضبط المستقلة يجب التطرق إلى شروط وإجراءات قبول دعوى الإلغاء ضد قرارات هذه السلطات (المبحث الأول) ثم تبيان سلطات القاضي الإداري اتجاه هذه القرارات (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

شروط وإجراءات الطعن بالإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.

كما أوضحنا سابقاً، تخضع قرارات سلطات الضبط المستقلة لدعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري لرقابة مشروعيتها.

ولقبول دعوى الإلغاء أمام القاضي الإداري، لا بد من إتباع أصحاب الشأن مجموعة من الشروط والإجراءات القانونية. وبالرجوع إلى النظام القانوني الإجرائي المنظم لدعوى الإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط الاقتصادي، نجده يمزج بين نوعين من القواعد ذات طبيعة عامة والتي تشترك فيها جميع الدعاوى الإدارية المنصوص عليها في القانون الإجرائي العام (المطلب الأول)، وأخرى ذات طبيعة استثنائية نصت عليها النصوص التأسيسية لهذه السلطات (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الشروط العامة لقبول دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المستقلة.

إن شروط قبول الدعوى الإدارية ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، هي تلك الشروط الضرورية التي يجب توافرها لعرض القضية على القاضي الإداري، والتي تسمح له وتلزمه في نفس الوقت أن يفصل في موضوع النزاع.

وكما أسلفنا، تشترك دعوى الإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة مع الدعاوى الإدارية الأخرى في الشروط العامة لقبول الطعن فيها أمام القاضي الإداري وتتعلق هذه الشروط بالدعاوى بشكل عام وفي الدعاوى الإدارية بوجه خاص، فمنها ما تتعلق بعريضة افتتاح الدعوى (الفرع الأول)، وبعض هذه الشروط تتعلق بالشخص المدعى (الفرع الثاني) أما البعض الآخر فيتعلق بالقرار محل الطعن (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

الشروط المتعلقة بعريضة.

لم تشير النصوص التأسيسية المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي إلى الضوابط والأحكام المتعلقة بعريضة الدعوى في شكلها ومضمونها، وبالتالي نجد القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية هي السبيل في التطبيق على هذه الحالة.

وبالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية لاسيما المواد 816، 904 نجدها تحيلنا إلى المادة 15 من القانون نفسه التي تتضمن البيانات الواجب توفرها في عريضة افتتاح الدعوى تحت طائلة رفضها شكلاً⁽¹⁾ وهي:

- الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى.
- اسم ولقب المدعي وموطنه.
- اسم ولقب وموطن المدعى عليه، فإن لم يكن له موطن معلوم فأخر موطن له.
- الإشارة إلى تسمية وطبيعة الشخص المعنوي، ومقره الاجتماعي وصفة ممثلة القانوني أو الاتفاقي.

- عرض موجز للوقائع والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها الدعوى.

- الإشارة عند الاقتضاء إلى السندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

ومن خلال هذه المادة، نستخلص أنه يجب أن تكون عريضة افتتاح الدعوى مكتوبة وأن تتضمن جميع بيانات أطراف الخصومة وتتضمن كذلك ملخص ومستندات الطلبات وموقعة من قبل محامي.

هذا من جهة أخرى، لم توضح النصوص الخاصة بسلطات الضبط المستقلة المكلفة لم توضح كيفية رفع الطعن ضد القرارات هذه الهيئات أمام مجلس الدولة، لذا يجب العودة إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية. حيث ينص على أن تودع عريضة الدعوى مع نسخة

(1) المادة 15 من القانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر عدد 21 الصادر في 23 أبريل 2008.

منها بملف القضية لدى أمانة المجلس مقابل دفع الرسم القضائي، وتقييد في سجل خاص يمسك بأمانة ضبط المجلس، ويتم تبليغها رسمياً عن طريق محضر قضائي إلى الأطراف المعنية⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الشروط المتعلقة بالشخص المدعي.

المدعي في الدعوى الإدارية هو الشخص القانوني الذي يبادر باللجوء إلى القضاء للمطالبة بحق معين، حسب نوع الدعوى الإدارية، وفي دعوى الإلغاء يطالب المدعي بإلغاء القرار الإداري نظراً لما يشوبه من عيب في ركن أو أكثر من أركانه⁽²⁾.
لقد وضع قانون الإجراءات المدنية والإدارية قاعدة عامة تسري على مختلف الطعون ومنها الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة بحيث لا يجوز لأي شخص التقاضي ما لم تكن له صفة ومصحة⁽³⁾.

وبالرجوع إلى سلطات الضبط المستقلة، يجب أن نميز بين من له الصفة والمصلحة في الطعن ضد القرارات الفردية وكذا القرارات التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة، فالشخص المدعي في هذه الحالة قد يكون العون الاقتصادي أو سلطة الضبط المستقلة.

ما يلاحظ، أنه لا يمكن لأي كان التمسك بدعوى الإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، بل قصر المشرع هذا الحق على الأشخاص الذين انتهكت حرياتهم وحقوقهم من جراء تلك القرارات الصادرة عن هذه الهيئات.

(1) مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2010، ص110.

(2) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص08.

(3) المادة 13 من القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفيري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ففي المجال المصرفي، المشرع لم يحدد من له الصفة⁽¹⁾ والمصلحة⁽²⁾ للطعن في قرارات رفض الترخيص أو رفض الإعتماد بصفة صريحة، لكن من خلال المادة 80 من قانون النقد والقرض يمكننا أن نستنتج الأشخاص الذين يحق لهم الطعن في هذه القرارات⁽³⁾ وهم:

1- كل شخص مؤسس لبنك أو مؤسسة مالية.

2- كل شخص له دور تسييري في بنك أو مؤسسة مالية كمدير عام أو مدير أو إطار مسؤول.

3- كل الأشخاص الذين لهم صفة تمثيلية على مستوى البنك أو المؤسسة المالية.

أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز ففي المادة 119 من القانون رقم 02-01 حيث أعطى المشرع لرئيس اللجنة صفة تمثيل اللجنة أمام القضاء.

بعض سلطات الضبط المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ليست لديها أهلية التقاضي سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، وبالتالي فالدولة هي التي تمثلها أمام القضاء. كما أن أغلب النصوص المنشأة لهذه السلطات تعطى الحق في إصدار قرارات وحتى عقوبات مما ينجر عنها أن تكون محل الطعن أمام مجلس الدولة، وبالتالي تكون طرفا في النزاع بما يؤهلها للترافع أمام القضاء، كما ينتج عن تتمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية أهليتها للتقاضي⁽⁴⁾.

(1) يقصد بالصفة أن يقوم المدعي بالمطالبة بحقه بنفسه أو عن طريق نائب أو وكيل له يكون بمثابة ممثل قانوني، أنظر بوجادي امير، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 265.

(2) عرف أحد الفقهاء المصلحة على أنها الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها باللجوء إلى القضاء، أنظر: مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 304.

(3) عميور فرحات، مكانة القاضي الإداري في مجال البنوك في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون الإصلاحات الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2006، ص 66.

(4) نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة- دراسة نظرية- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص 109.

وتجدر الإشارة، إلى أنه ترفض الدعوى شكلا أمام القضاء إذا قدمت من غير ذي صفة له، أو مصلحة.

الفرع الثالث:

أن ينصب الطعن على قرار إداري

يشترط لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري أن يكون القرار محل الطعن منصبا على القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، كما نصت عليه المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 السالف الذكر⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، فإنه يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون هناك وجود قرار إداري⁽²⁾ صادر عن سلطة الضبط المستقلة سواء كان قرار فردي يتعلق بتنظيم ممارسة النشاط الاقتصادي عن طريق منع أو رفض منح التراخيص، أو قرار قمعي يتضمن عقوبة توقع على العون الاقتصادي. وفي هذا الصدد، فإن الاجتهاد القضائي الفرنسي يقدم مقارنة ضيقة لفكرة القرار فالطلب البسيط لتقديم معلومة من قبل لجنة البورصة لا يمكن تكييفه بقرار، كما اعتبر رفض لجنة عمليات البورصة تمديد آجال تقديم الملاحظات أنه قرار، لكن محكمة استئناف باريس اعتبرته مجرد إجراء تحضيري لا يمكن في حال من الأحوال أن يكون محلا للطعن.

(1) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 82.

(2) يقصد بالقرار الإداري هو العمل القانوني الانفرادي الصادر عن مرفق عام والذي من شأنه إحداث أثر قانوني تحقيقا للمصلحة العامة، انظر محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 127.

ولحماية حقوق الدفاع، يقتضي أن يكون القرار المتعلق بآجال تقديم الملاحظات ألا لا يكون خاضعا للسلطة التقديرية للهيئة الإدارية المستقلة⁽¹⁾. ويشترط أن يكون محل دعوى الإلغاء قرارا إداريا متضمنا عقوبة صادرة من سلطة إدارية مستقلة، كأن يتخذ مجلس المنافسة أوامر معلة ترمي إلى وضع حد للممارسات المقيدة للمنافسة، وفي الوقت نفسه يمكن أن يعاقب على عدم احترام هذه الأوامر بعقوبات مالية⁽²⁾.

أما بالنسبة للجنة المصرفية فطبقا لنص المادة 114 من قانون النقد والقرض، إذ أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يذعن لأمر أولم يأخذ في الحسبان التحذير، يمكن للجنة أن توقع عليها عقوبات تأديبية صارمة وخطيرة تتخذ في شكل قرار تأديبي، يمكن أن تمس المسؤولين على المؤسسة مباشرة (الأشخاص الطبيعيين)، كما يمكن أن تمس الشخص المعنوي، إلى جانب هذه العقوبات يمكن للجنة أن توقع عقوبات مالية⁽³⁾.

المطلب الثاني:

الطابع الاستثنائي لإجراءات الطعن بالإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.

إلى جانب الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة والتي سبق التطرق إليها، يتعين على الطاعن إتباع واحترام شروط إجرائية خاصة تتفرد بها فقط منازعات هذه السلطات، وإلا رفضت الدعوى أمام القاضي الإداري.

وعليه، فإن القانون الإجرائي لسلطات الضبط المستقلة أفرز بعض إجراءات التقاضي استنادا إلى القواعد الإجرائية العامة والمتعلقة أساسا بالتظلم الإداري المسبق (الفرع الأول) آجال الطعن (الفرع الثاني).

(1) عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص ص 200، 201.

(2) المادتان 45 و58 من الأمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم.

(3) أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 140.

الفرع الأول:

التظلم الإداري المسبق.

على العموم النصوص المنظمة لمنازعات سلطات الضبط المستقلة لم تشترط التظلم الإداري المسبق⁽¹⁾ وحتى القواعد العامة، لم تجعل من التظلم الإداري المسبق بنوعيه الولائي والرئاسي إجراء إلزامي لقبول دعاوى الإلغاء، بل أصبح اختياري لدى الطاعن ولتوضيح هذه المسألة، يستوجب علينا استعراض بعض الحالات التي لا يشترط المشرع على الطاعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة التظلم الإداري المسبق (أولاً)، وكذلك الإشارة إلى بعض الحالات التي تم تكييفها على خلاف ذلك (ثانياً).

أولاً: عدم اشتراط التظلم المسبق ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة كأصل .

إن الطعون المقدمة ضد قرارات كل من سلطة ضبط المواصلات السلوكية واللاسلكية، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وكذا قرارات الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية معفاة من شرط التظلم الإداري المسبق الوارد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية باعتبار أن المشرع نصفي قوانينها التأسيسية على مواعيد طعن خاصة⁽²⁾.

كما لا يمكن إثارة شرط التظلم الإداري المسبق بالنسبة للطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة الخاصة بقمع الممارسة المقيدة للمنافسة، كون الاختصاص فيها يعود للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة.

ومن التطبيقات العملية على عدم اشتراط التظلم الإداري المسبق للطعن بالإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة قضى مجلس الدولة في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي بشأن طعن مقدم ضد قرار اللجنة المصرفية بتعيين متصرف إداري

(1) يقصد بالتظلم الإداري المسبق قيام الشخص المعني بالقرار بتقديم شكوى إلى الجهة المصدرة له، وهو إما أن يكون تظلم ولائي أو تظلم رئاسي، بهدف مراجعة القرار، إما بإلغائه أو سحبه، انظر: رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص 103.

(2) بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007، ص 76.

مؤقت لدى البنك الجزائري بما يلي: "هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، وأن هذه المادة تخرج عن ما هو مقرر في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فيما يخص الإجراءات والآجال، بحيث لا تنص على الطعن المسبق وإنما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في آجال ستون (60) يوماً⁽¹⁾.

ثانياً: إلزامية شرط التظلم الإداري المسبق ضد بعض قرارات سلطات الضبط المستقلة.

إن المشرع المصرفي في الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض يشترط لقبول دعوى الإلغاء ضد قرارات رفض الترخيص بإنشاء بنك أو مؤسسة مالية، أو فتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية أو فتح فروع في الجزائر للبنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، فإنه لا يمكن الطعن في القرارات التي يتخذها المجلس، إلا بعد حصول العون الاقتصادي على قرارين برفض الترخيص من مجلس النقد والقرض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مرور أكثر من 10 أشهر من تاريخ تبليغ قرار رفض الطلب الأول⁽²⁾.

وعلى هذا الأساس، يذهب بعض الفقه إلى تكييف هذا الإجراء على أنه تظلم إداري مسبق⁽³⁾.

الفرع الثاني:

آجال الطعن ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.

يعتبر شرط الميعاد في المنازعة الإدارية إلزامياً وهو من النظام العام، بما يستلزمه من استقرار في الأوضاع والمراكز القانونية، وحماية للصالح العام، غير أن باستقراء معظم النصوص المنشأة لمختلف السلطات الإدارية المستقلة يتضح أن مواعيد الطعن ضد قرارات

⁽¹⁾ قرار مجلس الدولة، رقم 14489، مؤرخ في 01 أبريل 2003، قضية بنك الجزائر الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، سنة 2003.

⁽²⁾ المادة 87 من الأمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم.

⁽³⁾ بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 77.

هذه السلطات تخضع لنظام خاص بها يتميز بعدم التجانس والبساطة مما قد يشكل مركز غموض وتعقيد⁽¹⁾.

ولدراسة آجال الطعن يتعين التطرق إلى ميعاد الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة (أولاً)، ثم بداية حساب المواعيد (ثانياً)، ثم بعد ذلك سنتطرق إلى انقطاع وانتهاء المواعيد (ثالثاً).

أولاً: تذبذب ميعاد الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة.

تنص أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، على أن مجلس الدولة عندما يفصل كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجل المحددة بأربعة (4) أشهر⁽²⁾. غير أن مواعيد الطعن الواردة في النصوص التأسيسية المنشأة لسلطات الضبط المستقلة تختلف من سلطة ضبط إلى أخرى، ولا تتوافق مع القاعدة الأصلية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ولتوضيح هذا الاختلاف سنتناول هذه المواعيد حسب مجال اختصاص هذه السلطات.

1- في المجال المالي.

يختلف كذلك في المجال المالي الميعاد من سلطة ضبط إلى أخرى، سواء بالنسبة للجنة مراقبة عمليات البورصة أو مجلس النقد والقرض أو لجنة الإشراف على التأمينات. أ- ميعاد رفع الدعوى ضد قرارات لجنة مراقبة عمليات البورصة.

نميز هنا بين القرارات التنظيمية والقرارات الفردية التي تتخذها اللجنة، فبالنسبة لهذه الأخيرة يجوز لطالب الاعتماد كوسيط إذا رفض اعتماده أو حدد مجاله، أن يرفع طعن ضد قرار اللجنة بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال شهر من تاريخ تبليغ القرار⁽³⁾ وهذا ما أكدته المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة التي تنص في

(1) بلحماش صورية وربحي حبيبة، ضمان المحاكمة العادلة أمام السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 46.

(2) أنظر المواد من 829-832 من القانون 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص 112.

فقرتها الثالثة على: "يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعن بالإلغاء ضد قرارات اللجنة أمام مجلس الدولة، في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة"⁽¹⁾.

أما فيما يخص ميعاد الطعن ضد القرارات التنظيمية الصادرة عن هذه اللجنة فلا نجد النص المنشئ للجنة يحدد ميعاد معين للطعن فيها، غير أنها أجازت وقف تنفيذ هذه القرارات إذا كان يمكن أن ينجر عن تنفيذها نتائج واضحة الشدة والإفراط أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها. وبالتالي يقتضي منا البحث عن ميعاد الطعن في هذه القرارات⁽²⁾

بالرجوع إلى القواعد العامة التي تنص على أن يرفع الطعن أمام مجلس الدولة خلال أجل أربعة أشهر تسري من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي⁽³⁾.

ب- بالنسبة لمجلس النقد والقرض.

يتخذ مجلس النقد والقرض قرارات تنظيمية في شكل أنظمة وقرارات فردية في شكل تراخيص تكون قابلة للطعن القضائي خلال أجل ستون (60) يوما أمام مجلس الدولة⁽⁴⁾.

المشروع وحد ميعاد الطعن بشأن قرارات مجلس النقد والقرض التنظيمية والفردية وهي 60 يوما.

وبالتالي تكون الدعوى مرفوضة أمام مجلس الدولة إذا باشرها أصحاب الشأن خارج ميعاد المذكور أعلاه⁽⁵⁾.

⁽¹⁾أنظر المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومنتهم.

⁽²⁾ نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص 112.

⁽³⁾ المادة 829 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

⁽⁴⁾ نايل نبيل محمد ، المرجع نفسه ، ص 113.

⁽⁵⁾أنظر المادة 65 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، معدل ومنتهم.

ج- ميعاد رفع الدعوى ضد قرارات لجنة الإشراف على التأمينات.

تنص المادة 31 من القانون رقم 04-06 المعدلة للمادة 213 من الأمر رقم 95-07 على أن قرارات اللجنة فيما يتعلق بتعيين متصرف إداري تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة دون تحديد ميعاد الطعن⁽¹⁾، وهذا ما يستلزم الرجوع إلى القواعد العامة المتمثلة في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث تحدد أجل الطعن بـ 04 أشهر ابتداء من تاريخ التبليغ الشخصي للقرار الفردي.

2- في المجال الاقتصادي.

هنا نميز بين ميعاد الطعن لبعض سلطات الضبط العاملة في هذا المجال:

أ- ميعاد الطعن في قرارات لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

بالنسبة لميعاد الطعن ضد قرارات لجنة ضبط البريد والمواصلات، فقد حدد بموجب المادة 17 من القانون رقم 2000-03 كما يلي: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها وليس لهذا الطعن أثر موقف"⁽²⁾.

ب- ميعاد الطعن في قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

لم تحدد النصوص المنشأة لغرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز ميعاد الطعن ضد قرارات اللجنة لها ميعاد الطعن على اعتبار هذه النصوص، وإذا كانت قرارات سلطات الضبط المستقلة لا تتمتع بحصانة قضائية شأنها في ذلك شأن باقي الأعمال الإدارية⁽³⁾، وبالتالي يعد الطعن فيها أمام القاضي الإداري.

(1) المادة 31 من القانون رقم 04-06، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جوان

1995، المتعلق بالتأمينات، ج. ر. عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.

(2) بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 78.

(3) مخلوف باهية، مرجع سابق، ص 109.

ج- ميعاد رفع الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة.

بالنسبة لمقررات مجلس المنافسة فهي قابلة للطعن بالاستئناف أمام المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية طبقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية في أجل لا يتعدى شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام هذه المقررات من الأطراف المعنية أو من طرف الوزير المكلف بالتجارة⁽¹⁾.

نجد أن المشرع في المواد المتعلقة بالتجميع لم يحدد أجل الطعن في قرار مجلس المنافسة خاصة إذا رفض التجميع، وبالتالي نرجع إلى القواعد العامة لكي نعرف ميعاد رفع الطعن أمام مجلس الدولة والمقدرة بأربعة أشهر من تاريخ الرفض أي تبليغه⁽²⁾.

ثانيا: بداية حساب المواعيد.

تشير جل النصوص المنظمة للطعن ضد قرارات الهيئات الإدارية المستقلة إلى أن بداية حساب ميعاد الطعن يكون من تاريخ تبليغ القرار الفردي، أو النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية.

1-تبليغ القرار الفردي:

يتم إعلام المعني بالقرار الصادر عن سلطة الضبط المستقلة سواء عن طريق محضر قضائي أو بواسطة البريد عن طريق رسالة مضمّنة أو عن طريق دعوة الشخص المعني وتبليغه شخصيا بالقرار⁽³⁾.

(1) ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004، ص44.

(2) نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص115.

(3) حسين فريجة، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعي، الجزائر، 2010 ص363.

فبالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فإن قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، خلال أجل شهرا واحدا، ابتداء من تاريخ تبليغ القرار موضوع الاحتجاج⁽¹⁾.

أما اللجنة المصرفية فتقضي الفقرتين 2 و3 من المادة 107 من الأمر المتعلق بالنقد والقرض⁽²⁾ كما يلي: "يجب أن يقدم الطعن في أجل ستون (60) يوما من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلا.

ويتم تبليغ القرارات بواسطة عقد غير قضائي أو طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية".

2- نشر القرارات التنظيمية:

القرارات التنظيمية أو اللوائح هي التي يتم العلم بها عن طريق النشر لهذه القرارات لما لها من أثر عام اتجاه الكافة أو على الأقل اتجاه مجموعة غير محددة من الأفراد.

والإشكال المطروح بالنسبة للهيئات التي تنشر قراراتها في الجريدة الرسمية ويتعلق الأمر بمجلس النقد والقرض (الاعتماد) ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها خصوصا بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي له سلطة سحب الاعتماد، هل يطعن في قرار سحب الاعتماد من يوم التبليغ أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية؟، هل سحب الاعتماد إجراء يخضع للنشر في جريدة رسمية أو التبليغ طبقا لقانون الإجراءات المدنية والإدارية؟.

في فرنسا بالنسبة للجنة عمليات البورصة تم حل الإشكال من طرف محكمة النقض، وذلك لصالح النشر في الجريدة الرسمية، حيث أكدت أن النشر غير السليم لا يمكن أن يجري حساب المواعيد⁽³⁾.

(1) المادة 1/57 من المرسوم التشريعي 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم.

(2) المادة 107 من الأمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، المعدل ومتمم.

(3) عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع

سابق، صص 23، 24.

أما بالنسبة للجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز ولجنة الإشراف على التأمينات فالمشرع لم يبين بداية حساب ميعاد الطعن، ففي هذه الحالة نعود إلى أحكام القواعد العامة وذلك في المادة 829⁽¹⁾ التي تنص: «يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة (04) أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي».

ثالثا: انقطاع وانتهاء الميعاد.

ورد بالرجوع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية حالات حصرية ينقطع فيها الميعاد ولا تحسب المواعيد في أربعة حالات ذكرها المشرع وهي⁽²⁾:

1- حالة الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة كالطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة أمام المحكمة الإدارية بالجزائر.

2- حالة طلب المساعدة القضائية يقدمه صاحب الشأن عندما يكون عاجزا عن دفع الرسوم القضائية، فيطلب إعفائه منها أو لعدم قدرته على توكيل محامي.

3- وفاة المدعي أو تغير أهليته، فب وفاة المدعي تنقضي أهلية الشخص وبالتالي تنقطع الآجال إذا كان موضوع الدعوى قابل للانتقال ويسري الميعاد في حق ورثته.

4- القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ، وهنا تؤدي القوة القاهرة إلى وقف الميعاد بحيث لا تبدأ المدة في السريان إلا بعد زوال هذه الحالة، بحيث يكون الحادث مستقلا عن إرادة المتعامل وغير قابل للتوقع ولا للدفع.

أما فيما يتعلق بانتهاء آجال الطعن ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، فإن الميعاد ينقضي بانتهاء الآجال الممنوحة للأعوان الاقتصاديين للطعن فيه.

⁽¹⁾ المادة 829 من القانون 08-09، المنصمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁽²⁾ انظر في هذا الإطار: مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1999 ص 216.

المبحث الثاني:

سلطات القاضي الإداري في إلغاء قرارات سلطات الضبط المستقلة.

يعتبر القضاء الإداري الملجأ الذي يعود إليه الأعوان الاقتصاديين لحماية حقوقهم وحياتهم في ممارسة الأنشطة الاقتصادية، من القرارات التي قد تصدر من طرف السلطات الإدارية بشكل مخالف للقانون.

ففي هذا الصدد، يؤدي القاضي الإداري دورا هاما في مجال سلطات الضبط المستقلة يتجلى في الرقابة على مدى مباشرة سلطات الضبط المستقلة لسلطاتها التنظيمية الرقابية أو التأديبية في الإطار المحدد لها قانونا، لأنه إذا ما أساءت استعمال هذه السلطات سيؤدي حتما إلى تقييد حريات الاستثمار في المجال الاقتصادي والمالي، مما يستوجب على القاضي فرض سلطته على أعمال هذه السلطات.

وعليه، فإذا كان المشرع قد أجاز للقاضي الإداري بسط سلطته على وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة (المطلب الأول)، فإنه يمكنه إلى جانب ذلك النظر في موضوع دعوى الإلغاء ضد قرارات هذه السلطات (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

سلطات القاضي الإداري في وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة.

إن تطبيق الأثر الفوري غير الواقف للطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة وطول أجال الفصل في الدعوى قد يلحق بالأعوان الاقتصاديين أضرارا لا يمكن تداركها بحصولهم على القرار القضائي الذي يتضمن إلغاء قرار سلطة الضبط أو الحكم لهم بالتعويض المادي.

لهذه الأسباب، فإن نظام وقف تنفيذ هو السبيل لتفادي تلك الأضرار وهو إجراء استثنائي يرد على قاعدة النفاذ الفوري للقرارات الإدارية بصفة عامة وقرارات سلطات الضبط المستقلة على وجه الخصوص⁽¹⁾.

وعليه، فلا جدوى من وراء حصول العون الاقتصادي على حكم يقضي بإلغاء قرارات سلطة الضبط المستقلة غير المشروعة، إذا كان هذا الأخير قد تم تنفيذه ورتب آثاره. وعلى ضوء ما تقدم، يكتسي نظام وقف التنفيذ في مواجهة قرارات سلطات الضبط المستقلة درجة بالغة الأهمية، لذا يستوجب منا دراسة هذا الموضوع بداية الوقوف على مشكلة تردد موقف المشرع من تكريس نظام وقف التنفيذ ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة (الفرع الأول)، ثم نتطرق إلى ضرورة تكريس هذا النظام ضد هذه القرارات (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

تردد المشرع من تكريس نظام وقف التنفيذ ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.

بعد قراءتنا للنصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة نلمس تذبذباً وعدم توحيد في موقف المشرع بشأن مسألة وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة، فتارة ينص على عدم وقف تنفيذها (أولاً)، وتارة أخرى يجيزه (ثانياً)، وأحياناً يغيب موقفه (ثالثاً).

أولاً: استبعاد المشرع لنظام وقف التنفيذ بنص صريح.

لقد أكدت بعض النصوص الخاصة لبعض هيئات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي على عدم خضوع القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عنها لنظام وقف التنفيذ المكرس في المواد 833 إلى 837 من قانون الإجراءات المدنية الإدارية⁽²⁾.

⁽¹⁾ بلغربي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص 127.

⁽²⁾ أنظر المواد 833 إلى 837 من القانون 08-09، مؤرخ في 25 فبراير، 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

مما يجعلها تخضع لمبدأ التنفيذ الفوري، وهذا ما قد يعرض مصالح بعض الأعوان الاقتصاديين للخطر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء أن تمحوه أو تجبره⁽¹⁾.

ومن الهيئات التي نصت على الأثر غير الموقف للطعن في قراراتها، نجد مجلس النقد والقرض، حيث يتخذ هذا الأخير قراراته في شكل أنظمة تكون قابلة للطعن ولا تخضع لمبدأ وقف التنفيذ، وهذا استنادا للمادة 65 من الأمر 11-03 التي تنص على أنه: "يكون النظام الصادر والمنشور موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة ولا يكون لهذا الطعن أثر موقف"⁽²⁾.

ومن خلال هذا، يتضح لنا الاستبعاد الصريح لتطبيق مبدأ وقف التنفيذ، إذ ليس للطعن أمام مجلس الدولة أي أثر موقف لتطبيق هذه الأنظمة ويبدو هذا الأمر راجع إلى انفراد الوزير المكلف بالمالية بهذا الطعن⁽³⁾.

كما يتضح الاستبعاد الصريح لنظام وقف التنفيذ بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية عند ممارستها للسلطة القمعية، حيث تملك سلطة توقيع عقوبات مالية وأخرى غير مالية كالإنذار والتوبيخ، سحب الاعتماد والغرامة المالية والتي تعتبر قرارات إدارية تكون قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة من الأشخاص المعنيين بالقرار إلا أنه رغم خطورتها وصعوبة معالجة أثرها فإنها غير موقفة التنفيذ⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للقرارات الفردية الصادرة عن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا، فقد نص المشرع في المادة 5/58 من القانون 10-01، المتضمن قانون المناجم، على ما يلي: "يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة في أجل ثلاثين يوما من تاريخ التبليغ، ولا يوقف الطعن مجرى القرارات"⁽⁵⁾.

(1) فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة، بجاية، 23-24 ماي 2007، ص 258.

(2) المادة 65 من الأمر 11-03 يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم.

(3) فتحي وردية، مرجع سابق، ص 259 .

(4) أنظر المادة 117 من الأمر 11-03، يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم.

(5) المادة 48 من القانون رقم 10-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن القانون المنجمي، معدل ومتمم.

ثانيا: تكريس مبدأ وقف التنفيذ بنص صريح.

على خلاف ما سبق ذكره، نجد بعض الأحكام المنظمة لبعض سلطات الضبط المستقلة، تنص صراحة على أن الطعن بالإلغاء في قراراتها يوقف تنفيذها.

ففي مجال البورصة يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام ينجر عنها نتائج واضحة الشدة والإفراط أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها، إذ أن وقف التنفيذ هنا ينصب فقط على القرارات التنظيمية⁽¹⁾.

كذلك الأمر فيما يخص القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة أثناء ممارسته لسلطته القمعية، يمكن طلب وقف تنفيذها، إذ تنص المادة 2/63 من قانون المنافسة على مايلي: "غير أنه يمكن لرئيس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز خمسة عشر (15) يوما أن يوقف التدابير المنصوص عليها في المادتين 45 و46 أعلاه، الصادر عن مجلس المنافسة عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة"⁽²⁾.

وعليه، فإن المشرع الجزائري يكون قد وفق عندما كرس مبدأ وقف التنفيذ ضد القرارات الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة باعتباره يشكل إحدى الضمانات لحماية حقوق وحرية الأعوان الاقتصاديين.

⁽¹⁾ انظر المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم.

⁽²⁾ تنص المادتين 45 و46 على تدابير تتمثل في العقوبات المالية وأوامر النشر أو توزيع أو تعليق قرار المجلس وكذا التدابير المؤقتة لوضع حد للممارسات المقيدة للمنافسة، أنظر: الأمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

ثالثا: سكوت المشرع تجاه الأثر الموقوف لقرارات بعض الهيئات المستقلة.

في إطار سلطات القاضي الإداري في وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة فإن المشرع الجزائري قد سكت عن خضوع أو عدم خضوع بعض قرارات سلطات الضبط المستقلة لنظام وقف التنفيذ كقرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وهذا ما يتضح من خلال المادة 139 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز⁽¹⁾ التي تقضي بأنه: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة". ويمكن القول أن المشرع سواء باستبعاده لنظام وقف التنفيذ على بعض قرارات سلطات الضبط المستقلة أو التي سكت عنها، فإنها تخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، حيث تخول للأشخاص المعنيين طلب وقف تنفيذ أي قرار متى توفرت شروط هذا الطلب وذلك بالتحديد في المادة 910 التي تنص على "تطبق الأحكام المتعلقة بنظام وقف التنفيذ على كافة القرارات الإدارية بما فيها قرارات سلطات الضبط المستقلة"⁽²⁾.

الفرع الثاني:

ضرورة تكريس وقف التنفيذ

رغم أن مبدأ عدم وقف التنفيذ يجد مبرراته في أن الإدارة تمتلك سلطة القيام بنفسها بتنفيذ القرارات التي تتخذها دون الحاجة إلى استئذان القضاء، وكذا استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطتين القضائية والإدارية، كما أن ضرورة تحقيق المصلحة العامة وضرورة حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد يقتضي عدم وقف القرار الإداري وشله⁽³⁾، إلا أن تطبيق

(1) شيخ أمر بسمينة، توزيع الاختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2009، ص 148.

(2) انظر المواد: 833 إلى 837 من القانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(3) بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات الماستر أكاديمي شعبة الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2014، ص 45.

هذا المبدأ قد يؤدي إلى عدم جدوى دعوى الإلغاء، خاصة بالنسبة للقرارات القمعية التي تصدرها سلطات الضبط المستقلة، إذ يعتبر وقف تنفيذ القرارات الصادرة عنها ضماناً من ضمانات الدفاع⁽¹⁾.

وعليه، وللتفصيل في هذا الموضوع، يستوجب البحث عن مبررات تكريس نظام وقف التنفيذ (أولاً)، ثم بعد ذلك الوقوف على شروط قبول طلب وقف التنفيذ (ثانياً).

أولاً: مبررات تكريس نظام وقف التنفيذ:

إذا كان الحكم بالإلغاء له حجية مطلقة في مواجهة الكافة، وأنه قد يؤدي إلى إعدام القرار الإداري وإزالة جميع آثاره بأثر رجعي واعتباره كأن لم يكن، وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل إصداره، فكيف ينتج حكم الإلغاء هذه الآثار إذا كانت الإدارة بتنفيذ قرارها ورتب جميع آثاره، لأن مجرد الطعن فيه بالإلغاء أما القضاء الإداري لا يوقف التنفيذ⁽²⁾.

معنى ذلك، أن تنفيذ القرار الإداري رغم الطعن فيه بالإلغاء، يعد بمثابة مصادرة على المطلوب، إذ يجعل الحكم الصادر بإلغائه لا قيمة له من الناحية العملية. ومن ناحية أخرى فإن التعويض الذي يحكم به ضد سلطات الضبط المستقلة مهما كانت قيمته، لا يمكنه أن يعيد الحالة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار محل الطعن، فعلى سبيل المثال لا يمكن أن يصحح الضرر الواقع، مثلما هو الحال بالنسبة للقرار القاضي بسحب اعتماد بنك أو مؤسسة مالية.

كما أن الخروج عن القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية إنما جاء خدمة لضرورات الضبط الاقتصادي، ومن أبرز هذه المبررات نجد:

1- جبر الآثار السلبية الماسة بالأعوان الاقتصاديين: يتضح من خلال هذا المبرر أن وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي

(1) رحموني موسى، مرجع سابق، ص 125.

(2) فتحي وردية، مرجع سابق، ص 255.

ليس مجرد قاعدة إجرائية، بل جاء تعزيزا لحماية المصالح المالية للأعوان الاقتصاديين التي يمكن أن يلحقها ضرر جسيم لا يمكن تداركه⁽¹⁾.

وعليه، يعتبر وقف التنفيذ ضمانا من ضمانات الدفاع، التي يتمتع بها الأعوان الاقتصاديين في مواجهة سلطات الضبط المستقلة، عندما تكون هذه الأخيرة بصدد تنفيذ قرارات مرتبطة بوظيفتها القمعية، وللقضاء السلطة التقديرية بالأمر بوقف التنفيذ من عدمه تبعا لظروف القضية.

2- تفادي سلبات طول إجراءات دعوى الإلغاء: كثيرا ما يطول أمد التقاضي، إما بسبب سوء نية الخصوم أو من أجل التروي في تحقيق الدعوى، وفتح المجال الزمني للخصوم لإعداد وسائل دفاعهم، وبسبب كثرة القضايا أيضا، الأمر كله قد يجعل القضاء غير مجدي في الكثير من الحالات خاصة أمام تلك الأضرار التي لا يمكن دفعها أو تفاديها عن طريقه مما جعل المشرع الجزائري كغيره من المشرعين يبحث في الإجراءات الأجدى، والتي من بينها تبني نظام وقف التنفيذ⁽²⁾.

من الناحية العملية، فإن العلة من وقف تنفيذ القرار الإداري، يظهر بوضوح في بطئ القاضي الإداري الجزائري في الفصل في الدعاوى المعروضة عليه فقد تستغرق وقتا طويلا فتتعدم بذلك الفائدة المرجوة من إغائه للقرار غير المشروع، لذلك فإن نظام وقف التنفيذ هو العلاج الممكن لهذا المشكل الذي يؤدي إلى نتائج خطيرة⁽³⁾.

ثانيا: شروط قبول طلب وقف التنفيذ.

إن المشرع - كما سلف - لم يكن حريصا بالشكل المطلوب على حماية مصالح الأعوان الاقتصاديين، وذلك من خلال الاستخفاف بوضع أحكام إجرائية خاصة تبين كيفية

⁽¹⁾ عبيدش ليلة، اختصاص منح الإعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة ملود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 120.

⁽²⁾ هديلي أحمد، سلطات القضاء في شل القوة التنفيذية لقرارات مجلس المنافسة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية 23-24 ماي 2007، ص 222.

⁽³⁾ فتحي وردية، مرجع سابق، ص 255.

رفع الدعوى الإستعجالية الرامية إلى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة، وتحديد شروط قبولها أمام الجهة القضائية المختصة.

وفي ظل غياب هذه الشروط، فإن دعاوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة كغيرها تخضع للقواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تقسم إلى شروط شكلية وأخرى موضوعية.

1- الشروط الشكلية:

هناك شرط واحد لقبول طلب وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة أمام القاضي الإداري، الذي يجب أن يقدم بشكل صريح⁽¹⁾، إذ لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يكن متزامنا مع الدعوى المرفوعة في الموضوع، كما يشترط أن تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة، بمعنى ذلك عدم إثارة الطلب بمناسبة النظر في دعوى الموضوع، وهذا ما تشير إليه المادة 834 التي تنص: «تقدم الطلبات الرامية إلى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة».

لا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه⁽²⁾.

2- الشروط الموضوعية:

فيما يخص الشروط الموضوعية لقبول دعوى وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة، هناك شرطان هما: وجود حالة الاستعجال والجدية.

أ- شرط الاستعجال:

يمثل شرط الاستعجال أحد الشروط الموضوعية لقبول طلبات وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة الموجهة ضد الأعوان الاقتصاديين.

(1) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الجزء الثالث، نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1990، ص 515.

(2) أنظر المادة 834 من القانون 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

قد أوضحت المحكمة الإدارية المصرية معنى شرط الاستعجال بقولها: "ينبغي على القضاء الإداري ألا يوقف تنفيذ قرار إداري إلا عند قيام ركن الاستعجال، بمعنى أن يترتب على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء نتائج يتعذر تداركها..."⁽¹⁾.

ومن خلال هذا التعريف، تتوفر حالات الاستعجال في القرارات والعقوبات التي تقرها سلطات الضبط المستقلة، إذا ترتب على تنفيذها أضراراً يتعذر إصلاحها عينا وذلك بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه من قبل.

وفي هذا الموضوع، يعتبر الاستعجال في وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة ولو تعلق الأمر بالطعون المقدمة أمام القضاء العادي منازعة إدارية، أي يعتبر كإجراء استعجال مهما كانت أسس هذه المنازعة⁽²⁾.

لذلك، فعلى القاضي الإداري أن يحكم بوقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط محل دعوى الإلغاء إذا ثبت له أن تنفيذها من شأنها أن تلحق أضراراً ونتائج وخيمة للعون الاقتصادي أو نتج عنها عواقب يستحيل تداركها، مما يقتضي الاستعجال كشرط إجرائي لتبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه المطلوب وقف تنفيذه، وذلك طبقاً لما ورد في المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ب - شرط الجدية:

لا يكفي لقبول طلب وقف التنفيذ، توفر شرط الاستعجال فقط، بل يضاف إليه شرط الجدية كشرط موضوعي لحصول الأعوان الاقتصاديين على الحكم بوقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة.

وهكذا، يعد شرط الجدية شرط ثالث بعد الشرط الشكلي وشرط الاستعجال، وذلك للحكم بوقف تنفيذ القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة المطعون فيها أمام القضاء الإداري.

(1) عميور فرحات، مرجع سابق، ص 84.

(2) عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع

سابق، ص 297.

إن المقصود بشرط الجدية هو أن يقدم المدعي أسباب جدية تبعث على اعتقاد قوي بأن احتمال إلغاء القرار قوي وأن الاستمرار في تنفيذ القرار محل الإلغاء سيخلق وضعية صعبة يستحيل تداركها⁽¹⁾.

وعليه، يتعين على من له صفة ومصلحة أن يقدم دفوعا جدية ومؤسسة في الموضوع، حتى لا يكون أمام قاضي الاستعجال أي تناقض بوقف تنفيذ قرار لا يمكن لقاضي الموضوع أن يلغيه.

وقد أوضح مجلس الدولة الجزائري هذه المسألة بموجب القرار الصادر بتاريخ 2003/12/30، حيث نصت إحدى حيثياته على ما يلي⁽²⁾: "حيث أن المخالفات المعايينة من طرف اللجنة المصرفية لشروع في إجراء تأديبي ضد البنك التجاري الصناعي الجزائري تبدو جدية، فإنه ليس من شأن الأوجه المثارة على ضوء ما وصل إليه التحقيق الحالي في الملف تبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه".

وفي الأخير، فإن القاضي الإداري له سلطة تقديرية في الأمر بوقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة والمطعون فيها أمام مجلس الدولة متى توفرت شروط ذلك وتبعا لظروف القضية.

المطلب الثاني:

سلطات القاضي الإداري في موضوع إلغاء قرارات سلطات الضبط المستقلة.

بعد دراستنا لسلطات القاضي الإداري في وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة نجد أن هذه الرقابة تشكل ضمانا ذات أهمية كبيرة بالنسبة للأعوان الاقتصاديين، من خلال حكمه بوقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة إذا ما توفرت الشروط الشكلية والموضوعية السابقة الذكر، فإلى جانب هذه الضمانة توجد ضمانات أخرى لدى هؤلاء الأعوان لحماية حقوقهم وحياتهم، لا تقل أهمية عن سابقتها وتتعلق أيضا برقابة القاضي الإداري لموضوع دعوى الإلغاء، وذلك من خلال فحصه أو رقابته للمشروعية الخارجية

(1) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 120.

(2) www.conseld'etat.dz. 11 :30.

لقرارات هذه السلطات (الفرع الأول)، وكذا رقابتها للمشروعية الداخلية لهذه القرارات (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

رقابة القاضي الإداري للمشروعية الخارجية للقرار.

إن سلطة القاضي الإداري في هذا الإطار تتحدد حول مدى احترام سلطات الضبط المستقلة لقواعد الاختصاص (أولاً)، وكذلك لقواعد الشكل والإجراءات عندما تتخذ قراراتها (ثانياً).

أولاً: رقابة القاضي الإداري لعيب عدم الاختصاص.

عيب عدم الاختصاص هو حالة من حالات عدم شرعية القرارات الإدارية، والتي تصيب القرارات في ركن الاختصاص بحيث يصبح هذا الركن غير مشروع، وبالتالي يعد سبباً من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء⁽¹⁾.

ويأخذ عيب عدم الاختصاص شكلين أساسيين هما: عيب عدم الاختصاص الجسيم وعيب عدم الاختصاص البسيط⁽²⁾.

وعليه، فإن سلطات الضبط المستقلة في ممارسة مهامها، تتبع قواعد موضوعية يجب عليها احترامها، خاصة تلك المتعلقة بالتشكيلة القانونية التي ينبغي أن تتواجد في القرار وعدم احترام سلطة الضبط للقواعد والإجراءات قد يصيب قرارها عيب عدم الاختصاص، مما يقتضي بإلغائه من قبل القاضي على أساس عدم مشروعيته، مثلاً القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة لا تصح إلا باكتمال النصاب القانوني المحدد بحضور ثمانية (08) أعضاء على الأقل⁽³⁾.

وقد قام مجلس الدولة في إطار ممارسته للرقابة على قرارات سلطات الضبط المستقلة بإلغاء بعض القرارات المتعلقة باللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض استناداً لعيب عدم

(1) محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 120.

(2) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 83.

(3) راجع المادة 14 من الأمر رقم 08-12 المعدلة للمادة 28 من الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم.

الاختصاص، فقد قضى المجلس في قراره⁽¹⁾ الصادر سنة 2000 في قضية "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر بإبطال القرار المؤرخ في 01/02/1999 الصادر عن محافظ بنك الجزائر من خلال مديرية مراقبة الصرف، المتضمن السحب المؤقت لصفة الوسيط المعتمد الممنوحة للمدعية بالمقرر رقم 95-02 المؤرخ في 08/05/1995.

حيث جاء في إحدى حيثياته: "على أن المحافظ عند قيامه باتخاذ مقرر السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة للمدعية، فإنه تجاوز سلطته، وبالتالي فإن مقرره مشوب بعيب البطلان وحيث أن سحب صفة الوسيط المعتمد يشكل عقوبة تأديبية وعليه لا يمكن النطق بها إلا بموجب مقتضيات ينص عليها القانون صراحة... إلخ".

و في قرار آخر لمجلس صادر في 2001⁽²⁾، حيث تبين من أحكام المادة 06 من النظام الداخلي لمجلس النقد والقرض، أن الأمين العام يتكفل بتحضير الملفات التي تعرض على المجلس، ومن ثمة لا يمكن له أن يناقش أو يفسر القانون أو يحل محل اختصاص مجلس النقد والقرض، كما حصل في قضية الحال، مما يتعين القول أنه ارتكب تعديا على حقوق المدعية بعرقلة عرض ملفها على المجلس قبل رفع هذه الدعوى.

ثانيا: رقابة القاضي الإداري لعيب الشكل والإجراءات.

بالإضافة إلى ركن الاختصاص السالف ذكره، يعد عيب الشكل والإجراءات الوجه الثاني الذي يستند إليه القاضي الإداري في إبطال القرارات الإدارية غير المشروعة ويقصد بالشكل والإجراءات مجموعة الشكليات والإجراءات الإدارية التي تتألف وتتكامل في تكوين وبناء القالب الخارجي الذي يكشف ويبرر إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ وإصدار قرار

(1) قرار رقم 002138 مؤرخ في 08 ماي 2000، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة الجزائري العدد السادس، 2005، ص ص 76-77.

(2) قرار رقم 006570، مؤرخ في 27 فيفري 2001، محافظ بنك الجزائر ضد يونين بنك، مجلة مجلس الدولة الجزائري العدد السادس، 2005، ص 81.

إداري معين، وذلك حتى يصبح القرار الإداري ظاهر ومعلوم ومنتج لآثاره القانونية إزاء المخاطبين به (1).

1- رقابة عيب الشكل:

يقصد بشكل القرار الإداري ذلك القالب أو الإطار أو الصورة، التي تحدد وترسم الوجه الخارجي الذي يبرز إرادة الإدارة في إصدار القرار الإداري (2)، فالأصل أن القرار الإداري لا يخضع في إصدارها شكليات معينة ما لم يستلزم القانون إتباع هذه الشكليات كالتسبيب، الكتابة، والتوقيع.

وبالعودة إلى النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة، نلاحظ أنها تستلزم في بعض الأحيان مجموعة من الشكليات تختلف من هيئة إلى أخرى وتتمثل في:

أ- **التسبيب:** التسبيب هو بيان الحجج والأسباب الواقعية والقانونية التي تؤسس للقرار الإداري (3).

وعليه، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها كأصل عام، إلا أنه يجب على كل قرار إداري أن يستند إلى أسباب موجودة وصحيحة. أما عن التزام سلطات الضبط المستقلة بهذا المبدأ فيختلف من سلطة إلى أخرى.

مثال ذلك، نجد أن المشرع قد ألزم لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بتسبيب قراراتها المتعلقة برفض الاعتماد، نفس الإلزام نص عليه القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات الذي عمم التسبيب على كل القرارات الصادرة عن لجنة ضبط

(1) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص508.

(2) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص88.

(3) رحموني موسى، مرجع سابق، ص103.

الكهرباء والغاز⁽¹⁾، ونفس الشيء بالنسبة للجنة ضبط قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي اشترط فيها القانون تسبب قرار رفض منح الترخيص⁽²⁾.

لقد سبق لمجلس الدولة أن أثار مسألة التسبب في قضية الجريان أنترناشيونال بنك (AIB) ضد محافظ بنك الجزائر ومن معه⁽³⁾، حيث جاء في إحدى حيثياته: "حيث وبشأن انعدام التسبب فإن القرار المطعون فيه تأسس على معلومات بلغت إلى علم بنك الجزائر من شأنها الإخلال بالشروط العامة للتسيير.

حيث أن هذا التسبب كان بناء على أحكام المادة 155 من القانون 90-10 المؤرخ في 14-04-1990 والتي تحدد الظروف المستوجبة لتعيين متصرف إداري مؤقت".

ب - الكتابة: القاعدة العامة أن الكتابة لا تعد ركنا ولا شرط لصحة القرار الإداري، فمن الجائز أن يصدر شفويا أو كتابيا، إلا أنه إذا اشترط القانون أن يتخذ القرار الإداري الشكل الكتابي فيجب على الإدارة أن تحترم إرادة المشرع، سواء أوجب ذلك بصورة صريحة أو مستتقات ضمنيا عندما ينص المشرع على نشر القرار أو إعلانه، فهذا يفيد ضمنيا وجوب كتابة القرار⁽⁴⁾.

وعليه، فالقرار الإداري المكتوب يتضمن بعض المعلومات والبيانات التي تشكل في مجملها صور الأشكال لقرارات السلطات الإدارية وهذه الصور تعتبر شكل من الأشكال الخارجية للقرار الإداري.

ج- التوقيع: طبقا للقواعد العامة المعمول بها في كل الدول، فإن القرار الإداري ينبغي أن يوقع من جانب الجهة المختصة، ممثلة في ممثلها القانوني وفق ما تستوجبه القوانين والأنظمة، وهو الأمر نفسه ينطبق على سلطات الضبط المستقلة.

⁽¹⁾ تنص المادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على ما يلي: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة".

⁽²⁾ أنظر المادة 3/40 من القانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

⁽³⁾ قرار رقم 1201، مؤرخ في 01 أبريل 2003، قضية الجريان أنترناشيونال بنك، شركة (AIB) ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد السادس، 2005، ص 64-67.

⁽⁴⁾ إعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، دار هومه للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 37.

كما تفرض بعض القوانين أحيانا خضوع بعض القرارات لمصادقة جهات عليا، فإذا خرجت الإدارة عن هذه الأصول والمبادئ عرضت قراراتها للإلغاء⁽¹⁾.

2- رقابة عيب الإجراءات:

قد يشترط المشرع على الإدارة لإصدار قرارها واتخاذ تصرف ما، أن تسبقه بإجراء مسبق أو تدبيرا سابقا، أو الاستشارة، وأن عدم اتخاذها لمثل هذه الإجراءات، يجعل قرارها قابلا للإبطال⁽²⁾.

فالمشرع عندما فرض هذه الإجراءات على السلطات الإدارية بشكل عام وسلطات الضبط المستقلة بوجه خاص، وهو لحماية حقوق وحرىات الأعوان الاقتصاديين والنظام العام الاقتصادي.

أ - عدم احترام إجراء أو تدبير سابق:

ألزم القانون في بعض الأحيان الإدارة قبل اتخاذها لإجراء معين ضد أحد الأشخاص أن توجه له إخطارا مسبقا، قصد إعطائه فرصة لمراجعة سلوكه، خاصة إذا كان الإجراء الذي سوف تلجأ إليه الإدارة يشكل مساسا بحرية من الحريات العامة⁽³⁾.

ولقد حددت بعض النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة مجموعة من الإجراءات يجب على سلطة الضبط احترامها قبل اتخاذها للقرار، وهذا ما نجده مثلا في قانون المنافسة⁽⁴⁾، وكذلك اللجنة المصرفية، بحيث لا يمكنها النطق بالقرارات التأديبية إلا بعد احترامها لمختلف الإجراءات المنصوص عليها في المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض والمتمثلة في: «عندما تبث اللجنة المصرفية، فإنها تعلن الكيان المعني بالوقائع المنسوبة إليه عن طريق وثيقة غير قضائية أو بأي وسيلة أخرى ترسلها إلي ممثلها الشرعي.

(1) رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 148.

(2) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية - وسائل المشروعية - دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 178.

(3) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 178.

(4) أنظر المادة 55 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومنتهم.

كما تنتهي إلى علم الممثل الشرعي للكيان المعني بإمكانية الإطلاع بمقر اللجنة على الوثائق التي تثبت المخالفات المعينة .

يجب أن يرسل الممثل الشرعي للكيان المعني ملاحظاته في أجل أقصاه ثمانية (08) أيام ابتداء من تاريخ الإرسال...»⁽¹⁾.

ب - وجوب إجراء استشارة أو طلب الرأي المطابق :

يلزم القانون الجهة الإدارية مصدرة القرار، بطلب الاستشارة أو أخذ رأي جهة الإدارية أخرى محددة قانوناً⁽²⁾، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 55 من الأمر رقم 03-03 على ما يلي: " يبلغ رئيس المجلس التقرير إلى الأطراف المعنية وإلى الوزير المكلف بالتجارة الذين يمكنهم إبداء ملاحظات مكتوبة في أجل شهرين..."

يمكن إبداء رأيه في الملاحظات المحتملة المكتوبة في الفقرة الأولى أعلاه".

وعليه، يكون القرار مشوباً بعيب الإجراءات متى صدر دون العرض على الجهة أو الفرد الذي حدده المشرع، وإلا كان القرار مآله البطلان.

الفرع الثاني:

رقابة القاضي الإداري للمشروعية الداخلية للقرار.

لا تتوقف سلامة القرارات الفردية الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة على مشروعية أركانها الخارجية بل تتعدى إلى مشروعية أركانها الداخلية وهذه الأخيرة ترتبط مباشرة بموضوع القرار الإداري، وينصب موضوع القرار الإداري أساساً، إما على عيب المحل (أولاً)، أو على عيب السبب (ثانياً)، أو على عيب الهدف (ثالثاً).

(1) المادة 114 مكرر من الأمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم.

(2) قريمس سماعيل، محل دعوى الإلغاء -دراسة في التشريع والقضاء الجزائريين- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 48 .

أولاً: رقابة القاضي الإداري لعبيب المحل.

يستخدم الفقه العديد من المصطلحات للدلالة على العيب الذي يشوب محل القرار الإداري، ويكاد يستوعب معظم العيوب التي تطال مشروعية القرار الإداري، كعيب مخالفة القواعد القانونية أو عيب مخالفة الأحكام القانونية. بمعنى أن القرار الإداري الصادر عن الإدارة أو الذي لم يصدر مخالف لنص وروح القاعدة القانونية بالمفهوم الواسع للقانون الذي يشمل مصادر المشروعية المكتوبة وغير المكتوبة⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس، فإذا تبين للقاضي الإداري أن محل قرار منح الترخيص مثلاً أو منح الاعتماد الصادر من قبل بعض سلطات الضبط المستقلة كان مخالفاً للقانون وتبين أن هناك خطأ في إصدار القرار أو خطأ في تغيير القاعدة القانونية أو خطأ في تطبيقها قضى بإلغاء هذا القرار لعدم مشروعية المحل، حماية لحرية الأشخاص المستهدفين منه. لقد جاء في إحدى قرارات مجلس الدولة ما يلي: "حيث أن قانونية هذا القرار تقدر بالنظر إلى صحة الوقائع المثارة...، حيث وبالتالي ودون الفصل في الوقائع المتمسك بها حتى ولو عن طريق الخطأ الواضح في التقدير، يتضح عند هذه المؤسسة وجود وثائق تثبت الظروف غير العادية لتسيير البنك، حيث أنها غير مشوبة بأي بطلان ناتج عن خطأ في تفسير الوقائع من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز السلطة"⁽²⁾.

ثانياً: رقابة القاضي الإداري لعبيب السبب.

يقصد بعيب السبب-الذي يعد ركناً من أركان القرار الإداري- تلك الواقعة الخارجية التي تقوم بعيداً أو مستقلة عن الهيئة مصدرة القرار، وتدفعها إلى اتخاذ القرار لمجابهة هذا الأمر أو الواقعة⁽³⁾.

(1) عدنان عمرو، مرجع سابق، ص 127.

(2) قرار رقم 1201، مؤرخ في 01 أبريل 2003، قضية الجريان أنترناشيونال بنك، ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مرجع سابق، ص 66.

(3) محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 130،

ويختلف السبب عن التسبب، فيكون هذا الأخير، يقصد به الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار، مما يعني وجود علاقة وثيقة بينهما، وتحدد العلاقة في أن الإدارة إذا كانت غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام فإن كل قرار إداري يجب أن يستند إلى أسباب موجودة وصحيحة⁽¹⁾.

فالسبب يتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار عكس التسبب الذي يعتبر عنصرا لركن الشكل الذي يتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري.

وعليه، فإن التزام سلطات الضبط المستقلة بتوضيح سبب الرفض فإنه لا يضمن للقرار حصانة تعفيه من إلغاءه، وبالتالي فإن القرار يكون غير مشروع في حالة عدم ذكر سبب رفض منح الترخيص أو الاعتماد.

فضلا عن ذلك، فإنه لا يجوز لسلطات الضبط المستقلة أنتصدر قراراتها بالرفض بدون وجود سبب الذي هو خارج عن هذه الشروط، وإلا اعتبر قرارها مشوبا بعدم مشروعيته مما يجعله باطلا.

حتى وإن لم يعترف القاضي الإداري الجزائري صراحة بوجود عيب السبب كعيب مستقل عن عيب مخالفة القانون، إلا أننا نجد الكثير من حالات هذا العيب في قرارات مجلس الدولة بعد سنة 1998،⁽²⁾ وإن كان ذلك ليس بشأن قرارات سلطات الضبط المستقلة التي لم نتحصل على أحكام بشأنها، لأن نفس هذه الأحكام القضائية سوف تطبق على قرارات سلطات الضبط المستقلة عندما يشوبها عيب السبب.

حيث قضى في قراره الصادر بتاريخ 1990/02/01 في قضية والي ولاية تلمسان ضد بوسلاح ميلود، حيث جاء في إحدى حيثياته: "حيث أن الاستئناف إذن غير مؤسس ويتعين بالتالي تأييد القرار المستأنف".

(1) محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 07.

(2) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 397.

ويلاحظ أن مجلس الدولة أيد قرار مجلس قضاء وهران الذي أبطل قرار والي ولاية تلمسان وصرح علانية بوجود عيب عدم السبب مما يجعله باطلا⁽¹⁾.

ثالثا: رقابة القاضي الإداري على عيب الغاية.

لا تتوقف سلطة القاضي على فحص مشروعية المحل والسبب لقرارات سلطات الضبط المستقلة إذ يمكنه الحكم بإبطال القرارات إذا كانت لم تحقق غاية مشروعة، بحيث إذا كانت الغاية من صدور القرار الإداري هو حماية المصلحة العامة كقاعدة عامة، فإن الهدف من إنشاء سلطات الضبط المستقلة هو حماية النظام العام الاقتصادي، بما فيه حماية المصالح المشروعة للمستهلكين والأعوان الاقتصاديين.

وعليه، فإذا خرجت سلطات الضبط المستقلة عن هذه الأهداف فإنه يمكن أن يؤخذ عليها بتجاوز وانحراف في استعمال سلطاتها، كأن تفضل مصلحة على مصلحة أخرى دون أساس قانوني⁽²⁾، أو تفضيل مصلحة المؤسسات على مصلحة المستهلكين.

من الناحية العملية لم نحصل على قرارات مجلس الدولة بشأن النظر في عيب الغاية في قرارات سلطات الضبط المستقلة، إلا أن القضاء الإداري الجزائري فصل في عدم شرعية العديد من قرارات سلطات الإدارية لعيب الغاية، ومن هذه القرارات ما قضى مجلس الدولة بتاريخ 19/04/1999 في قضية طيان مكي ضد بلدية أولاد فايت،⁽³⁾ حيث جاء في إحدى حيثياته "وزيادة على ذلك، لا يمكن للبلدية المستأنف عليها أن تحرم المستأنف وحده، لأن مواطنين آخرين استفادوا بحصص أرضية في نفس المكان، لكن لم تنزع منهم، بالرغم من كونهم لم يباشروا في بناء مساكنهم، لهذا فالقرار الذي اتخذته رئيس بلدية أولاد فايت غير قانوني ويستلزم البطلان ولما قضى بغير ذلك قضاة الدرجة الأولى فإنهم أساءوا في تطبيق القانون ويجب إلغاء قرارهم".

(1) لمزيد من التفاصيل أنظر: لحسين بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص 410، 412.

(2) صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 323.

(3) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 342، 343.

الفصل الثاني:

رقابة القاضي الإداري على
قرارات سلطات الضبط
المستقلة عن طريق دعوى
التعويض

إذا كانت رقابة الإلغاء على قرارات سلطات الضبط المستقلة تعيد تكريس نفس القواعد الإجرائية والموضوعية المتعلقة بالمنازعات الإدارية لسلطات الضبط، فهل الأمر ينطبق على رقابة القضاء الكامل؟.

تعتبر دعوى التعويض عن الأضرار الناشئة عن أخطاء الإدارة العامة من أهم فروع القضاء الكامل على الإطلاق نظرا لأهميتها العملية، وكذلك نظرا لأهميتها القانونية.

مما لا شك فيه أن الأعمال التي تصدرها سلطات الضبط المستقلة في حالة تعسفها قد تشكل تعديا على مصالح المتعاملين الاقتصاديين والحاق أضرار بهم، مما يثير مسؤولية هذه السلطات، وهذا ما يكون دافعا لرفع دعوى المسؤولية أمام القضاء، وذلك لجبر الأضرار المعنوية والمادية اللاحقة بهؤلاء المتعاملين.

ولإحاطة برقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة عن طريق دعوى التعويض، يقتضي الوقوف على ماهية هذه الدعوى (المبحث الأول)، ثم تحديد معايير مسؤولية سلطات الضبط المستقلة والقانون الواجب التطبيق (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

ماهية دعوى التعويض.

تعد دعوى التعويض من الدعاوي الإدارية الأكثر قيمة قانونية وعملية، فهي وسيلة قضائية كثيرة الاستعمال والتطبيق من أجل حماية الحقوق والحريات والدفاع عنها في مواجهة سلطات وأعمال الإدارة غير المشروعة.

كما أن دعوى التعويض هي الوسيلة القضائية الأصلية والفعالة لتجسيد أحكام النظام القانوني لنظرية المسؤولية الإدارية تطبيقاً حقيقياً وسليماً لضمان سلامة وعدالة أعمال الإدارة وصيانة وحماية حقوق وحريات الأعوان الاقتصاديين في مواجهة أعمال السلطات الإدارية المستقلة.

ولدراسة ماهية دعوى التعويض في نطاق نظرية المسؤولية الإدارية، سيتم التطرق بداية إلى مفهوم دعوى التعويض (المطلب الأول)، ثم حصر موضوع منازعات مسؤولية سلطات الضبط المستقلة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مفهوم دعوى التعويض.

لتحديد مفهوم دعوى المسؤولية بصورة واضحة وكاملة، يتطلب الأمر تعريف دعوى المسؤولية أو دعوى التعويض (الفرع الأول)، ثم الوقوف على خصائص هذه الدعوى (الفرع الثاني)، وفي الأخير نتطرق إلى أهمية وأساس دعوى التعويض (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

تعريف دعوى التعويض.

دعوى التعويض هي الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، طبقاً للشكليات والإجراءات المنصوص عليها قانوناً، للمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري المشروع وغير المشروع حسب الحالة⁽¹⁾.

وتعرف أيضاً بأنها من الدعاوى الإدارية الأكثر قيمة نظراً لكثرة استعمالها، فهي وسيلة لحماية الحقوق والحريات، وتختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض من خلال سلطات القاضي في كلتا الدعويتين، فقاضي الإلغاء لا يملك سوى إلغاء القرار الإداري غير المشروع أما قاضي التعويض فإنه يبحث في القرار عن مدى وجود الحق الشخصي من عدمه⁽²⁾.

كما تعرف دعوى التعويض في مجال سلطات الضبط المستقلة بأنها تلك الدعوى التي يرفعها المتقاضي المتضرر ضد قرار غير مشروع اتخذته هيئة إدارية مستقلة، أي بالأحرى هي مسؤولية الهيئات المستقلة⁽³⁾.

(1) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1996، ص 265.

(2) بلحماش صورية وراحي حبيبة، مرجع سابق، ص 51.

(3) عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 140.

الفرع الثاني:

خصائص دعوى التعويض.

تتسم دعوى التعويض بمجموعة من الخصائص التي تساهم في زيادة معرفة ماهيتها بصورة أكثر دقة ووضوح، كما تؤدي إلى تسهيل وتوضيح عملية تطبيقها بصورة صحيحة وسليمة⁽¹⁾.

ومن أبرز خصائص دعوى التعويض أنها دعوى قضائية (أولاً)، وأنها دعوى ذاتية وشخصية (ثانياً)، كما أنها من دعاوى القضاء الكامل (ثالثاً)، وزيادة على ذلك أنها من دعاوى قضاء الحقوق (رابعاً).

أولاً: دعوى التعويض دعوى قضائية.

تعتبر دعوى التعويض الإدارية دعوى قضائية من نوع خاص، فهي تختلف عن التظلم الإداري وكذا القرار السابق باعتباره تخضع لإجراءات وشكليات التقاضي مثلها مثل الدعاوى الأخرى.

ويترتب عن الطبيعة القضائية لدعوى التعويض الإدارية أنها تحرك وترفع وتقبل ويفصل فيها في نطاق الشكليات والإجراءات القضائية المقررة قانوناً أمام الجهة القضائية المختصة⁽²⁾.

⁽¹⁾ أعمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 256.

⁽²⁾ www-Tribunal dz. Com. 07-04-2016, 11:52.

ثانيا: دعوى التعويض دعوى ذاتية وشخصية.

تعد دعوى التعويض من الدعاوى الذاتية أو الشخصية كون أنها تحرك على أساس قانوني ، من أجل تحقيق مصلحة شخصية (مادية أو معنوية) لصاحبها⁽¹⁾ وتتمثل في تحقيق مزايا أو مكاسب مادية أو معنوية للتعويض عن الأضرار التي أصابت الحقوق و المراكز القانونية والشخصية لرافعها⁽²⁾.

ثالثا: دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل.

تعتبر دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل، لأن سلطات القاضي فيها واسعة وكاملة قياسا بسلطات القاضي في دعوى قضاء الشرعية، حيث تتعدد سلطات القاضي في دعوى التعويض، من سلطة البحث والكشف عن مدى وجود الحق الشخصي لرافع هذه الدعوى،⁽³⁾ ومدى إصابة الحق الشخصي لرافعها بفعل النشاط الإداري، ثم سلطة تقدير نسبة الضرر الذي يحكم به للتعويض.

رابعا: دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق.

تعتبر دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق لأنها تتعقد وتقبل على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة، كما أنها تستهدف دائما وبصورة مباشرة حماية هذه الحقوق والدفاع عنها قضائيا عكس دعاوى قضاء الشرعية⁽⁴⁾.

(1) كيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2014، ص 257.

(2) لبسير ثايري ولوجاني وردة، مرجع سابق، ص 36.

(3) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 259.

(4) www-Tribunal dz. Com. 07-04-2016, 11:52.

هذه الخاصية نفسها تنبثق عن بعض الخصائص وتتمثل فيما يلي:⁽¹⁾

- حتمية التشدد والدقة في وضع وتطبيق الشكليات والإجراءات القضائية المتعلقة بدعوى التعويض.
- تساوي و تتطابق مدد تقادم دعوى التعويض مع مدد تقادم هذه الدعوى.

الفرع الثالث:

أهمية دعوى التعويض وأساسها.

تعد دعوى التعويض أو دعوى القضاء الكامل من أكثر الدعاوى الإدارية قيمة، نظرا لكونها وسيلة قضائية تستعمل لحماية حقوق وحرريات الأعوان الاقتصاديين والدفاع عنها في مواجهة أنشطة سلطات الضبط المستقلة التي تضر بحقوق العون الاقتصادي (أولا) وحماية لهذه الحقوق يمكن للمتضررين مساءلة سلطات الضبط المستقلة وطلب التعويض عن الأضرار اللاحقة بهم (ثانيا).

أولا: أهمية دعوى التعويض.

تظهر أهمية وجود دعوى التعويض إلى جانب دعوى الإلغاء على أنها الدعوى التي تكمل الحماية التي يضيفها قضاء الإلغاء على حقوق الأعوان الاقتصاديين، وذلك لمواجهة القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة غير المشروعة والضارة بمصالح هؤلاء الأعوان.⁽²⁾

⁽¹⁾ www-Tribunal dz. Com. 07-04-2016, 11:52.

⁽²⁾ Zouainia (R): «Droit de la responsabilité des agents économique» l' exemple de secteur financier, Office des publication universitaire, Alger; 2010; p101.

قد يغلق باب الطعن بالإلغاء ويضل طريق الطعن بالتعويض مفتوحاً، ويظهر ذلك في انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء و هو ميعاد قصير مدته ستون (60) يوماً وتحصين القرار الإداري، ضد دعوى الإلغاء بالنص على عدم جواز الطعن فيها بالإلغاء⁽¹⁾.

أما دعوى التعويض في مجال سلطات الضبط المستقلة خاصة السلطة القمعية، فإنها تتمثل في تلك الدعاوى التي يرفعها المتقاضي المتضرر ضد قرار غير مشروع اتخذته هيئة إدارية مستقلة،⁽²⁾ وللقاضي سلطات واسعة في تقدير نسبة الضرر، إذ لا يكتفي بإلغاء القرار الإداري غير المشروع، وإنما يعدله بالشكل الذي يراه معقولاً.

ومن هنا تكمن أهمية دعوى التعويض من خلال الدور المهم الذي تلعبه في حماية حقوق ومصالح الأعوان الاقتصاديين من جراء القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة والتي قد تلحق أضراراً بهم.

ثانياً: أساس قيام مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.

باعتبار سلطات الضبط المستقلة هيئات إدارية، فإن أسس قيام مسؤوليتها هي نفسها أسس قيام مسؤولية السلطات الإدارية بوجه عام، حيث تكون إما على أساس الخطأ كأصل، أو دون خطأ كاستثناء.

(1) شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص 07.

(2) عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 140.

1. مسؤولية سلطات الضبط المستقلة على أساس الخطأ كأصل:

إن مسؤولية سلطات الضبط المستقلة في هذه الحالة تقوم عند ارتكابها خطأ⁽¹⁾ عن قصد أو عن غير قصد، يترتب ضرراً لا يمكن للعون الاقتصادي احتمالاه، كفقده لميزة اقتصادية جراء الخطأ المرتكب من قبل هذه السلطات، أو فقده لبعض زبائنه أو كلهم كالإشهار الذي يقوم به مجلس المنافسة في حق المؤسسات المعاقبة من طرفه⁽²⁾.

حسب القضاء الفرنسي، فإن مسؤولية الدولة على أعمال سلطات الضبط المستقلة يقتضي توفر الخطأ الجسيم⁽³⁾ وهذا فيما يتعلق بدعوى التعويض المرفوعة أمام مجلس الدولة⁽⁴⁾.

لكن، الاعتراف بمسؤولية الدولة يكون صعب بالنظر إلى فكرة الخطأ عندما تكون مبهمة، مما يجعل القاضي يغير رقابته، وأن تطبيق فكرة المسؤولية ضد الدولة بمناسبة السلطات الإدارية المستقلة لم تعرف إلا مرة واحدة في فرنسا سنة 1964⁽⁵⁾.

(1) حسب الأستاذ شابوي chapus: "تكون مرتكبين لخطأ عندما لا نتصرف كما كان علينا أن نفعله، أي عندما يكون الفعل أو الامتناع عن فعل من طبيعة تبرير لوما ما"، أنظر: لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المسؤولية على أساس الخطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 21.

(2) محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص 79.

(3) يعرف الخطأ الجسيم على أنه الخطأ المرتكب من العون أو الموظف يكون تصرفه ذمياً وجديراً بالعقاب بوجه خاص. أنظر: بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 272.

(4) Fournier (J) La régulation des services public en réseaux: télécommunication et électricité, LGDJ, Paris, 2002, p467.

(5) عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 112.

فحسب الأستاذ Racine، فإنه يقتضي في نظام المسؤولية درجة جسامه الخطأ الذي يسمح بإمكانية قيام مسؤولية الدولة، فالقاعدة العامة أن يكون هناك خطأ جسيم، لكن في كثير من الحالات يقرر القاضي الخطأ البسيط فقط.⁽¹⁾

غير أن القرار الصادر سنة 1995 عن محكمة استئناف باريس أكد أن الخطأ الجسيم ضروري لقيام مسؤولية الدولة وذلك عائد إلى تعقد الأنشطة البنكية، كما أقرت المحكمة في قرارها الصادر في سنة 2000 أن مسؤولية الدولة فيما يخص ممارسة النشاط الإداري لرقابة المجال البنكي يمكن أن تقوم على أساس الخطأ البسيط.⁽²⁾

إذا كانت الدعوى المرفوعة أمام القاضي العادي فإن تطبيق الخطأ الجسيم يكون أكثر شدة مقارنة بالقاضي الإداري، هذا ما قضت على أساسه محكمة استئناف باريس، إذ اعتبرت أن مبدأ خرق قرينة البراءة يعتبر خطأ جسيم.⁽³⁾

أما المشرع الجزائري عبر مختلف النصوص المنشأة لسلطات الضبط المستقلة لم ينص على دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة ولا الجهة القضائية المختصة بالطعن في مجال دعاوى القضاء الكامل.⁽⁴⁾

لكن، فيما يخص تقرير مسؤولية الإدارة على أساس الخطأ هناك العديد من القرارات صدرت في هذا المجال من بينها قرار مجلس الدولة "الغرفة الثالثة" صادر في 1999/03/08 قضية رئيس بلدية (عين أزال) ضد (ع.ط) ومن معه، حيث جاء في إحدى حيثياته: "حيث

⁽¹⁾ Racine (J), «Le control jurisdiction de l'action des organes de l'état dans les secteurs bancaires et des assurances» Reve du conseil d'état , n=06, 2005 p35.

⁽²⁾ لبسير ثايري ولوجاني وردة، النظام القانوني لمسؤولية السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، شعبة القانون الاقتصادي و قانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، ص 38.

⁽³⁾ Decompan(N), «le control juridictionnel a propos de l'affaire compagnie diamantaire d'anvers» RFDA n=06, 1194, p1140.

⁽⁴⁾ بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص 217.

تدعيماً لاستئنافها تزعم أن المسؤولية تقع على القائم بالأشغال. والبلدية غير ملزمة بالتعويض طبقاً للمادة 127 من القانون المدني، ولكن بالرجوع إلى أدلة الملف يبين أن مسؤولية البلدية قائمة، حيث أن أشغال حفر الحفرة كانت تحت إدارة البلدية...".

حيث كان يجب على المندوبية التنفيذية لبلدية (عين أزال) أخذ كل الإجراءات المنصوص عليها في التشريع الساري المفعول لحماية الحفرة، وكان على البلدية التأكد من كون هذه الحفرة لا تشكل خطراً على المحيط ولاسيما للأشخاص".

وهكذا نجد مجلس الدولة يؤسس مسؤولية بلدية (عين أزال) على انعدام الصيانة العادية من جهة، ومن جهة أخرى على خطأ غير عمدي وهو الإهمال⁽¹⁾.

2- مسؤولية سلطات الضبط المستقلة دون خطأ كاستثناء:

تكون مسؤولية سلطات الضبط المستقلة دون خطأ على أساس المخاطر، أو على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، كإصدارها للقوانين الاقتصادية التي تهدف إلى حماية الصالح العام الاقتصادي، لكنها في نفس الوقت تلحق أضراراً ببعض الأعوان الاقتصاديين الناشطين في السوق⁽²⁾.

إن مجلس الدولة الفرنسي، اعترف لأول مرة بقيام مسؤولية سلطات الضبط الإدارية على أساس المساواة أمام الأعباء العامة، نتيجة صدور القانون الاقتصادي الذي منع صنع وبيع كل منتجات الزبدة غير المشتقة من الحليب، حماية لصحة العمومية⁽³⁾.

⁽¹⁾ الحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الأول، المسؤولية على أساس الخطأ، مرجع سابق، ص 34.

⁽²⁾ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 79.

⁽³⁾ المرجع نفسه، ص 80.

حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية "لافلوريت" التي اضطرت إلى وقف نشاطها والمتمثل في صنع وبيع كريمة لافلوريت، التي تعتبر الشركة الوحيدة التي تنتج هذا النوع من المنتج، وأن العبء الذي وقع على الشركة من أجل المصلحة العامة لا بد أن يتحمله الجميع، وبالتالي تعويض الشركة على أساس المساواة أمام الأعباء العامة⁽¹⁾.

أما المشرع الجزائري عبر النصوص المنشأة لسلطات الضبط المستقلة فإنه لم يشير أيضا إلى مسؤولية هذه الهيئات بدون خطأ، وهذا ما يدفعنا للوقوف ما إذا كان القضاء الجزائري قد سائر إجتهد القضاء الفرنسي فيما يخص تطبيق نظرية المسؤولية دون خطأ ضد السلطات الإدارية.

بالرجوع إلى بعض أحكام القضاء الإداري الجزائري نجد بأنه أخذ بالمسؤولية على أساس المخاطر وذلك في قضية "بن حسان ضد وزير الداخلية" وهذا في قرار المجلس الأعلى بتاريخ 09 يوليو 1977، حيث جاء في إحدى حيثياته⁽²⁾:

"حيث أنه وفاة السيدة بن حسان وطفليها، نتيجة عن الحريق الذي نشب في مستودع تابع لمحافظة الشرطة المركزية للجزائر...تبعاً لانفجار صهريج للبنزين.

حيث أن ذلك الصهريج أقامته شركة سوناطراك وشركة كالتام، ولا يمكن بالرغم من ذلك إعفاء السلطة العامة من مسؤوليتها، وأن وجود مثل ذلك الصهريج يشكل مخاطر استثنائية على الأشخاص والأموال وأن الأضرار الحاصلة تبعاً لهذه الظروف تتجاوز نظراً لخطورتها الأعباء التي يجب أن يتحملها الخواص عادة".

(1) رشيدخلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011، ص ص 61-62.

(2) أنظر لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، الكتاب الثاني، المسؤولية بدون خطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص ص 37، 38.

وهكذا اعتبر المجلس الأعلى وجود صهرج للبنزين من مخاطر الجوار وهو شيء خطير وبالتالي أقام المسؤولية على أساس المخاطر، وهذه المخاطر ذات طابع استثنائي لكون الأضرار جسيمة وتتمثل في الوفاة وكذا المساس بالأموال.

المطلب الثاني:

موضوع منازعات مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.

إن السلطات الإدارية المستقلة من خلال ممارستها لأعمالها قد تشكل تعدي على مصالح الأعوان والمتعاملين الاقتصاديين وإلحاق أضرار بهم، مما يثير مسؤولية هذه السلطات وذلك بتوفر ثلاث أركان الخطأ، الضرر، والعلاقة السببية بينهما، وهذا ما يعد دافعا لرفع دعوى المسؤولية أمام القاضي المختص (الفرع الأول)، لتعد هذه الأخيرة من أهم دعاوى القضاء الكامل التي تكون فيها اختصاصات سلطات القاضي واسعة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

قصور النصوص القانونية في تحديد معيار إقامة المسؤولية.

ذكرنا فيما سبق، أن التصرفات التي تقوم بها سلطات الضبط المستقلة بمناسبة ممارسة صلاحياتها، قد تشكل اعتداء على حقوق ومصالح الأعوان الاقتصاديين الخاضعين لسلطتها، مما يتعين البحث عن القاضي المختص في دعوى التعويض ضد أعمال هذه الهيئات، معتمدين في ذلك على النصوص المتعلقة بالقانون العام (أولا)، واستثناءا على قانون المنافسة فيما يخص طعون المسؤولية ضد قرارات مجلس المنافسة (ثانيا).

أولاً: تحديد الاختصاص بموجب القانون العام.

لقد ربط المجلس الدستوري الفرنسي دعوى المسؤولية أو القضاء الكامل بالسلطة القمعية التي تمارسها سلطات الضبط المستقلة، واعتبرها ضماناً لحماية حقوق وحرّيات المتعاملين الاقتصاديين، كما كرس التشريع الفرنسي الخاص بالهيئات الإدارية المستقلة بصفة آلية دعوى التعويض ضد العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة فاختصاص مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال يتعدى دعوى الإلغاء إلى دعوى التعويض توافقاً مع مقتضيات المادة السادسة فقرة أولى (1/6) من قانون المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان⁽¹⁾.

أما المشرع الجزائري فيما يخص دعوى الإلغاء المرفوعة ضد سلطات الضبط المستقلة أثناء مزاولتها السلطة القمعية، فإن الاختصاص يعود لمجلس الدولة، الذي ينحصر دوره في إلغاء القرارات محل الطعن، عكس دعوى التعويض فإن النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة لم تشير إليها، لذلك يستوجب الرجوع إلى أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية وبالأخص المادة 809 منه⁽²⁾ التي تنص: "عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات مستقلة في نفس الدعوى لكنها مرتبطة، بعضها يعود إلى اختصاصها والبعض الآخر يعود إلى اختصاص مجلس الدولة، يحيل رئيس المحكمة جميع هذه الطلبات إلى مجلس الدولة.

عندما تخطر المحكمة الإدارية بطلبات بمناسبة النظر في دعوى تدخل في اختصاصها، وتكون في نفس الوقت مرتبطة بطلبات مقدمة في دعوى أخرى مرفوعة أمام مجلس الدولة، وتدخل في اختصاصاته، يحيل رئيس المحكمة تلك الطلبات أمام مجلس الدولة".

(1) بركات جوهر، مرجع سابق، ص 87.

(2) المادة 809 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

و بالرجوع إلى نص المادة 800 التي تنص: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها". ويتضح من خلال المادتان أعلاه، أن دعوى التعويض المرفوعة ضد السلطات الإدارية المستقلة بسبب قراراتها التي ألحقت ضررا بالغير، تكون أمام المحكمة الإدارية بموجب دعوى مستقلة.

وما تجدر الإشارة إليه، أنه يمكن للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة أن تلحق أضرار بسبب المعلومات التي تنشرها، حيث يمكن للمؤسسة في هذه الحالة أن تفقد جزء كبير من زبائنها وفي المقابل لا يمكن أن ترفع دعوى الإلغاء، ولكن لها أن ترفع دعوى المسؤولية ضد سلطة الضبط أمام المحكمة الإدارية المختصة⁽¹⁾.

نفس الشيء بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فإنه يقوم بإصدار الأنظمة التي من شأنها أن تلحق أضرار بالبنك⁽²⁾، ولهذا الأخير أن يطلب فقط التعويض أمام المحكمة الإدارية عن الضرر الذي لحقه، بحيث لا يمكن الطعن فيها بالإلغاء⁽³⁾.

(1) لبسير ثايري ولوجاني وردة، مرجع سابق، ص 40.

(2) Zouaimia (R): «Le régime contentieux des A-A-I en droit Algérien», op cit , p24.

(3) على خلاف ذلك، فإن محكمة التنازع الفرنسية أكدت سنة 1992 في قرار مجلس الدولة الصادر سنة 1990، بأن القاضي المختص في منازعات مسؤولية لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة يكون من إختصاص القاضي العادي. أنظر بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 89.

ثانيا: تحديد الاختصاص بقانون خاص.

لقد تم الحسم في اختصاص القضاء العادي في منازعات مجلس المنافسة من طرف الفقه والقضاء الفرنسي⁽¹⁾، مما جعل المشرع الجزائري لم يتردد بالأخذ بأحكام قانون المنافسة الفرنسي خاصة المتعلقة بالاختصاص. حيث يعود الفصل في هذه المنازعات للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة في دعاوى إلغاء قرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة⁽²⁾.

وعليه، يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي، يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة وفق مفهوم أحكام هذا الأمر، أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة وفقا للتشريع المعمول به⁽³⁾.

يتضح من خلال ذلك أن دعوى التعويض المرفوعة ضد الممارسات المقيدة للمنافسة تكون من اختصاص القضاء العادي.

فبالرجوع إلى المادة 63 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة نجد أنها تحيلنا إلى اختصاص مجلس قضاء الجزائر بالنظر في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة⁽⁴⁾، وهذا يكون بمثابة إحالة ضمنية إلى اختصاص مجلس قضاء الجزائر بكل الدعاوى المرفوعة ضدها⁽⁵⁾.

(1) لبسير ثابري ولوجاني وردة، مرجع سابق، ص 42.

(2) المادة 23 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 20 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم.

(3) المادة 48 من الأمر رقم 03-03.

(4) تنص المادة 01/63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على: «تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية، من الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة وذلك في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام القرار، ويرفع الطعن بالإجراءات المؤقتة المنصوص عليها في المادة 46 أعلاه في أجل ثمانية (08) أيام».

(5) ساحلي صبرينة، مرجع سابق، ص 78.

إلا أنه من جهة أخرى نجد أن مجلس المنافسة هو عبارة عن سلطة إدارية، لذا ينبغي الرجوع إلى الإجراءات العامة، وهذا ما يؤدي إلى تعقيد إجراءات سير المنازعة، فعلى المتقاضي في هذه الحالة رفع دعوى إلغاء أمام الغرفة التجارية ثم التقدم أمام المحكمة الإدارية لرفع دعوى التعويض عن الأضرار التي تسببها القرارات غير المشروعة، مما يؤدي إلى صدور أحكام متناقضة. ومن أجل توحيد الاجتهادات القضائية وضمانا لحسن سير العدالة فإنه من الأنسب منح الاختصاص لمجلس قضاء الجزائر للنظر في دعوى التعويض في القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة⁽¹⁾.

أما بخصوص المؤسسات المتابعة والمعاقبة من طرف مجلس المنافسة فلها حق رفع دعوى التعويض على مجلس المنافسة في حالة ما إذا لحقها ضرر من جراء الأوامر أو القرارات التي اتخذها المجلس في حقها إذا أُلغيت فيما بعد، علما أن دعوى الإلغاء ترفع أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة. ففي هذه الحالة هل للمتضرر أن يرفق دعوى الإلغاء التي رفعها أمام الغرفة التجارية لمجلس الجزائر العاصمة لطلب التعويض؟ الغرفة التجارية يقتصر اختصاصها على إلغاء القرار. في حين طلب التعويض يعود إلى القاضي الإداري الذي يسترجع في هذه الحالة اختصاصه الأصلي⁽²⁾.

من الوهلة الأولى يبدو أن القضاء العادي هو المختص استثناء، وذلك استنادا إلى مختلف النصوص القانونية التي منحت للقاضي العادي على سبيل الاستثناء النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة⁽³⁾.

وفي هذا الصدد، فإنه لا يمكن استبعاد الاختصاص الأصلي للقاضي الإداري بالنظر في دعاوى المسؤولية، بل يتم استبعاده فيما يتعلق باستقبال دعاوى المسؤولية المرفوعة على مجلس المنافسة. مما يلزمنا مرة أخرى الرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك

(1) ساحلي صبرينة، مرجع سابق، ص 78.

(2) بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 94.

(3) المرجع نفسه، ص 95.

إلى أحكام المادة 800 السالفة الذكر، وبالتالي مدى إمكانية اختصاص المحاكم الإدارية في النظر في دعوى مسؤولية مجلس المنافسة، أي إمكانية اعتبار مجلس المنافسة من الأشخاص العامة الواردة في هذه المادة.

ومن خلال هذه الدراسة، يتضح لنا بأن إجراءات المنازعة المتعلقة بمجلس المنافسة تكون مجزئة، فمن جهة يجيز للمتقاضين رفع دعويين الأولى دعوى الإلغاء أمام القاضي العادي، والثانية دعوى المسؤولية أمام القاضي الإداري، ومن جهة أخرى، صدور أحكام متناقضة. وبالتالي بإمكان المحكمة العليا وضع حد لهذا التناقض وذلك بتوحيد الاجتهادات القضائية حسب ما خولها إياه الدستور⁽¹⁾.

ومن مبررات توحيد الاختصاص أمام نفس الجهة القضائية أنها قد أحدثت استثناءا وذلك فيما يتعلق بتحويل الاختصاص من القاضي الإداري إلى القاضي العادي، وهذا ما أكدت عليه المادة 48 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة التي تنص على ما يلي: «يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة، وفق مفهوم أحكام هذا الأمر، أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به». فحسب هذه المادة فإن الجهة القضائية المختصة هو القضاء العادي، وبالتالي لا يمكن أن يختص القضاء الإداري بدعوى المسؤولية.

(1) أنظر المادة 152 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 09، مؤرخ في 08 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، المعدل بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتمم.

وتجدر الإشارة في هذا لإطار، أن نقل الاختصاص من القاضي الإداري إلى العادي يتضمن مزايا تتمثل في وضع كل منازعات المنافسة تحت ظل المحكمة العليا، وبالتالي فهذا الحل يحقق مزايا من شأنها أن تخدم مصالح المتقاضيين⁽¹⁾.

وفي الأخير، على المشرع أن يوضح موقفه دون تردد أو غموض تجنباً لحدوث تنازع إيجابي أو سلبي في الاختصاص بين كل من القضاء العادي والقضاء الإداري الأمر الذي حدث بين مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة استئناف باريس في مجال البورصة، مما إستوجب تدخل محكمة التنازع التي فصلت بنقل الاختصاص لصالح القاضي العادي⁽²⁾.

الفرع الثاني:

سلطات قاضي دعوى المسؤولية.

على خلاف -دعوى الإلغاء- التي لا تسمح للقاضي الإداري سوى بإبطال القرار غير المشروع، فإن دعوى التعويض تمكنه بالإضافة إلى إلغاء القرار بمجرد ثبوت عدم مشروعيته جبر الأضرار التي قد تصيب الأطراف المعنية به⁽³⁾، فدعوى التعويض إذن هي من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع فيها القاضي بسلطات واسعة، إذ يمكنه تعديل القرار سواء كلياً أو جزئياً، كما له الحكم بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات غير المشروعة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة.

وللقاضي سلطة تقديرية في تعديل القرارات وذلك إما لتجاوز سلطات الضبط المستقلة للاختصاصات الممنوحة لها أو إغفالها لبعض الإجراءات، فمثلاً في مجال المنافسة فإن

(1) جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص 416.

(2) Zouaimia (R): Les instruments juridique de la régulation économique en Algérie, op cit , p240.

(3) مخلوف باهية، مرجع سابق، ص 105.

قاضي المسؤولية بإمكانه تعديل أو مراجعة الإجراءات التحفظية المتخذة من قبل مجلس المنافسة، أو أن يقوم برفض تلك الإجراءات التي تم رفضها مسبقاً من طرف المجلس⁽¹⁾. وللقاضي لكي يقدر بشكل جيد التناصب، عليه أن يراقب أولاً مدى تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة، بحيث يجب أن تكون رقابته معمقة، ومن ثمة يأمر بتخفيض العقوبة إذا كانت تتجاوز قيمة الضرر.

كما أن القاضي ليس له الحق في تشديد العقوبة، لأنها تتعارض مع مصلحة المتعاملين الاقتصاديين، إلا في حالة استثنائية وهذا عندما يتعلق الأمر بالطعون المقدمة من قبل الوزير المكلف بالتجارة أو الشخص الذي أخطر المجلس⁽²⁾.

وفي حالة وجود صعوبات أثناء النظر في القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة فبإمكان القاضي أن يحيل القضية من جديد إلى مجلس المنافسة، الذي يكون دوره منحصر فقط في تعديل العقوبات المالية والتدابير التحفظية⁽³⁾.

كما أن القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة لا يمكن اعتبارها بمثابة عائق يقف أمام القاضي للقيام بمهمة الرقابة عليها، إذ بإمكان الاستعانة بخبير مختص في كل مسألة متعلقة بقطاع ما، إذ يمكن له الحصول على مساعدات من بعض سلطات الضبط الاقتصادي، بحيث أن هذه المساعدات لا تنحصر فقط بين سلطات الضبط القطاعية ومجلس المنافسة فحسب، بحيث أن كل من مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية لها

(1) لخضاري أعمر، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، 23، 24، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2007، ص 265.

(2) عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مرجع سابق، ص 128.

(3) كتو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2005، ص 345.

علاقة وظيفية تتمثل في تقديم آراء متبادلة فيما بينها،⁽¹⁾ وذلك فيما يتعلق بالممارسات المنافية للمنافسة، وكذا فيما يخص التحقيقات التي يقوم بها مجلس المنافسة، كما نصت عليه المادة 1/50 من نفس الأمر: "يقوم المقرر والمقررون بالتحقيق في القضايا التي يسندها إليهم رئيس مجلس المنافسة"⁽²⁾.

إذ يمكن للقاضي طلب المساعدة من السلطة المعنية، وهذا ما طبقته محكمة استئناف باريس المعتادة على طلب آراء من سلطة ضبط الاتصالات (ART) لحل النزاعات المتعلقة بذلك المجال، وهذا عكس ما ذهب إليه المشرع الجزائري الذي يحصرها فقط في مجلس المنافسة إلا أنه من الناحية العملية يمكن تعميمها على باقي السلطات⁽³⁾.

المبحث الثاني:

معايير تحديد مسؤولية سلطات الضبط المستقلة والقانون الواجب التطبيق.

كما أسلفنا سابقا، أن دعوى التعويض لها دور مهم لا يستهان به في حماية حقوق وحرية الأعوان الاقتصاديين، فهي تمنح المتضرر من القرار الإداري غير المشروع اللجوء إلى القضاء لطلب التعويض من جراء الأضرار التي لحقت به.

في المقابل، فالهيئات الإدارية المستقلة تمارس صلاحيات السلطة العامة لغرض تحقيق أهداف الضبط الاقتصادي، فكيف يمكن مساءلة هذه الهيئات مدنيا إذ ما تعسفت في استعمال الرقابة، أو اتضح أنها لم تتخذ الجزاءات الرقابية الكافية لحماية مصالح الأعوان الاقتصاديين؟ (المطلب الأول).

في ظل غياب أي اجتهاد قضائي جزائري في مجال مسؤولية سلطات الضبط المستقلة، وبالإستعانة بموقف كل من الغرفة الإدارية سابقا ومجلس الدولة حاليا في مجال

(1) راجع المادة 39 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 06 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم.

(2) أنظر المادة 1/50 من الأمر 03-03.

(3) بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 146.

المسؤولية بصفة عامة، نلاحظ عدم استقرار الاجتهاد القضائي بشأن القانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

معايير تحديد مسؤولية سلطات الضبط المستقلة:

لتحديد الجهة الإدارية التي ترفع ضدها دعوى التعويض يقتضي منا الاعتماد على معيارين، معيار افتقاد سلطات الضبط المستقلة للشخصية المعنوية (الفرع الأول)، ومعيار تمتع سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

حالة افتقاد بعض سلطات الضبط المستقلة للشخصية المعنوية:

لم يعترف المشرع بالشخصية المعنوية⁽¹⁾ لبعض سلطات الضبط المستقلة ومن بينها: اللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، ولجنة الإشراف على التأمينات، بحيث أن هذه الهيئات أثناء مزاولتها لسلطاتها العامة، قد تمس بحقوق ومصالح الأعوان الاقتصاديين فعلى من ترفع دعوى المسؤولية في هذه الحالة؟.

حسب الدستور، نجد أنه يترتب عن الخطأ القضائي تعويض من الدولة⁽²⁾.

وباعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة فرض جزاءات إدارية ذات طابع قمعي، تقترب من تلك التي تتمتع بها السلطة القضائية، غير أن هذه الأخيرة لا تتمتع

(1) يقصد بالشخصية المعنوية القدرة أو الإمكانية على اكتساب الحقوق "droits" وتحمل الالتزامات "obligations" وتتضح أهمية الشخصية المعنوية كأداة ووسيلة لتنظيم النظام الإداري في الدولة فنيا وقانونيا، ويترتب عن اكتساب الشخصية المعنوية نتائج تتمثل في الاستقلال المالي والإداري، الذمة المالية وموطن وأخيرا حق التقاضي. أنظر: حسين فريجة، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 94، 101.

(2) تنص المادة 49 من دستور 1996 المعدل والمتمم على ما يلي: «يترتب عن الخطأ القضائي تعويض من الدولة، ويحدد القانون شروط التعويض وكيفيةه».

بالشخصية المعنوية، ففي حالة عدم احترام ضمانات المحاكمة العادلة وانتهاك مبدأ الحياد قد يثير مسؤولية هذه السلطات⁽¹⁾.

فمثلا اللجنة المصرفية التي لها صلاحيات ممارسة السلطة العامة، والتي منح لها مجموعة من الوسائل التي تمكنها من ممارسة مهامها الضبطية، وبمناسبة ممارسة هذه الصلاحيات، يمكن أن تمس بحقوق ومصالح الأعوان الاقتصاديين الخاضعين لسلطاتها وباعتبار أن اللجنة المصرفية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإن دعوى المسؤولية توجه ضد الدولة.⁽²⁾ وبما أنها ترفع هذه الأخيرة، طبقا للمادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽³⁾، فإن المحكمة الإدارية هي المختصة بالنظر في دعاوى المسؤولية إلى مرفوعة ضدها.

فرغم كون قرارات اللجنة المصرفية نهائية، فإن حجية الشيء المقضي فيه يتعارض مع مسؤولية هذه الأخيرة، وبفهم من هذا أن إقامة مسؤولية اللجنة المصرفية تؤدي إلى إثارة

(1) بركيبة حسام الدين، مرجع سابق، ص53.

(2) فوناس سوهيلة، السلطة التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011، ص125.

(3) تنص المادة 801 على ما يلي: تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

- 1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية و الدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:
 - الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،
 - البلدية و المصالح الإدارية الأخرى للبلدية،
 - المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية،
- 2- دعاوى القضاء الكامل،
- 3- القضايا المخوتة لها بموجب نصوص خاصة".

مسؤولية الدولة،⁽¹⁾ غير أنه لا يمكن تطبيق هذا المبدأ في حالة قيام اللجنة المصرفية بضياح الوثائق أو وجود تأخير تعسفي للقيام بالرقابة⁽²⁾.

على ضوء ما تقدم، تكون المحكمة الإدارية للجزائر العاصمة هي المختصة إقليميا بالنظر في دعوى التعويض حسب المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية وإعمالا بالقاعدة العامة في الاختصاص الإقليمي التي تنص على أن محكمة موطن المدعى عليه هي المختصة إقليميا بنظر الدعوى، غير أن تطبيق هذه المادة لا يخلو من مشاكل، إذ أنها لا تحتوي على مفهوم سلطات الضبط المستقلة، كما أن الاجتهاد القضائي لم يحدد القواعد الواجبة التطبيق على مسؤولية هذه السلطات⁽³⁾.

وعليه، فإن سلطات الضبط المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ونظرا لانعدام أهلية التقاضي لديها فما على العون الاقتصادي المتضرر من القرار الإداري الصادر ضده إلا رفع دعوى التعويض ضد الدولة⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ إن القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية وفي إطار ممارستها لسلطاتها قد تمس بمصالح الأعوان الاقتصاديين، وعليه فما على العون الاقتصادي المتضرر من تلك الأعمال الصادرة عن اللجنة رفع دعوى التعويض ضد محافظ بنك الجزائر باعتباره ممثل للدولة.

⁽²⁾ بلعيد جميلة، الرقابة على البنوك والمؤسسات المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002، ص 127.

⁽³⁾ خالف خالد، مرجع سابق، ص 107.

⁽⁴⁾ محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 82.

الفرع الثاني:

حالة تمتع بعض سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية

الأساس الذي اعتمده المشرع الجزائري، هو منح الشخصية المعنوية لغالبية السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي هذه الشخصية تكتسبها أهلية التقاضي، مما يجعلها مطالبة بتعويض الأضرار التي تسببها جراء الأخطاء التي ترتكبها أثناء قيامها بمهامها، ممثلة بواسطة ممثلها القانوني،⁽¹⁾ على عكس المشرع الفرنسي الذي لم يمنح الشخصية المعنوية إلا لبعض سلطات الضبط المستقلة.

ومن السلطات التي اعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية نجد سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽²⁾، الوكالتين المنجميتين⁽³⁾ كذلك وكالتي ضبط المحروقات⁽⁴⁾، كما أضفى المشرع الشخصية المعنوية على الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية⁽⁵⁾... الخ.

(1) محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 82.

(2) أنظر المادة 10 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

(3) راجع المادة 43 من القانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، معدل ومتمم.

(4) المادة 12 من القانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر. عدد 50، صادر في 19 جويلية 2005، ج.ر. عدد 48، الصادر في 30 جويلية 2006، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 13-01 المؤرخ في 20 فيفري 2013، ج.ر. عدد 11، صادر في 24 فيفري 2013.

(5) راجع المادة 1/173 من القانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر. عدد 44، الصادر في 03 أوت 2008، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها .

ومن الآثار الناتجة عن تمتع سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية ما يجعلها مؤهلة لتحمل المسؤولية، وعليه فدعوى التعويض ترفع مباشرة ضدها عن الأضرار المادية والمعنوية الناتجة عن أعمالها⁽¹⁾.

لكن هنا يطرح إشكال في تحديد مكانة سلطات الضبط المستقلة ضمن أشخاص المسؤولية في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بحيث لا يمكن إدراج هذه السلطات ضمن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري لكونها محررة من كل أنواع الرقابة.

ويتبين من خلال المادة أعلاه أن نطاق اختصاص الجهات القضائية الإدارية، يتحدد بالنزاع الناشئ من الدولة، الولاية، البلدية، المؤسسات العامة ذات الصبغة الإدارية فقط. وباعتبار أن سلطات الضبط المستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية فلا يمكن للدولة أن تكون مسؤولة عن أعمالها من جهة، ومن جهة أخرى فلا يمكن إدراج سلطات الضبط المستقلة ضمن المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حتى وإن كانت تتمتع بالصفة الإدارية لأنها لا تخضع لأية رقابة وصائية أو رئاسية.⁽²⁾ وهذا ما يجعلنا أمام فراغ قانوني، حيث أن المشرع الجزائري لم يتفطن لهذا الإشكال في قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد، وذلك لعدم إدراج سلطات الضبط المستقلة ضمن الأشخاص العامة.

(1) مزاري صبرينة، فكرة الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص الهيئات العمومية والحكومية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014، ص 142.

(2) خلاف خالد، مرجع سابق، ص 108.

ومن زاوية أخرى، فرغم استحداث المشرع لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية والمجلس الأعلى للإعلام سنة 1990، إلا أنه لم يساير ما يحدث في المحيط المؤسسي للدولة⁽¹⁾.

ففي مجال البورصة مثلا، نجد المشرع منح للمتضرر من قرار اللجنة رفع الطعن في حالة الاعتماد الجزئي بعد ما كان يتمتع بهذا الحق فقط في حالة رفض الاعتماد⁽²⁾.

وبناء على ما تقدم، فإن القرارات التي تصدر عن سلطات الضبط المستقلة والتي من شأنها أن تلحق أضرار بالعون الاقتصادي، فإن دعوى المسؤولية في هذه الحالة ترفع ضد هذه السلطات كونها تتمتع بالشخصية المعنوية والتي تكسبها أهلية التقاضي، مما يجعلها تتحمل مسؤولية التعويض عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد.

المطلب الثاني:

القانون الواجب التطبيق على دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.

إن مسألة إقامة مسؤولية سلطات الضبط المستقلة لا تطرح إشكالات ونقائص قانونية على مستوى النصوص فيما يخص تحديد معيار إقامة المسؤولية فقط، وإنما يتعدى إلى مسألة تحديد القانون الواجب التطبيق على موضوع المنازعة، فهل يتعلق الأمر بتطبيق قواعد القانون المدني المتعلقة بالمسؤولية، أم بقواعد استثنائية غير مألوفة في القانون العادي.

(1) فوناس سوهيلة، مرجع سابق، ص 125.

(2) أنظر المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، متعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم.

في ظل غياب أي اجتهاد قضائي في هذه المسألة، وبالرجوع إلى الممارسة السابقة لهيئات القضاء الإداري في الجزائر لا نجد أي موقف مستقر عليه في هذا المجال، فكل من المحكمة العليا سابقا (الفرع الأول)، ومجلس الدولة حاليا (الفرع الثاني)، لم يستقر اجتهادهما حول تحديد القانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع، الأمر الذي يقودنا إلى تقدير هذا التوجه (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

موقف المحكمة العليا سابقا

أخذت المحكمة العليا بما أقره مجلس الدولة الفرنسي، فيما يخص القانون الواجب التطبيق، وذلك بتقرير مسؤولية الإدارة حتى بدون خطأ، وهذا ما أكدته في قرارها المؤرخ في 03 جوان 1965، حيث جاء فيه أن الإدارة مسؤولة عن الأضرار التي تسببت بها ولو بدون خطأ. (1)

وفي قرار آخر صادر في 17 أبريل 1982 نجد أن المحكمة العليا أقرت أن مسؤولية الإدارة لا يمكن أن يطبق عليها أحكام القانون المدني، بل تخضع لأحكام خاصة بها، وقد استند هذا إلى حكم بلانكو الشهير الصادر في 08 فيفري 1973 عن محكمة التنازع الفرنسية، ففي هذه القضية فإن محكمة التنازع الفرنسية، لم تطبق نظرية الدولة المدنية واستندت في تحديدها لمسؤولية الدولة مما يؤكد عدم خضوعها لأحكام القانون المدني. (2)

لكن، في قرارها الصادر في 12 جانفي 1985 فقد أسست قرارها بشأن استئناف رفع أمامها على أحكام المادة 136 من القانون المدني المتعلقة بمسؤولية المتبوع عن تصرفات

(1) بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 97.

(2) عمارعوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى الإدارية)،

مرجع سابق، ص 183.

تابعة، نفس الموقف اتخذه في مناسبات أخرى⁽¹⁾. مما يستوجب الرجوع إلى أحكام المسؤولية التقصيرية وبالأخص المسؤولية عن فعل الغير.

فضلا عن ذلك، فإن القرار الصادر في 16 جويلية 1988 قضى بأن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء وهران في قراره استند إلى أحكام المادة 134 من القانون المدني⁽²⁾، حيث أقر المجلس المسؤولية الكاملة لمديرية المستشفى وحكمت عليه بدفع مبلغ 140.000.00 دج وذلك على أساس الخطأ المرفقي⁽³⁾.

نفس الشيء في قرارها المتعلق بقضية وفاة صبي بعد لمسها لسياج حديدي المحيط بسوق السبت المرفوعة ضد بلدية تيزي وزو الشركة الوطنية للكهرباء والغاز، قضت بتطبيق قواعد القانون المدني، وذلك لتحميل البلدية جزء من المسؤولية لكونها مالكة للسوق وكذلك تحميل المسؤولية للشركة الوطنية للكهرباء والغاز، لأن الخيط تابع لهذه الأخيرة هذا ما أدى

⁽¹⁾ راجع قرارات المحكمة العليا التالية:

- قرار رقم 61004، صادر في 10-02-1999، (قضية ب-ج) ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، عدد 03، 1991، ص177.

- قرار رقم 60996، صادر في 07-10-1989، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات المجلة القضائية، عدد02، 1992، ص143.

- قرار رقم 72400، صادر في 16-06-1990، قضية بلدية عين أزال ضد (ب-س)، المجلة القضائية، العدد الأول 1991، ص131.

⁽²⁾ تنص المادة 134 من القانون المدني: «كل من يجب عليه قانونا أو اتفاقا رقابة الشخص في حاجة إلى الرقابة بسبب قصره وبسبب حالته العقلية أو الجسمية، يكون ملزما بتعويض الضرر الذي يحدثه ذلك الشخص للغير بفعله الضار» أنظر: الأمر رقم 58-75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، ج ر عدد78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل و متمم.

⁽³⁾ المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 52862، الصادر في 16 جويلية 1988، مدير مستشفى ضد فريف ب المجلة القضائية، عدد01، 1991، ص120.

إلى تطبيق أحكام المادة 138 من القانون المدني، إذ يكفي توفر عنصر الإهمال وعدم الحيطة والحذر لإثارة المسؤولية في هذا المجال⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

موقف مجلس الدولة .

من خلال تفحصنا لمختلف القرارات الصادرة عن المحكمة العليا، نجد أن القاضي الإداري الجزائري قد أضفى طابع خاص على مسؤولية الإدارة، وبالتالي خضوعها لأحكام القانون المدني.

لكن، سرعان ما تراجع مجلس الدولة عن موقفه وتبنى بذلك موقف المحكمة العليا وأكد بذلك الطابع الخاص لمسؤولية الإدارة، حيث قضى في أول قضية عرضت عليه مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي تلحقها بالأفراد جراء نشاطها وتصرفات المستخدمين واعتبرها خاصة لا يمكن تنظيمها، بموجب أحكام القانون المدني، بل لها قواعدها الخاصة التي تتغير بتغير الظروف وحاجات المرافق وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة وحقوق الأفراد⁽²⁾.

غير أنه في القرار المؤرخ في 01 فيفري 1999، فإن مجلس الدولة يتضح أنه قد أسس قراره مستنداً بذلك إلى أحكام المادة 136 من القانون المدني التي تقضي بأن المتبوع مسؤول عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار متى كان واقعا منه في حالة تأدية وظيفته أو بمناسبةها.⁽³⁾

وعلى هذا الأساس، تكون مديرية الصحة الوطنية التي لها صفة المتبوع مسؤولة عن العمل غير المشروع لتابعها⁽⁴⁾.

(1) المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 65983، الصادر في 05 ماي 1990، المجلة القضائية، عدد 01، سنة 1994، ص 171.

(2) Zouaimia (R), Droit de la régulation économique op .cit-p- 185.

(3) CE 1^{er} février 1999, direction générale de la sureté national C/ Lichani et autres, www conseil-Etat dz. Orgl.

(4) رعموني موسى، مرجع سابق، ص 157.

وفي قراره الصادر في 19 أبريل 1999 المتعلق بقضية القطاع الصحي لبلدية أدرار ضد زعاف رقية⁽¹⁾، فإن القاضي قد طبق الأحكام الواردة في المواد 124، 131، 182 من القانون المدني. إذ تنص المادة 131 على مايلي: «يقدر القاضي مدى التعويض الذي لحق المصاب طبقا لأحكام المادتين 182 و 182 مكرر، مع مراعاة ظروف الملائسة، فإن لم تتيسر وقت الحكم أن يقدر مدى التعويض بصفة نهائية، فله أن يحتفظ للمضروب الحق في أن يطالب خلال مدة معينة بالنظر من جديد إلى التقدير»⁽²⁾.

أما في القرار المؤرخ في 31 ماي 1990، فإن مجلس الدولة استند مرة أخرى إلى أحكام القانون المدني، وذلك في المادة 138 منه بشأن المسؤولية الناشئة عن الأشياء، حيث أكد أن كل شخص مكلف بحراسة شيء ويمارس عليه سلطان الاستعمال والإدارة يعتبر مسئولا عن الأضرار الناتجة عنه⁽³⁾.

من خلال هذه الحلول يتضح لنا الفوضى التي تتسم بها مختلف الاجتهادات القضائية والتي تشكل مصدر إهمال وغموض للمتقاضين عامة والأعوان الاقتصاديين خاصة، نظرا لأهمية الأضرار التي يمكن أن تصيبهم.

وباعتبار أن الدستور قد أكد على الازدواجية القضائية باختصاص القاضي الإداري في منازعات الإدارة. وعليه فإن هذا الأخير يكون ملزم بتغيير موقفه والبحث عن القانون الملائم في تطبيقه على المسؤولية الإدارية، لأن في بعض الحالات يصعب الاستناد إلى قواعد القانون المدني، مما يؤدي إلى إهدار حقوق المتعاملين الاقتصاديين في الحصول على التعويض.

⁽¹⁾CE 19 A vril 1999, secteur sanitaire d'adrar C/zaaf Rokia, www conseil Etat. dz. Org1

⁽²⁾ المادة 131 من الأمر رقم 75/58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، معدل ومتمم.

⁽³⁾ قرار مجلس الدولة رقم 160017، المؤرخ في 31 ماي 1999، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002، ص 99.

تجدر الإشارة في الأخير، إلى أن هذه الاجتهادات القضائية تتوقف عند مسؤولية الإدارة دون سلطات الضبط المستقلة التي لم يصدر بشأنها أي اجتهاد، ويعود ذلك إلى حداثة هذه السلطات.

الفرع الثالث:

تقدير الاجتهاد القضائي الإداري في المسألة.

في الحقيقة، قد يطبق القاضي الإداري قواعد القانون الخاص على النزاع المعروف عليه إذا ما أخضعت الإدارة مع الأفراد العاديين لقواعد القانون الخاص، لكن في مجال المسؤولية فعوض استعادة فكرة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة كان بإمكان القاضي الإداري استعادة فكرة المرفق العام⁽¹⁾.

الأفضل هجر نظام المسؤولية المكرس في القانون المدني وعدم تطبيقه على الإدارة فهولا يضمن تعويض الضحية دوماً وظهور مبادئ جديدة للمسؤولية الإدارية في القانون المقارن ولا يمكن للقانون المدني أن يستوعبها، كمسؤولية الإدارة على قراراتها المشروعة فمن الضروري تطبيق قواعد خاصة من أجل إسناد المسؤولية للإدارة⁽²⁾.

(1) عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 285.

(2) المرجع نفسه، ص 285.

خاتمة

خاتمة

إن موضوع رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة من المواضيع التي تعرف تشابكا وتعقيدا من خلال تعدد الجهات القضائية التي تمارس الرقابة على هذه السلطات، مما خلق العديد من الإشكالات القانونية أثقلت كاهل المتعامل الاقتصادي.

كما أن إخضاع أعمال السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القاضي الإداري، يكون كمحاولة لدفع القاضي على المشاركة والمساهمة في عملية الضبط، وذلك باستعمال الطرق القضائية لفض النزاعات المترتبة عن ممارسة هذه السلطات لمهامها، إذ من الضروري أن يراقب كل العملية الضبطية بداية من اللجوء إليها إلى غاية إصدار قراراتها وطالما أن جميع أعمال هذه الهيئات تخضع لرقابة القاضي الإداري سواء عن طريق دعوى الإلغاء أو دعوى التعويض، فهذا الأخير يتمتع بسلطة الإلغاء أو التعديل أو التصحيح.

وبالرجوع إلى أحكام النصوص التأسيسية والتي تؤكد خضوع أعمال سلطات الضبط المستقلة لرقابة القاضي الإداري، نجد أن المشرع لم يوفق بتاتا في العملية التشريعية والسبب الأساسي لذلك هو اعتماده على المشرع الفرنسي في إنشاءها.

ومن بين أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال دراستنا لهذا الموضوع ما يلي:

- إن التجربة الجزائرية حديثة في مجال إنشاء سلطات الضبط المستقلة ما يؤدي بالضرورة إلى حداثة موضوع رقابة القاضي الإداري على أعمالها.
- قلة القرارات القضائية الجزائرية المتعلقة بدعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط المستقلة وتلك المتعلقة بدعوى مسؤولية هذه السلطات وذلك نظرا لحداثة هذه الهيئات.
- كما أن المشرع لم يخضع كل القرارات التي تصدرها سلطات الضبط المستقلة لرقابة القاضي الإداري، وهو ما نجده مثلا في قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فالمشرع نص على اختصاص القاضي الإداري بالفصل في قراراتها المتعلقة بتعيين

- متصرف مؤقت فقط دون غيره من القرارات التي يمكن للجنة الإشراف على التأمينات أن تتخذها.
- إن تدخل القضاء العادي (الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة) في مجال المنافسة تدخل متواضع، فالوضع القائم يؤكد على عدم تمتع الغرفة التجارية بوسائل قانونية كافية لممارسة مهامها الرقابية، فغالبا ما يجد القاضي نفسه مجبرا على العودة إلى القانون الإداري بحثا عن حل للنزاع المعروض أمامه.
- في تحديد نطاق الاختصاص القضائي في الرقابة على أعمال سلطات الضبط المستقلة، فبعدما أقر مبدأ خضوع قرارات هذه السلطات لرقابة القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء فإنه لم يتمكن من شمول كل القرارات حيث بقيت من القرارات ما لم يخضع لأية رقابة سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية.
- في إجراءات دعوى الإلغاء، إذ في هذه المرحلة تظهر بصفة جلية معالم العجز والتردد حيث عجز المشرع على وضع إجراءات موحدة لدعوى الإلغاء، فتارة يضع قواعد خاصة وتارة أخرى يحيلنا إلى القواعد العامة.
- في آجال الطعن نجد المشرع قد أخضع بعض قرارات هذه السلطات لرقابة مجلس الدولة، وفق آجال مختلفة ومتذبذبة في طريقة حسابها، فتارة ينص على هذه الآجال بالأيام وتارة بالأشهر وهو ما يؤدي إلى عدم الاستقرار، بهذا الخصوص بحيث كان على المشرع توحيد النصوص المتعلقة بآجال الطعن ويجعلها بالأشهر وهي الأفضل بحكم أن المواعيد كاملة وهو ما يوفره الحساب بالأشهر وهو ما يؤدي إلى ثبوت المواعيد واستقرار الآجال.
- عدم نص المشرع على دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة، فإذا كان المشكل لا يثار بالنسبة للسلطات الضبطية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، بحيث ترفع الدعوى ضد الدولة طبقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جعلت المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص، فإن هذا الأمر لا ينطبق على

السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية، أن يكون الشخص المتضرر تائها في الجهة التي يحصل على حقه في التعويض. من خلال النتائج المتوصل إليها، يمكن تقديم بعض التوصيات والاقتراحات و نجملها فيما يلي:

- تسوية الوضعية الدستورية لسلطات الضبط المستقلة والاعتراف بطابعها السلطوي وإدراجها في أحكام الدستور.
- إدراج سلطات الضبط المستقلة ضمن الأشخاص العامة الواردة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- إعادة صياغة النصوص التأسيسية المكرسة لرقابة القاضي الإداري، وذلك بوضع نصوص قانونية جديدة تضمن توحيد لقواعدها القانونية وكذا النظام الإجرائي المتعلق بمنازعاتها.
- مسألة إحالة الاختصاص للقاضي العادي بالنسبة للطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة التي من المفروض أن يختص بها القاضي الإداري ومجلس الدولة.
- العمل على تكوين قضاة مختصين في مجال سلطات الضبط المستقلة الشيء الذي يضمن فعالية وسرعة ممارسة هذه الرقابة.
- تكريس مبدأ وقف التنفيذ المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية كضمانة للحد من تعسف استعمال السلطات الممنوحة لها لا سيما في ممارسة سلطاتها القمعية.
- تعميم مسألة التظلم الإداري المسبق على جميع سلطات الضبط المستقلة، وعدم قصورها على المنازعات المتعلقة بالمجال المصرفي.

- تحديد معيار إقامة مسؤولية سلطات الضبط المستقلة على أساس الطبيعة القانونية لهذه السلطات عوض الاعتماد على أحكام القانون المدني التي لا تتلاءم مع طبيعتها القانونية الخاصة.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

I- الكتب:

- 1-إعداد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري ، ط 2، دار هومة للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.
- 2-بوحميذة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 3-حسين فريجة، المبادئ الأساسية في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعي، الجزائر، 2010.
- 4-حسين فريجة، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 5-كفيف الحسن، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- 6-لحسين بن شيخ آث ملويا ،دروس في المسؤولية الإدارية،الكتاب الأول،المسؤولية على أساس الخطأ،دار الخلدونية للنشر والتوزيع،الجزائر،2007.
- 7-لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية الكتاب الثاني،المسؤولية بدون خطأ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 8-لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية -وسائل المشروعية - دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 9-محمد الصغير بعلي القضاء الإداري، مجلس الدولة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- 10- محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

- 11- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم لنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- 12- محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية ورقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2004.
- 13- محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- 14- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الجزء الثالث، نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 1990.
- 15- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.
- 16- مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1990.
- 17- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1996.
- 18- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، المرافعات الإدارية-إجراءات الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 19- عدنان عمرو، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، مصر، 2004.
- 20- عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 21- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2004.

22- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.

23- عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى الإدارية).

24- صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

25- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2011.

26- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، (شروط قبول الدعوى الإدارية)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.

27- شريف أحمد الطباخ، التعويض الإداري في ضوء الفقه والقضاء وأحكام المحكمة الإدارية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.

II- الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- الرسائل:

1- بوجادي أعمار، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه، في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

2- جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.

3- كتو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

4- عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.

ب- المذكرات:

❖ مذكرات الماجستير:

1- أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2007.

2- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق و العلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007.

3- بلغازلي صبرينة، نظام التدابير الوقائية المتخذة من قبل السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2011.

4- بلعيد جميلة، الرقابة على البنوك والمؤسسات المالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2002.

5- بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2007.

6- براهيمي فضيلة، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 03-03 والقانون 08-12 مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010.

- 7- ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكر لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012.
- 8- هبول إيمان، السلطات الإدارية المستقلة و الرقابة القضائية على أعمالها ، مذكرة التخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، 2009.
- 9- زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2012.
- 10- حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري، مثال: السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2011.
- 11- كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2008.
- 12- محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.
- 13- مزاري صبرينة، فكرة الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص الهيئات العمومية والحوكمة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
- 14- مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2010.

- 15- ناصري نبيل، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر رقم 95-06 والأمر رقم 03-03، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004.
- 16- نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة- دراسة نظرية- مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013.
- 17- عبيدش ليلة، اختصاص منح الإعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
- 18- عميور فرحات، مكانة القاضي الإداري في مجال البنوك في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون الإصلاحات الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة جيجل، 2006.
- 19- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.
- 20- فارح عائشة، المركز القانوني للجنة الإشراف على التأمينات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2009.
- 21- فوناس سوهيلة، السلطة التأديبية للجنة المصرفية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2009.

- 22- فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010.
- 23- قريمس إسماعيل، محل دعوى الإلغاء- دراسة في التشريع و القضاء الجزائريين- مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة ، 2013.
- 24- قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010.
- 25- خلاف خالد، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإدارية المستقلة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2012.
- 26- رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية و الإدارية ، تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، 2013.
- 27- شيخ أعر يسمينة، توزيع الاختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2009.

❖ **مذكرات الماستر:**

- 1- بلحماس صورية وراحي حبيبة، ضمان المحاكمة العادلة أمام السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي وقانون

- الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012.
- 2-بركبية حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات الماستر أكاديمي، شعبة الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.
- 3-لبسير ثايري ولوجاني وردة، النظام القانوني لمسؤولية السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.
- 4-مرزوق بوخالفة ومدور بدوي، السلطات الإدارية المستقلة وأحكام الدستور، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2014.

III- المقالات:

- 1-إرزيل الكاهنة: دور لجنة الإشراف على التأمينات، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23-24 ماي، 2007.
- 2-آيت وازو زينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، 23-24 ماي 2007.
- 3-بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،

- أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي،
جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23-24 ماي 2007.
- 4- هيديلي أحمد، سلطات القضاء في ثل القوة التنفيذية لقرارات مجلس المنافسة، أعمال
الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة
بجاية 23-24 ماي 2007.
- 5- زايدي حميد، دور السلطات الإدارية المستقلة في ضبط النشاط الاقتصادي، أعمال
الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، بين التشريع
والممارسة، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، يومي 09-10 ديسمبر 2013.
- 6- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، أعمال الملتقى الوطني
حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان
ميرة، بجاية، 23-24 ماي، بجاية، 2007.
- 7- طباع نجاة، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك، أعمال
الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة
عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23-24 ماي 2007.
- 8- لخضاري أعمر، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، أعمال الملتقى حول
سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، 24، 23 ماي 2007.
- 9- عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى
الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية،
23-24 ماي 2007.
- 10- فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، أعمال
الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة،
بجاية، 23-24 ماي 2007.

11- راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 23-24 ماي 2007.

12- تومي نبيلة وعبد الله ليندة، السلطات القمعية للجنة المصرفية عن إخلال البنوك بإجراءات التعدي لتبييض الأموال، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 23، 24 ماي 2007.

IV- النصوص القانونية:

أ- الدستور:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر، عدد 09، مؤرخ في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر، عدد 25، الصادر في 14 أبريل 2002، المعدل بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر، عدد 63، الصادر في 16 نوفمبر 2008، معدل ومتم.

ب- النصوص التشريعية:

1- قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر. عدد 37 صادر في 01 جوان 1998، معدل ومتم بالقانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر. عدد 43، صادر في 03 أوت 2011.

2- أمر رقم 75/58، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني، ج.ر. عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدل ومتم.

- 3- قانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج.ر. عدد 29، لسنة 1989 (ملغى).
- 4- قانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج. ر. عدد 14، لسنة 1990، معدل ومتمم.
- 5- قانون رقم 90-11 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر. عدد 16، صادر في 18 أفريل 1990، ألغى بموجب الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، متعلق بالنقد والقرض، ج. ر. عدد 52 صادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بالأمر 09-01 مؤرخ في 22 جويلية 2009، المتضمن قانون المالية التكميلي سنة 2009، ج. ر. عدد 44 صادر في 26 جويلية 2009 وبالأمر رقم 10-04، مؤرخ في 26 أوت 2010 ج. ر. عدد 50، صادر في 01 سبتمبر 2010.
- 6- أمر رقم 90-10، مؤرخ في 14 أفريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 14، صادر في 18 أفريل 1990، الملغى بموجب الأمر 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، متعلق بالنقد والقرض، ج.ر. عدد 51 صادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم.
- 7- مرسوم التشريعي رقم 93-10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر. عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدل ومتمم بالأمر رقم 96-10، مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج.ر. عدد 03، صادر في 14 جوان 1996، والقانون رقم 03-04، مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر. عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.
- 8- أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج. ر. عدد 09 صادر في 22 فيفري 1995، ألغى بموجب الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج. ر. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج. ر. عدد 36، صادر في

- 02 جويلية 2008، وبالقانون رقم 10-05 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج. ر. عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.
- 9- أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالتأمينات، ج. ر. عدد 13، مؤرخ في 08 مارس 1995، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج. ر. عدد 15، مؤرخ في 12 مارس 2006.
- 10- أمر رقم 96-23، المؤرخ في 29 جويلية 1996 المتعلق بوكيل المتصرف القضائي، ج. ر. عدد 43، صادر في سنة 1996.
- 11- قانون 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج. ر. عدد 37، صادر في 01 جويلية 1998.
- 12- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج. ر. عدد 48، صادر في 06 أوت 2000، معدل ومتمم.
- 13- قانون رقم 01-10، مؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج. ر. عدد 35، صادر في 04 جويلية 2001، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 07-01، مؤرخ في 01 مارس 2007، ج. ر. عدد 16، صادر في سنة 2007.
- 14- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج. ر. عدد 08، صادر في 06 فيفري 2006.
- 15- أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية، يتعلق بالمنافسة، ج. ر. ع 43، الصادر في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج. ر. عدد 36 الصادر في 02 جويلية 2008.
- 16- قانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج. ر. عدد 50، صادر في 19 جويلية 2005، ج. ر. عدد 48، الصادر في 30 جويلية 2006،

- معدل ومتمم بموجب القانون رقم 13-01 المؤرخ في 20 فيفري 2013، ج.ر. عدد 11، صادر في 24 فيفري 2013.
- 17- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 أوت 2005، يتعلق بالمياه، ج. ر. عدد 60، صادر في 04 سبتمبر 2005، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-03، مؤرخ في 23 جانفي 2008، ج. ر. عدد 04، صادر في 27 جانفي 2008.
- 18- قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر. عدد 14، المؤرخ في 08 مارس 2006.
- 19- قانون رقم 06-04، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 جوان 1995، المتعلق بالتأمينات، ج. ر. عدد 15، صادر في 12 مارس 2006.
- 20- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر. عدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008.
- 21- قانون رقم 08-13، مؤرخ في 20 جويلية 2008، ج.ر. عدد 44، الصادر في 03 أوت 2008، يتعلق بحماية الصحة وترقيتها.
- 22- قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر. عدد 16، صادر في 07 مارس 2016.

ج- النصوص التنظيمية:

- 1- مرسوم الرئاسي، مؤرخ في 15 أبريل 1990، المتضمن تعيين محافظ البنك المركزي الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي، حاج ناصر، ج.ر. عدد 28، الصادر في 11 جويلية 1990، والمرسوم الرئاسي مؤرخ في 21 جويلية 1992، ينهي مهام محافظ البنك المركزي الجزائري.

2- مرسوم الرئاسي رقم 96-113، المؤرخ في 23 مارس 1996، المتضمن إنشاء وسيط الجمهورية، ج.ر. عدد 20، وقد ألغيت هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170، المؤرخ في 2 أوت 1999، ج.ر. عدد 52 لسنة 1999.

3- مرسوم الرئاسي رقم 96-44 مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج.ر. عدد 5 صادر في 21 جانفي 1996.

V- الاجتهادات القضائية:

أ- أحكام المحكمة العليا:

1- قرار رقم 52862، صادر في 16 جويلية 1988، المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية مدير مستشفى ضد فريف ب، المجلة القضائية، عدد 01، 1991.

2- قرار رقم 65983، الصادر في 05 ماي 1990، المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، المجلة القضائية، عدد 01، سنة 1994.

ب- قرارات مجلس الدولة:

1- قرار رقم 002138 مؤرخ في 08/05/2000، يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد السادس، 2005.

2- قرار رقم 006570، مؤرخ في 27/02/2001، محافظ بنك الجزائر ضد يونين بنك، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد السادس، 2005.

3- قرار رقم 1201، مؤرخ في 01/04/2003، قضية الجريان أنترناشيونال بنك، شركة (AIB) ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد السادس، 2005.

4- قرار رقم 60996، صادر في 07/10/1989، قضية حول مسؤولية البلدية عن الأضرار الناتجة عن الاضطرابات، المجلة القضائية، عدد 02، 1992.

- 5-قرار رقم 61004، صادر في 10 /02 /1999 ، (قضية (ب-ج)) ضد والي ولاية قسنطينة، المجلة القضائية، عدد 03، 1991.
- 6-قرار رقم 72400، صادر في 16/06/1990 ، قضية بلدية عين أزال ضد (ب-س)، المجلة القضائية ،العدد الأول، 1991.
- 7-قرار مجلس الدولة رقم 12101 مؤرخ في 01/04/2003 في قضية يونين بنك الجزائر الدولي AIB وبنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، 2005.
- 8-قرار مجلس الدولة رقم 160017، المؤرخ في 31 ماي 1999، مجلة مجلس الدولة، عدد 01 لسنة 2002.
- 9-قرار مجلس الدولة، رقم 14489، مؤرخ في 01أفريل 2003، قضية بنك الجزائر الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 05، سنة 2003.

ثانيا: باللغة الفرنسية

A- ouvrage :

Zouaimia Rachid, Les autorité de régulation indépendant dans le secteur, financier en Algérie, édition, Houma, Alger, 2004.

B- Mmoire :

Zouaimia Rachid, «Droit de la responsabilité des agents économique» l' exemple de secteur financier, office des publication universitaire, Alger , 2010.

C- article :

- 1- Zouaimia Rachid , " Réflexion sur le pouvoir régler des autorités administrative indépendantes ", revue critique de droit et sciences politiques, faculté de droit , université mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou n° 2, 2011.
- 2- Zouaimia Rachid , « Déréglementation et ineffectivité des nommes en droit économique algérien», revue, algérienne idara, n°2001.
- 3- Zouaimia Rachid ,« L'introuvable pouvoir local», insaniar revu, algérienne d'anthropologie et de science sociales, n°16 , 2002.
- 4- Decompman (N), «Le control juridictionnel a propos de l'affaire compagnie diamantaire d'anvers» RFDA n°06 ,1194.

5- Fournier (J), La régulation des services public en réseaux: télécommunication et électricité, LGDJ, Paris, 2002.

6- Racine (J), «Le control juridiction de l'action des organs de l'état dans les secteurs bancaires et des assurances» Revue du conseil d'état, n°06, 2005.

7- TETTGEN COLLY(c), « Les instances de régulation en la constitution » RDP , N°01, 1990.

VI - المواقع الإلكترونية:

- 1- www.conseil.dz.
- 2- www.conseil.dz.org.
- 3- www.Tribunal.dz.com

الفهرس

أ.....	مقدمة.....
08.....	الفصل التمهيدي: مفهوم السلطات الضبط المستقلة.....
09.....	المبحث الأول:التعريف بسلطات الضبط المستقلة
10.....	المطلب الأول: ظهور سلطات الضبط المستقلة.....
10.....	الفرع الأول: ظهور سلطات الضبط المستقلة في القانون المقارن.....
10.....	أولا: ظهور سلطات الضبط المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية.....
12.....	ثانيا: ظهور سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا.....
13.....	ثالثا: ظهور السلطات الضبط المستقلة في فرنسا.....
13.....	الفرع الثاني: ظهور السلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري.....
15.....	المطلب الثاني: قبول سلطات الضبط المستقلة في النظام الدستوري للدولة.....
16.....	الفرع الأول:العراقيل التي تعارض الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري للدولة.....
17.....	الفرع الثاني: إدخال سلطات الضبط المستقلة في النظام السياسي للدولة.....
19.....	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة واختصاصاتها.....
19	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.....
20.....	الفرع الأول: مدى ملائمة وصف السلطة الإدارية الذي تم اقتضائه على هذه الهيئات.....
20.....	أولا: مدى تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالطابع السلطوي.....
22.....	ثانيا: مدى تمتع سلطات الضبط المستقلة بالطابع الإداري.....
24.....	الفرع الثاني: استقلالية سلطات الضبط المستقلة.....
24.....	أولا: الاستقلالية العضوية.....
27.....	ثانيا: الاستقلالية الوظيفية.....
29.....	المطلب الثاني: اختصاصات سلطات الضبط المستقلة.....

- 29..... الفرع الأول: الاختصاص التنظيمي
- 30..... أولاً: إصدار التراخيص
- 30..... ثانياً: منح الاعتماد
- 31..... الفرع الثاني: الاختصاص الرقابي
- 31..... أولاً: سلطة الاطلاع على الوثائق والمستندات
- 32..... ثانياً: سلطة التحقيق
- 32..... الفرع الثالث: الاختصاص القمعي
- الفصل الأول: رقابة القاضي الإداري على قرارات سلطات الضبط المستقلة عن طريق دعوى الإلغاء.....
- 35.....
- المبحث الأول: شروط وإجراءات الطعن بالإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
- 36.....
- المطلب الأول: الشروط العامة لقبول دعوى الإلغاء قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
- 36.....
- الفرع الأول: الشروط المتعلقة بالعريضة.....
- 37.....
- الفرع الثاني: الشروط المتعلقة بالشخص المدعي.....
- 38.....
- الفرع الثالث: القرار محل الطعن.....
- 40.....
- المطلب الثاني: الطابع الاستثنائي لإجراءات الطعن بالإلغاء ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
- 41.....
- الفرع الأول: التظلم الإداري المسبق.....
- 42.....
- أولاً: عدم اشتراط التظلم المسبق ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة كأصل.....
- 42.....
- ثانياً: إلزامية شرط التظلم الإداري المسبق ضد بعض قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
- 43.....
- الفرع الثاني: آجال الطعن ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.....
- 43.....

- أولاً: تذبذب ميعاد الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة.....44
- ثانياً: بداية حساب المواعيد.....47
- ثالثاً: انقطاع وانتهاء الميعاد.....49
- المبحث الثاني:** سلطات القاضي الإداري في إلغاء قرارات سلطات الضبط المستقلة...50
- المطلب الأول:** سلطات القاضي الإداري في وقف تنفيذ قرارات سلطات الضبط المستقلة.....50
- الفرع الأول:** تردد المشرع من تكريس نظام وقف التنفيذ ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة.....51
- أولاً: استبعاد المشرع لنظام وقف التنفيذ بنص صريح.....51
- ثانياً: تكريس مبدأ وقف التنفيذ بنص صريح.....53
- ثالثاً: سكوت المشرع عن تحديد الأثر الموقوف لقرارات بعض الهيئات المستقلة.....54
- الفرع الثاني:** ضرورة تكريس وقف التنفيذ.....54
- أولاً: مبررات وقف التنفيذ.....55
- ثانياً: شروط قبول طلب وقف التنفيذ.....56
- المطلب الثاني:** سلطات القاضي الإداري في النظر في موضوع إلغاء قرارات سلطات الضبط المستقلة.....59
- الفرع الأول:** رقابة القاضي الإداري للمشروعية الخارجية للقرار.....60
- أولاً: رقابة القاضي الإداري لعيب عدم الاختصاص.....60
- ثانياً: رقابة القاضي لعيب الشكل والإجراءات.....61
- الفرع الثاني:** رقابة القاضي الإداري للمشروعية الداخلية للقرار.....65
- أولاً: رقابة القاضي الإداري لعيب المحل.....66
- ثانياً: رقابة القاضي الإداري لعيب السبب.....66
- ثالثاً: رقابة القاضي الإداري على عيب الغاية.....68

70.....	دعوى التعويض
71.....	المبحث الأول: ماهية دعوى التعويض
71.....	المطلب الأول: مفهوم دعوى التعويض
72.....	الفرع الأول: تعريف دعوى التعويض
73.....	الفرع الثاني: خصائص دعوى التعويض
73.....	أولاً: دعوى التعويض دعوى قضائية
74.....	ثانياً: دعوى التعويض دعوى ذاتية وشخصية
74.....	ثالثاً: دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل
74.....	رابعاً: دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق
75.....	الفرع الثالث: أهمية دعوى التعويض وأساسها
75.....	أولاً: أهمية دعوى التعويض
76.....	ثانياً: أساس قيام مسؤولية سلطات الضبط المستقلة
81.....	المطلب الثاني: موضوع منازعات مسؤولية سلطات الضبط المستقلة
81.....	الفرع الأول: قصور النصوص القانونية في تحديد معيار إقامة المسؤولية
82.....	أولاً: تحديد الاختصاص بموجب القانون العام
84.....	ثانياً: تحديد الاختصاص بقانون خاص
87.....	الفرع الثاني: سلطات قاضي دعوى المسؤولية

المبحث الثاني: معايير تحديد مسؤولية سلطات الضبط المستقلة والقانون الواجب التطبيق.....	89
المطلب الأول: معايير تحديد مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.....	90
الفرع الأول: حالة افتقاد سلطات الضبط المستقلة للشخصية المعنوية.....	90
الفرع الثاني: حالة تمتع سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية.....	93
المطلب الثاني: القانون الواجب التطبيق على دعوى مسؤولية سلطات الضبط المستقلة.....	95
الفرع الأول: موقف المحكمة العليا سابقا.....	96
الفرع الثاني: موقف مجلس الدولة حاليا.....	98
الفرع الثالث: تقدير الاجتهاد القضائي الإداري في المسألة.....	100
خاتمة.....	102
قائمة المراجع.....	107
فهرس.....	109
ملخص	

ملخص

لقد سعت هذه الدراسة إلى البحث عن مدى تكريس رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط المستقلة خاصة أمام ربط هذه السلطات بالخاصية الإدارية والاستقلالية التي تعني عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أو وصائية. إلا أنه وحرصاً من المشرع على المحافظة على مبدأ المشروعية، أخضع التصرفات الصادرة عن هذه السلطات لرقابة القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة كأصل عام باعتبارها تدخل ضمن الهيئات العمومية الوطنية. يتبين لنا من خلال هذه الدراسة عدم توحيد القواعد العامة التي تحكم منازعات هذه السلطات الحديثة، حيث تعرف فوضى في تحديد الإجراءات والمواعيد وكذا الاختصاص التآرجح بين تطبيق قواعد القانون الخاص والإحالة إلى قواعد القانون العام.

Résumé

Toutefois, cette étude a l'objectif de Connaitre l'étendu du Contrôle juge administratif aux actes des autorités de régulations indépendantes surtout face aux Caractevés administratifs et indépendant de Ces autorités qui impliquent non soumission ni au pouvoir hierachiqueni à la tutelle administrative.

A Conditionner au bien soumis ses actes et ses actions au contrôle de juge administratif, Comme l'institution publique nationale, néanmoins, Ces Compétences Sont instituées Sur Un ensemble des bases réglementaires relatives à la nature de ces autorités et aux dispositions juridiques d'un part.

De plus, l'hétérogénéité des règles générales régissant leurs Contentieux a Conduir a une anarchie dans la délimitation des procédures, des délais, des compétences , et le baxulement, enter l'application des règles de droit privé et celles de droit public.