وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جـــامـــعـــة يـــحـــي فـــارس- بـــالـــمـــديـــة-
كـلـــيـة الـحـقـوق و الـعـلـوم الـسـيـاسـيـة

السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: دولة ومؤسسات

إعداد الطالبة:

برجم رانيا

إشـــــراف الأستاذة:

د/ بن عائشة نبيلة

أعضاء لجنة المناقشة:

د/ دبيح زهيرة ..... رئيسا

د/ بن عائشة نبيلة ..... مشرفا ومقررا

د/ شطيبي عبد السلام ..... مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

شكـــــر وعـــــرفان

لله الحمد من قبل ومن بعد على إتمام هذا العمل

حمدا يليق بجلاله وعظيم فضله وإحسانه، إنه هو أهل الثناء والحمد.

أتقدم في هذا المقام بأسمى عبارات الشكر والعرفان للأستاذة المشرفة الدكتورة بن عائشة نبيلة على توجيهاتها ونصائحها القيمة التي كانت لي خير سند في هذا البحث.

وأتوجه بالشكر الجزيل إلى أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة وعلى ما بذلوه من جهد في قراءتها.

كما أتوجه بالشكر إلى أساتذة جامعة "عبد الرحمان ميرة" بجاية

الدكتور:زوايمية رشيد، صوالحية عماد والأستاذة حدادي نعيمة

لمساعدتي في توفير المراجع ونصائحهم القيمة.

وفي الأخير أتقدم بأسمى معاني الاحترام والتقدير لكل من قدم لنا يد المساعدة من قريب أو من بعيد في هذا العمل.

إهـــــداء

أهدي ثمرة جهدي هذا....

إلى من حملتني وهنا على وهن

إلى أطيب وأرق قلب في الوجود بذكرها ينقلب الحزن إلى

فرح وبسمة

إلى من تفرح بنجاحي وسعادتي

إلى من ضحت وما زالت تضحي وتتعب من أجلي

أمي

إلى من سعى وشقى لأنعم بالراحة والهناء الذي لم يبخل بشيء من

أجل دفعي إلى طريق النجاح

أبي

إلى من أشد بهم أزري وسندي في الحياة أخواتي...شيماء-ليديا-سارة-سلمى

وكل أفراد عائلتي...أسامة-إيمان-عبد المؤمن.

إلى أعز ما أملك صديقتي...

يسرى

إلى كل من يعرفني من قريب أو من بعيد...

أهدي هذا العمل المتواضع

*** رانيا ***

مقدمة

مقدمة:

أدت ضغوطات التيار الليبرالي من جهة وانعكاسات اجتياح العولمة من جهة أخرى إلى تغير دور الدولة من متدخلة إلى حارسة وضابطة، فلم تعد تقتصر فقط على الجانب الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي للدول وامتدادها حتى للنظام الإداري والقانوني لها، أفضى إلى استحداث هيئات جديدة تسير وفق نظام قانوني يختلف كلية عن النظام التقليدي الذي تسير به الهيئات الإدارية التقليدية، أطلق عليها مصطلح "السلطات الإدارية المستقلة".

ظهر هذا النوع من السلطات في الجزائر بداية التسعينات حيث استوحى المشرع الجزائري فكرة إنشاء هذا النوع من الهيئات من النموذج الفرنسي، التي كانت سباقة بدورها إلى نقل هذه التجربة عن الدول الأنجلوسكسونية كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية هذه الأخيرة كانت مهد هذا النوع من السلطات، إذ ظهرت هذه السلطات لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1889 [1] مع لجنة التجارة ما بين الولايات ليليها إنشاء هيئات إدارية مستقلة أخرى في مجالات مختلفة.

كانت بداية ظهور هذا النوع في الجزائر مع إنشاء أول هيئة إدارية مستقلة تمثلت في المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990 [2]، ليتعدى عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر 12 سلطة ضبط تتكفل كل سلطة منها بضبط مجال محدد كقطاع البنوك والمؤسسات المالية، نشاطات البورصة والتأمينات، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز وكذا قطاع المنافسة.....

وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها بضبط هذه القطاعات زودت بمجموعة من الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، فأصبح لها سلطة اتخاذ القرارات وتوقيع العقوبات.

منح المشرع للهيئات الإدارية المستقلة أهم وأخطر سلطة ألا وهي السلطة العقابية إذ منحها الأهلية القانونية للمعاقبة على خرقها للقوانين والتنظيمات، أي تتمتع الهيئات الإدارية المستقلة بسلطة فرض عقوبات إدارية تخرج عن تلك التي تفرضها الإدارة ضد الموظفين الذين تربطهم علاقة تنظيمية، فلهذه الأخيرة سلطة توقيع العقوبات الإدارية شريطة أن يكون ذلك في أضيق الحدود وأن لا يمثل الاعتراف لها تجاوزا وانتهاكا لاختصاص القضاء.

أثارت هذه السلطة العقابية جدلا واسعا تمحور حول مدى فعالية هذه العقوبات التي تصدر عن هيئة غير قضائية، كونها تتميز بطابعها الردعي، المجلس الدستوري لم يقبل هذه السلطة إلا بعد إخضاعها لمجموعة من الضمانات الدستورية التي تطبق على أية عقوبة جزائية ومن ثم على كل الجزاءات الإدارية.

فبالرغم من الصلاحيات الواسعة التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة وعلى غرار السلطة التنظيمية وسلطة التحكيم وكونها بديل للقاضي للفصل في النزاعات كان لابد من تفعيل أحكامها وقراراتها وهذا لا يتم إلا من خلال قوة ردعية تتجسد في سلطة العقاب (القمعية).

ومن هنا جاء موضوع البحث مرسوما بعنوان " السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ".

---

[1] فراز محمود، ياسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة، في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة ومالية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة، سنة 2017/ 2018، ص8.

[2] قانون رقم 90 – 07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية، الصادر في 14 أفريل1990، عدد14.

تبرز أهمية البحث في كونه يعالج أحد المواضيع الحديثة التي لم تحظى باهتمام واسع مقارنة بالمواضيع الأخرى في التنظيم الإداري، كما يثير موضوع السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة العديد من التساؤلات حول مدى فعاليتها ومشروعيتها ودستورية صلاحياتها ومكانها ضمن الدستور، والتي سنحاول الإجابة على أحدها من خلال هذا البحث.

يرجع اختياري لهذا الموضوع لعدة أسباب يمكن إيجازها فيما يلي:

1 – إعطاء صورة شاملة من خلال معرفة مفهوم السلطات الإدارية المستقلة والإطار التشريعي لها.

2 – التعرف أكثر على نشأة والتطور الحاصل داخل هذه السلطات والأحكام الخاصة بها.

وعلى الرغم من حداثة هذه الهيئات، فإن الدراسات الجزائرية حول هذا الموضوع قليلة وإن وجدت فهي تركز على سلطة ضبط واحدة أو صلاحية من الصلاحيات المسندة إليها، وليس كنظام قانوني قائم بذاته.

ومن الصعوبات التي واجهناها في هذه الدراسة قلة المراجع، فالمتوفرة منها عبارة عن مقالات وأطروحات، أما الكتب فهي تكاد تكون منعدمة.

يركز موضوع دراسة السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة حول دراسة هذه الفئة القانونية الجديدة بتحديد مفهومها وكذا مبررات إنشائها، بالإضافة إلى صلاحيات هذه السلطات المخولة لها (الاختصاص القمعي).

لذا ارتأينا إلى طرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر؟ التي سنجيب عليها باعتمادنا على المنهج التحليلي والوصفي من خلال فصلين: سنتطرق إلى ماهية السلطات الإدارية المستقلة **(الفصل الأول)**، وإلى مسألة أحكام السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة **(الفصل الثاني)**.

الفصل الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة

الفصل الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة

تضم المؤسسات المكونة لجهاز الدولة السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر مؤسسات حديثة المنشأ، كلفت بمهمة ضبط مختلف النشاطات كذلك تعد كونها إنجاز جديد للدولة في المجال الاقتصادي والمجال المالي.

بحيث تعتبر هيئات وطنية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية عن باقي السلطات، ذلك من أجل ضمان مهامها واختصاصاتها الموكلة بها على أكمل وجه فنجد لهذه السلطات جذور في القانون الفرنسي 1978 حيث صنفها الفقه الفرنسي بصنف جديد، وكان عامل التقليد العنصر العام والمهم لظهور السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري. أما بالنسبة لظهورها في القانون المقارن الذي ظهر من خلال نماذج عديدة رائدة في هذا المجال كالنموذج الأمريكي سنة 1889 الذي كان هدفه معرفة الأصول والظروف التاريخية التي حكمت على ظهور هذا المفهوم.

تتدخل هذه السلطات في مجالات متعددة ومختلفة اقتصادية – اجتماعية – ثقافية.

وعلى هذا فإن البحث في ماهية السلطات الإدارية المستقلة يقتضي بالضرورة التطرق إلى مفهومها (المبحث الأول) ثم الحديث بعد ذلك عن الإطار التشريعي لمشروعية السلطة العقابية لهذه السلطات (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

لا يخلو مفهوم السلطات الإدارية المستقلة من الصعوبة نظرا لاختلاف مفهومه من سلطة ضبط لأخرى وذلك لاختلاف مجالات تدخلها وتنوعها، الأمر الذي لم يسمح للمشرع بإعطاء مفهوم دقيق ومحدد لها.

لذا يرى الأستاذ حنفي عبد الله بأن "هذه السلطات لا تعمل خارج الأهداف الحكومية الكبرى أو خارج السياسة العامة للدولة وأن لها طرحا خاصا، ويأكد بأن هذه الهيئات أداة معاونة للحكومة فقط تستعين بها لأجل إنجاز مهامها وأعمالها بشكل دقيق وواضح".[1]

لذا ارتأينا بالبحث عن تعريف السلطات الإدارية المستقلة (المطلب الأول) تم التطرق بعد ذلك لأسباب ومبررات نشأتها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

سنتطرق في هذا المطلب إلى بعض تعريفات الفقهاء للسلطات الإدارية المستقلة، إذ يمكن القول أن وضع تعريف للسلطات الإدارية المستقلة بالرغم من أهميتها إلا أن المشرعين لم يضعوا تعريفا محددا لها تاركين بذلك المجال للفقهاء، نظرا لكثرة المصطلحات الدالة عليها: لجنة-وكالة-جمعية-مجلس-مركز.

عرفها الفقيه " هوريو" على أنها سلطات إدارية تشبه المحاكم من دون أن تكون لها صفة قضائية، وأنها سلطات إدارية تتمتع بنوع من الاستقلالية ولها سلطة القرار. لكنها ليست بسلطات إدارية مستقلة تماما عن الدولة لأنها جزء من الإدارة وتخضع بالتالي لمبدأ السلطة التسلسلية بحيث تكون تابعة لوزارة معينة بالذات.[2]

هناك من يعرفها بأنها مؤسسة مكونة لجهاز الدولة مكلفة باسمها لضمان تنظيم مجال معين يعتبر كمجال مهم والذي تتجنب الحكومة التدخل فيه مباشرة.

---

[1] عبد الله حنفي، **السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، القاهرة مصر، سنة2000، ص01.

[2] المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

وتعرف أيضا بأنها مجموعة قانونية حديثة مقارنة بالهيئات الإدارية التقليدية فهي لا تخضع للسلطة التدريجية للوزير.[1]

وقيل أيضا بأنها مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر.[2]

عرفها الفقيه MAITER: على أنها وسيلة لممارسة السلطة التنفيذية من خلال هيئة عامة مستقلة عن السلطتين السياسية والاقتصادية.[3]

وذهب البعض إلى اعتبارها هيئات عمومية غير قضائية استمدت من القانون مهمة ضبط قطاعات حساسة والسهر على احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة هي مزودة بضمانات تنظيمية وسلطات تسمح لها بممارسة وظائفها دون أن تكون خاضعة لتأثير الحكومة.

الأستاذين " قانصون Vincent" و"قيون Guilient " عرفاها على أنها مؤسسات دولة تعمل باسمها ولحسابها مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة والبرلمان هدفها ضبط قطاعات معينة بطريقة مباشرة لجنة خبراء الإدارة العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، عرفت هذه السلطات:

" أن هذا المصطلح استخدم في سنوات العشرين الماضية لدى الإشارة إلى نوع جديد من الهيئات العامة حيث يعتبر كيان مكلف بمعالجة المشكلات التي تحدثها الدولة من خلال تحولاتها.[4]

وعليه كتعريف شامل يمكننا القول أن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر مؤسسات حديثة المنشأ بنص قانوني يسيرها مجلس إدارة تختلف تشكيلته من هيئة لأخرى تتمتع بالشخصية المعنوية تعمل لحساب الدولة دون أن تكون تابعة لها. كذلك تمتعها بعد صلاحيات واسعة لا تخضع لأية رقابة وصائية أو إدارية بل تخضع للرقابة القضائية فقط.

كذلك عدم خضوعها لمبدأ التدرج الهرمي كما لا تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة لجانا استشارية ولا مرافق عامة.

---

[1] التعريف لأستاذة صونيا بيزات، في مقال منشور على الانترنت حول **السلطات الإدارية المستقلة** يراجع/http//www.vie-publique.fr تم الاطلاع عليه بتاريخ 2022/05/10 على الساعة 14:00

[2] لباد ناصر، **السلطات الإدارية المستقلة**، مجلة إدارة، عدد1، لسنة 2001، ص87.

[3] نقلا عن: خرشي إلهام، **السلطات الإدارية المستقلة**، محاضرات ملقاة لطلبة السنة الثانية ماستر، تخصص قانون عام، جامعة بجاية بدون سنة.

[4] ضريفي نادية، **السلطات الإدارية المستقلة**، ماستر سنة أولى، تخصص قانون اداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، سنة 2020/2019، ص17.

واستند مجلس الدولة الفرنسي 06 ديسمبر 1968، في تقريره العام سنة 2001 على ثلاث عناصر عرف من خلالها مفهوم السلطات الإدارية المستقلة وقد أكد على أن هذه العناصر تفيد الطبيعة القانونية لهذه السلطات أكثر من وضع تعريف قانوني موحد لها.[1] ندرسها ونستخلصها (كفرع أول).

الفرع الأول: عناصر السلطات الإدارية المستقلة

يمكننا استخلاص هذه العناصر في ثلاث نقاط رئيسية: السلطة (أولا)، الطابع الإداري (ثانيا)، الاستقلالية (ثالثا).

أولا: السلطة

عندما نذكر مصطلح "سلطة" نكون أمام منظمات ليست ذات صفة استشارية لإبداء رأيها فقط انما يبين هذا المصطلح السلطات الممنوحة لهذه المنظمات.[2] في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة في اتخاذها للقرارات النافذة التي تتلائم مع مهام هذه السلطات.

فبمناسبة إنشاء المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة لم يضع أي تعريف بخصوص مصطلح " سلطة". لذا ارتأينا لدراسة المفاهيم التي قدمها الفقه بشأن هذا المصطلح، انقسم الفقه الفرنسي إلى فريقين من أجل تحديد مفهوم هذا الأخير، الأول تمثل في أنصار المعنى القانوني للسلطة حسب رأيهم السلطة تعني بالضرورة الاستئثار أي الاستحواذ بالسلطة العامة القانونية.

أما بالنسبة للفريق الثاني " أصحاب المعنى الاجتماعي للسلطة" يأخذ بعين الاعتبار السلطات التي تتمتع بها هذه الهيئات أي التي تتمتع من خلالها السلطة العامة، بالرغم من أنها لا تندرج ضمن القواعد التقليدية، كون هذه الأخيرة تتمتع بسلطة تقديم التعليمات أو الأوامر التي يشترط أن تتمتع أيضا بسلطة التأثير والاقناع. جانب من الفقه يسمي هذه السلطة بالسلطة المعنوية مع اشتراط أن يكون التأثير فعالا وقويا.

كما يقصد بكلمة "سلطة" مجموعة الاختصاصات التي خولها القانون للسلطة تعود أصلا إلى صلاحيات الدولة دون خضوعها لأية رقابة (وصائية أو رئاسية).

الأستاذ "رشيد زوايمية" يرى بأن المشرع الجزائري يقصد باستعماله لعبارة السلطة أنها ليست مجرد هيئات استشارية مهمتها تقديم الآراء وإنما هي تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات يعود

[1] رنا سمير اللحام، **السلطات الإدارية المستقلة**، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، سنة2015، ص32.
[2] عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص54.

اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية. من جهة أخرى يرى بأن هذه الهيئات أنشأت من أجل ممارسة سلطة تنظيمية في مجالات حساسة لا تحمل الحكومة أية مسؤولية لسياسة اتجاهها.[1]

يمكننا القول بأن أغلبية السلطات التي أنشأها المشرع تعتبر سلطات حقيقية وذلك من خلال منحها كوسيلة قانونية سلطة اتخاذ القرارات لممارسة مهامها، أضفى عليها الطابع السلطوي حتى في الحالة التي لا يمنح فيها المشرع هذه الصفة صراحة.

ثانيا: الطابع الإداري

كان لابد من الدفاع عن الطابع الإداري بحيث اعتبرت هذه الخاصية في فرنسا مهمة في إنهاء الجدال القائم حول مشروعيتها الأمر الذي يسمح بإدراجها ضمن السلطة التنفيذية كما أن التأكيد على هذه الخاصية يقضي على فكرة اعتبارها هيئة قضائية متخصصة، فهناك تساؤلات شديدة من طرف أساتذة القانون كونها إدارية من جهة ومستقلة من جهة أخرى، فهي جمعت بين خاصيتين متناقضتين.[2]

لا تقوم هذه المنظمات بالإدارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة لكنها تتقلد وظائف معقدة وخاصة.

باستبعادنا لبعض النقاط تظهر لنا الطبيعة الإدارية أكثر كون أن ما يميز الطابع الإداري لها أن معظم هذه السلطات لها مهام محددة مثل (حقوق الانسان-الحق في الاتصال والاعلام-معاملات البنوك...) هذه السلطات لا تخضع لسلطات الحكومة بسبب الاستقلالية التي تتمتع بها.

منح المشرع للعديد من الهيئات الطابع الإداري وكان ذلك مع أول سلطة ضبط " المجلس الأعلى للإعلام" الذي تم تكييفه صراحة على أنه سلطة إدارية مستقلة، كذلك الأمر بالنسبة للوكالتين المنجميتين في ظل القانون سابقا، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة ضبط المياه، خلية معالجة الاستعلام المالي.[3]

فالطابع الإداري (الصفة الإدارية) تمييز للهيئات الإدارية المستقلة عن الهيئات القضائية لأنها لا تتمتع بحجية الشيء المقضي فيه ويتراوح التصريح بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة من هيئة لأخرى وربما ينفي عنها هذه الصفة في بعض النصوص القانونية مثلا المادة 23 من الأمر 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة: مجلس المنافسة سلطة إدارية. كذلك ذكر

[1] Rachid zouaimia, **les autorités administratives indépendantes la régulation économique**, idara n 26, Alger, 2003, p25.

[2] Rachid zouaimia, ibid, p23.

[3] بالنسبة لخلية الاستعلام المالي لما استحدثت في سنة 2002 تم تكييفها على أنها مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية الاستقلال المالي غير أن تعديل 2013 بدل من طبيعتها القانونية ليجعل منها سلطة إدارية مستقلة.

مجلس الدولة الجزائري سنة 2003 الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة في عدة مناسبات بقرار متعلق باللجنة المصرفية.[1]

ثالثا: الاستقلالية

تعد الاستقلالية الخاصية الأساسية للسلطات الإدارية المستقلة التي تميزها عن باقي الأجهزة على مستوى التنظيم الإداري للدولة، كونها تعتبر المحرك الرئيسي لأداء هذه السلطات لوظائفها ومهامها.

عرفتها الأستاذة مزياني فريدة:" المقصود بالاستقلالية هنا هو عدم خضوع السلطات الإدارية لأية رقابة إدارية سواء كانت رئاسية أو وصائية مع عدم تلقيها أية تعليمة من أي جهة كانت".

الأستاذ "زوايمية رشيد" يرى بأن الاستقلالية المقصود بها هو عدم خضوعها لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية بغض النظر عن تمتعها بالشخصية المعنوية على أساس أن هذه الأخيرة لا تعد أساس لتحديد الاستقلالية فالعبرة بسلطة التقرير." بمعنى أنها لا تعد بمثابة معيار أو عامل لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية.[2]

أما المشرع الجزائري تارة يصرح بالاستقلالية كلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتارة أخرى يسكت ويعتمد على معايير لتقييم مدى وجود هذه الصفة.

أول ظهور لخاصية " الاستقلالية" في التنظيم الإداري كان بظهور النظام اللامركزي والتي تجسدت في الواقع بإنشاء إدارات محلية ومرفقية ومنها الشخصية المعنوية، فبالرغم من تمتعها بهذه الخاصية إلا أنها لم تكن مستقلة تماما كون أنها كانت تخضع للرقابة الوصائية.

وتظهر هذه الاستقلالية في نوعين:

1-الاستقلالية العضوية

يتسم الاستقلال العضوي للهيئات الإدارية المستقلة بواقع الإصلاحات التي نفذتها الدولة بعد خروجها من المجالين الاقتصادي والمالي، ويتم تمثيل هذه المعايير بشكل خاص في النظام القانوني الهيكلي ككل، ولا سيما فيما يتعلق بالتركيبة البشرية والاحكام المتعلقة بأسلوبهم والتزامهم بمبدأ الحياد.

---

[1] سمير فرحات، **الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي بين سكوت النص وصراحته، دراسة مقارنة**، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 13، العدد 02، أكتوبر 2021، ص745.

[2] Rachid zouaimia, ibid, p.p25-26.

ولكن هذه التشكيلة الجماعية لا تتسم بالاستقرار في عدة أعضائها والمصدر المهني الذي ينتمي إليه هؤلاء، إضافة إلى ذلك تنوع طرق التعيين.[1]

لقد اتبع المشرع طريق المشرع الفرنسي، حيث يسود الطابع الجماعي لتشكيلته في معظم سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، ويختلف عدد أعضاء هذه الأخيرة من سلطة لأخرى لينحصر عدد الأعضاء من أربعة 04 أعضاء إلى أربعة عشر عضوا موزعة كالتالي: "سلطة تتكون من أربعة 04 أعضاء ويتعلق الأمر بكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط المياه، سلطة تتكون من خمسة أعضاء ويتعلق الأمر بكل من الوكالتان الوطنيتان المكلفة بالمجال المنجمي وهما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية، لجنة الاشراف على التأمينات، سلطة تتكون من سبعة 07 أعضاء ويتعلق الأمر بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة تتكون من ثمانية 08 أعضاء ويتعلق الأمر باللجنة المصرفية، سلطة تتكون من تسعة 09 أعضاء ويتعلق الأمر بمجلس النقد والقرض، سلطة تتكون من اثني عشر 12 عضوا ويتعلق الأمر بمجلس المنافسة.[2]

أما بالنسبة لخاصية التنوع والنوعية فمن الواضح من خلال النصوص القانونية أن المشرع الجزائري باعتماده أسلوب الجماعية في التركيبة البشرية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي، حرص على النوعية والتنوع في التركيبة كون أن الجماعية وحدها لا تكفي ولا تعتبر ضمانة بدون وجود تركيبة تمثيلية تعددية تشمل الجهات المعنية من أجل الوصول إلى توافق وتوازن في الحلول، والاختلاف في الآراء كفل وجود أفكار مميزة ومختلفة، هذا من الناحية النظرية وطبقا شموليتها لأكثر من جهة يضفي لها الطابع المشروعية الذي تستمده من صفة أعضائها، هذه المشروعية التي كانت تحتاجها سلطات النشاط الاقتصادي في ظل عدم تكريسها دستوريا.

إذ أن العنصر العضوي يتم تكريس هذه الاستقلالية من خلال أسلوب تعيين الأعضاء التابعين لهذه السلطات، بحيث أن الأعضاء المكلفين بتسيير هذه الهيئات لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية ومحصورة قانونا.

[1] منصور داود، **الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر**، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، سنة 2016/2015، ص143.
[2] المرجع نفسه، ص145.

حيث ضم المشرع العديد من الفئات، فئة ذات طابع إداري، فئة ذات طابع قضائي أو شبه قضائي، فئة ذات طابع خبراتي، فئة ذات طابع تقديري.[1]

أ-فئة ذات طابع إداري

تكون هذه الفئة في تركيبة مجلس النقد والقرض والذي يضم ثلاثة موظفين ذوي أعلى درجة نظرا لخبرتهم وكفاءتهم في المجالين الاقتصادي والمالي، وتضم اللجنة المصرفية كذلك ثلاثة موظفين ساميين بحكم كفاءتهم في الشؤون الاقتصادية والمالية وثلاث أعضاء مستخلفين تابعين لنفس الإدارات التي ينتمي إليها الموظفين الساميين الدائمين في حالة غياب أحدهم أو عدم قدرته على ممارسة مهامه لسبب معين.

ب-فئة ذات طابع قضائي

كان التقارب بين وظيفة السلطة القضائية ووظيفة سلطات ضبط النشاط الاقتصادي العامل في إشراك أعضاء ذات صفة قضائية، وبما أن السلطة القضائية تتميز باستقلاليتها عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فإن وجود فئة ذات طابع قضائي يفترض استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي لزاما، بالإضافة إلى اعتباره ضمانة أساسية.

إلى أن هناك ثلاث سلطات تضم قضاة في تشكيلتها وهو ما نجده في كل من اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولجنة الإشراف على التأمينات.

ج-فئة ذات طابع خبراتي

تضم هذه الفئة سلطات ضبط النشاط الاقتصادي شخصيات ذات كفاءة، وهذا ما نجده في لجنة الإشراف على التأمينات الذي تضم خبير في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف المالية، وذلك ما نصت عليه المادة 209 مكرر02، [2] أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فهي تضم أستاذا يقترحه وزير التعليم العالي والبحث العلمي، عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين، كذلك إضافة إلى عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة. أما مجلس النقد والقرض فيضم شخصيتين تختاران نظرا لكفاءتهم في المسائل القانونية والنقدية.

[1] Rachid zouaimia,op cit, p145.

[2] القانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري سنة2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المؤرخ في 23 شعبان عام 1415 الموافق 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات.

د-فئة ذات طابع تقديري

تتميز هذه الفئة بالغموض حيث لم يحدد فيها المشرع طبيعة التركيبة وشروط تعيين أعضائها ولكن تركها تقديرية، وهذا ما نجده في سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية حيث يتشكل مجلس سلطة الضبط من سبعة 07 أعضاء من بينهم رئيس يعينهم رئيس الجمهورية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز وتتشكل من رئيس وثلاثة مديرين يتم تعينهم بمرسوم رئاسي بناءا عل اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية تضم في مجلس ادارتها خمسة أعضاء منهم الرئيس ويعينهم رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمناجم.

2-الاستقلالية الوظيفية

بالنسبة للعنصر الوظيفي فالاستقلالية تعني أن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها أو استبدالها من طرف سلطة تعلوها، وبالتالي يمكن تكييف هذه الهيئات الجديدة رغم اعتراف المشرع صراحة بكونها سلطات إدارية مستقلة إلا أنه يتعين تحديد المعايير الأساسية الجامعة فيما بينها والتي تسمح بتكييفها على أساس أنها سلطات إدارية مستقلة.

فهي تعتبر من أهم العوامل التي يجب تكريسها من طرف المشرع، هذا التكريس تفلت به هذه السلطات من تأثير ونفوذ السلطة التنفيذية من جهة ومن جهة أخرى تعتبر عنصرا فعالا لتحقيق الأهداف المرسومة التي أنشأت من أجلها ولا خلاف في أن هذه الوسائل ترتكز أساسا على الوسائل القانونية والوسائل المالية.[1]

أ-الوسائل القانونية

تعتبر الوسائل القانونية أحد أهم المظاهر التي يمكن بها معرفة درجة تدخل السلطة التنفيذية ومدى تأثيرها وتحدد الوسائل القانونية من خلال سلطة إعداد النظام الداخلي كونها أهم العوامل المحددة لدرجة استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي من الناحية الوظيفية. ولقد منح المشرع الجزائري سلطة إعداد النظام الداخلي ببعدية الموضوعي والمتمثل في اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها، الاجرائي والمتعلق بعدم خضوعه للمصادقة من قبل السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر، لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي وعلى خلاف المؤسسات الأخرى التي

[1] بن شعلال كريمة، **السلطة القمعية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، الجزائر، سنة2012، ص17.

يتم إعداد النظام الداخلي لها بموجب مرسوم تنفيذي.[1] إلا أن حرية الإعداد للنظام الداخلي تختلف بدرجات متفاوتة بين سلطات ضبط النشاط الاقتصادين، بل تصل إلى حد الغموض كما هو واقع اللجنة المصرفية ولجنة الاشراف على التأمينات.

ب-الوسائل المالية

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، ومن الناحية النظرية فإن هذا الاستقلال المالي مكرس لمعظم السلطات الإدارية المستقلة، إذ أن هذه الهيئات تعرف كيفيات مختلفة في التمويل تتمثل أساسا في ايرادات تحصل من قطاعات نشاطها إضافة إلى إعانات ميزانية تحمل على عاتق الميزانية العامة للدولة.[2]

فنجد بأن الوسائل المالية تمثل أهم جانب يؤثر وتتأثر به سلطات ضبط النشاط الاقتصادي وليس مقتصرا عليها وحدها بل على كل مؤسسات الدولة، لكن لها خصوصية بالنسبة لهذه السلطات لأن هذه الأخيرة تعبر عن النظام الاقتصادي والمالي عموما، وتأثرها يعني بالضرورة الرجوع إلى الوراء والتأثير على جانب هام من الإصلاحات.

تظهر الاستقلالية من خلال تمويل السلطة نفسها بنفسها، يمكننا تحديد الوسائل المالية بثلاث معايير أساسية تساهم في استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي: استقلالية التمويل، استقلالية تنفيذ الميزانية، استقلالية التسيير. توفر هذه المعايير يضفي على الاستقلالية المالية خاصيتين تتمثل الأولى في خروج تمويل ميزانية سلطات الضبط من الميزانية العامة للدولة وتصبح ذاتية تمول من طرف المتعاملين الاقتصاديين وليس من دافعي الضرائب كما كان في ظل الإدارة التقليدية. أما بالنسبة للخاصية الثانية فتكمن في المساهمة في تنمية روح المسؤولية لدى المسير الذي يحدد مخصصاته بحسب المستلزمات والتمويلات الذاتية.[3]

ولقد كرس المشرع الاستقلالية المالية لمعظم سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والتي تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أنها تختلف في طرق الحصول على التمويلات.[4]

---

[1] المرسوم التنفيذي رقم11-242 الموافق ل 10 يوليو 2011، **يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره** الجريدة الرسمية، الصادر بتاريخ 13 يوليو 2011، العدد39، ص20.

[2] حمادي نوال، **الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري (مثال: السلطات الإدارية المستقلة)**، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع القانون العام تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، سنة 2011، ص80.

[3] منصور داود، مرجع سابق، ص162.

[4] نفس المرجع، ص163.

المطلب الثاني: مبررات انشاء السلطات الإدارية المستقلة

ميز ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ظروفا عامة كانت سببا في بعض الأحيان في الاتجاه لهذا النموذج، وارتبط ظهور هذه الأخيرة بفكرة الضرورة الذي يقول "شوفالي" بأنها هي من صنعت هذا النموذج المتميز فكل نظام فيه الكثير من المبررات الخاصة به لكن كلها تجتمع وتدور حول فكرة الضرورة.

فالبحث في مبررات نشأة السلطات الإدارية المستقلة تمحورت حول عنصرين أساسين في كل الأنظمة هما الضبط (الفرع الأول) والتمكين من الحقوق والحريات (الفرع الثاني)، إضافة لوجود مبررات أخرى تختلف من نظام لآخر.

الفرع الأول: ضمان الحياد لوظيفة الضبط

يعتبر الضبط المبرر الأساسي والمشترك بين كل الأنظمة حسب ما أكده مجلس الدولة الفرنسي سنة 2001، حيث أنه المبرر الرئيسي لإنشاء هذه السلطات إلا أن مضمون هذه الوظيفة الجديدة الضبطية هو ما يختلف من نظام لآخر.

حيث عرف مجلس الدولة الفرنسي (لجنة التقارير والدراسات) الضبط على أنه وظيفة تقوم بها هيئات تسمى السلطات الضابطة، هنا ميز بين زاويتين للضبط:[1]

1-الزاوية الأولى: الضبط وظيفة لا تدخل في العمل الإداري أو العمل السياسي أي هي وظيفة تقع بين الاختيارين السياسي الذي يتمثل في السلطات المنتخبة والإداري الذي يتمثل في تسيير المصالح والموضوع يكون تحت الرقابة التسلسلية أو الوصائية.

2-الزاوية الثانية:

هو كل الوسائل التي تسمح بتدخلات الدولة في قطاع اقتصادي معين وهذا للمحافظة على التوازنات في هذا القطاع أو غيره بعيدة عن الأوامر والتوجيهات للمؤسسات والتي تعطي المجال لوجود قانون جديد يسمى القانون العام للضبط.

الزاوية الثانية استبعدت المجال الإداري والحريات وحصرت الضبط في الضبط الاقتصادي وهو يعكس التصور العام الذي قدمه مجلس الدولة للضبط بأنه وظيفة مشتركة لكل السلطات الإدارية المستقلة.

[1] ضريفي نادية، مرجع سابق، ص04.

ويقترح الأستاذ "شوفالي" معنيين للضبط، يقوم المعنى الأول على تحليل العمليات التي من خلالها يستطيع المجتمع ضمان المحافظة على تناسقه وتماسكه الاجتماعي وبقائه بالرغم من تنوع وتعدد المصالح المتواجدة بداخله.

أما بالنسبة للمعنى الثاني فيقوم على تحليل العمليات التحولاتية التي تعرفها المجتمعات الحالية بحيث أن المشاكل المعقدة والمتطورة فيه تفرض اللجوء إلى ميكانيزمات أكثر مرونة وذلك لتحقيق الترابط والاندماج.[1]

وتتسم هذه الهيئات بالموضوعية بسبب التنظيم الشكلي لنزاهتها وبالسبب الرئيسي الذي أدى إلى إنشائها "الحياد" كونه يعتبر ضروري لعدم الثقة في السلطتين السياسية والتنفيذية.

هناك من يرى بأن السلطة الإدارية المستقلة صيغتها ليست محايدة بالنظر لممارستها سلطات الحكومة ومهام الدولة كما أنها تضمن المصلحة العمومية.

ومن النتائج المترتبة عن الحياد "ضمان تحقيق منافسة فعالة" فبعد أن تخلت الدول الاشتراكية على نظام الاقتصاد الموجه نحو اقتصاد الحر وتحرير المنافسة بحيث أصبح تدخل الدولة المباشر لا يتلائم مع مبادئ هذا النظام لأنها ستكون آنذاك خصما حكما متدخلا ومسيرا في ذلك الوقت.

بدلا من ذلك تم الفصل عضويا ووظيفيا بين اختصاصاتها كسلطة عامة والمناصب الممنوحة لها كمتعامل اقتصادي[2]، وقد أسندت مهمة الضبط للسلطات الضابطة بخصوصيات تميزها عن الهيئات العمومية التقليدية المعروفة بالبيروقراطية فضلا عن قلة الكفاءات البشرية وقلة القدرات والامكانيات المادية، الحياد، الشفافية، الموضوعية وخصوصا الاستقلال عن هيئات الدولة المتدخلين الخواص في القطاع، إذ تعد هذه الخصائص ضرورية وملازمة في أداء وظيفة الضبط للتمكن من مواجهة المشاكل الاقتصادية المعاصرة التي تتسم بالصعوبة والتعقيد والتطور السريع.

حيث أن هذه المميزات منحتها حرية أكبر للتدخل وجعلت منها مركزا مستقلا لوضع القواعد والاشراف على تنفيذها وتحقيق توازن أفضل بين مختلف المصالح في مواجهة السلطات العمومية ذاتها بسبب تخلصها من كل عوامل تبعيتها لهذه الأخيرة.

---

[1] طبول ناصر، كمون محمد، **النظام القانوني للسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في قانون تسيير المؤسسات، جامعة ادرار، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، سنة 2017/2016، ص10.

[2] مرابط عبد الوهاب، **سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر قناعة أم تقليد**، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، ص10.

بالإضافة كذلك إلى تشكيلتها المعتمدة على عنصر التخصص، الحياد والموضوعية وتحررها من كل القيود وعلاقات التبعية في مواجهة السلطات السياسية واستقلالها عن الجهاز الإداري للدولة.[1]

وعلى سبيل المثال نذكر، نجد أن الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة أشار إلى الهدف من إنشاء مجلس المنافسة وهو تشجيع وضمان الضبط الفعال للسوق، مان كل الوسائل لذلك وكذا السير الحسن للمنافسة وترقيتها.[2]

أيضا كما جاء في مشروع تعديل قانون النقد والقرض في سنة 2010 عرض الأسباب المرفق بمشروع القانون صراحة على ما يلي "..... أصبح الاشراف المصرفي اليوم يمثل انشغالا هاما في جميع الأنظمة المصرفية، وأصبح تدعيمه أولوية لكل دولة، تتميز مهمة الرقابة المصرفية بتقنيتها الكبيرة ذات الصلة بالتطورات الأخيرة التي مست القطاع والتجديدات المالية في مختلف الأنشطة المصرفية...."

يعني وباختصار حتى وإن بقيت الدولة ولوقت طويل مساهمة حتى في وجود أقلية لبعض المتعاملين في السوق المفتوحة على المنافسة، فالرجوع إلى سلطات الضبط المستقلة يسمح بتجنب تنازع المصالح.[3]

الفرع الثاني: التمكين من الحقوق والحريات

ميزت الفترة التي ظهرت فيها السلطات الإدارية المستقلة بزيادة الوعي لدى المواطنين في كل العالم والبحث عن الحقوق والحريات، وساعد على انتشار هذا تطور وسائل الاعلام والاتصال وكذا ظهور حقوق جديدة ومحاولة تحسين العمل الإداري.[4]

لذلك يعتبر المبرر الثاني لاستحداث وإنشاء السلطات الإدارية المستقلة، فهذا المبرر يظهر بصورة أدق في مجال الحريات والمجال الإداري.

هذا النموذج ظهر لمواكبة ومسايرة كل هذه التغيرات وكذا لتمكين الفرد من حقوقه وحرياته أمام عجز الإدارة التقليدية لتمكينه منها وهذا لفقدانها أهم عناصر التمكن وهي " الاستقلالية" فغياب

---

[1] خرشي الهام، **تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة النموذج الفرنسي**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصير للبحوث والاستثمارات والخدمات التعليمية، العدد 09، بتاريخ 2010/11/01، ص 120-121.

[2] المادة 34 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 **يتعلق بالمنافسة**، الجريدة الرسمية عدد43 المعدل والمتمم.

[3] شمون علجية، **مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري**، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة بجاية، سنة2018، ص 40.

[4] ضريفي نادية، مرجع سابق، ص 05.

الحماية اللازمة للحقوق والحريات كونها أهم ميزة في هذه الفترة وفي ظل التطورات التكنولوجية الحديثة من خلال ظهور تحديات جديدة في مواجهة الفرد كعجز الدولة الكلاسيكية عن توفير الحماية اللازمة لهذه الحقوق " عدم التلائم – عدم التكيف مع متطلبات الواقع الجديد وتطور الحقوق وتوسعها.

فعدم تدخل الدولة ليس فقط سببه العجز بل تطور الوعي والنضج من أجل أن لا تظهر الدولة كمتدخل دون تركها المجال مفتوحا كليا الذي جعل تبني هذا النموذج الحل الأمثل حتى ولوكان شكليا فقط.

يعتبر عنصر الضبط وعنصر التمكين من الحقوق والحريات من أهم وأبرز المبررات التي أدت وحفزت لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

إضافة إلى وجود مبرر آخر ميز ظهور السلطات الإدارية المستقلة تمثل في تحول الواقع الاقتصادي ومعطياته وهو ما يعبر عنه بالتحول الاقتصادي وفي الأدوار الاقتصادية من مسير لضابط (الدولة). وهو ما يفرض انسحابا للدولة من اقتصاد الحريات ويفرض هذا الانسحاب واجب أن يرافقه إحلال هيئات جديدة تمارس دورا جديدا للدولة وهو ضبط هذه القطاعات التي انسحبت منها الدولة.

حيث رافقت هذا اللجوء للسلطات الإدارية المستقلة جملة من التحولات والتغيرات تمثلت في خوصصة المؤسسات، تبني حرية الصناعة والتجارة، تحديد الأسعار.

فكل انسحاب للدولة في مجال استراتيجي يرافقه إحداث سلطات إدارية مستقلة بمعنى أن تبقى الدولة مراعية للمصلحة العامة التي تعتبر هدف وجود الدولة.

بالإضافة كذلك إلى عدة اتفاقات أبرمتها الجزائر تلتزم من خلالها بتحرير الاقتصاد وتقليص دور الدولة في الحريات وكذلك استحداثها لهيئات مستقلة كضمان في مواجهة الدولة كإدارة.[1]

يظهر البعد الاجتماعي كعامل أساسي لإنشاء الهيئات الإدارية المستقلة نظرا للحاجة للأمن الاجتماعي كشرط للتنمية، بحيث تظهر هذه الهيئات كواقي من تأثيرات التطورات المعقدة للمجتمع التي تمس الانسان بصورة مباشرة في خصم صراع المصالح والقوى ومحاولة التوازن يظهر حماية الطرف الضعيف في المعادلة (المواطن) أمر جوهري لإقامة الأمن القانوني والاجتماعي حتى لا

[1] شيبوتي راضية، **الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر: دراسة مقارنة**، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، قسم القانون العام،السنة 2015/2014، ص32.

تدوسه القوى الأخرى الفاعلة في المجتمع المواطن بصفته مرتفقا، مستخدما أو مستهلكا يحتاج لحماية قانونية ومؤسساتية في مواجهة إفرازات الانفتاح الواسع وتفاعلات المجتمع الحديث وهو شرط ضروري لإقامة التوازن في المجتمع.

أنشأت فرنسا العديد من هذه الهيئات لحماية المستهلك والمواطن وتمكينه من حقوقه وحرياته في الرأي والتعبير منها: " CADA , CSC, CNEC " فهذه الهيئات تسهل ازدهار هذه الحقوق والحريات والتي بدونها لا يمكن الحديث عن دولة القانون والديمقراطية.

أمام هذه المبررات والمعطيات ظهرت السلطات الإدارية المستقلة كنموذج متميز لتمكين الحقوق والحريات، أمام عجز أجهزة الدولة الكلاسيكية عن أدائها هذه المهمة لفقدانها الضمانات والآليات المتوفرة لدى هذه السلطات، وتبقى هذه بعض أهم المبررات التي لها دور كبير في حماية الأفراد وحرياتهم والتي حفزت بشكل كبير وأدى إلى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بحكم كونها أكثر تأهيلا ومنه فعالية لتقديم ضمانات وتمكين الحقوق والحريات.[1]

[1] خرشي إلهام، **السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة**، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة سطيف 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2015، ص 67.

المبحث الثاني: الإطار التشريعي لمشروعية السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة

تختلف التسميات لعبارة السلطة عند المشرع الجزائري من هيئة لأخرى، فهو لم يقدم أي تعريف لها، انطلاقا من النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، إذ نجده يستعمل مصطلحات محددة في تحديده لمهام هذه الأخيرة (السهر، الرقابة، الإشراف)، ولممارسة هذه المهام كان لزاما إعطاؤها العديد من الصلاحيات فهي تصدر تنظيمات وكذلك قرارات فردية بمعنى تمارس مهام تشريعية وتنظيمية في الوقت ذاته.

فالهدف من تجميع هذه الصلاحيات في يد السلطات الإدارية المستقلة هو أداء المهام المختلفة في العديد من القطاعات التي لم يعد ملائما تدخل الدولة في ضبطها أي إيجاد مبرر جديد يتلاءم بين المبادئ الدستورية والسلطات الإدارية المستقلة.

لذا سنتطرق بالبحث في الأساس التشريعي لمنح السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة (المطلب الأول)، ثم البحث عن شروط ممارسة السلطة القمعية (كمطلب ثاني).

المطلب الأول: الأساس التشريعي لمنح السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة

تناول المشرع الجزائري لسنة 2016 سلطتين إداريتين مستقلتين وهما " المجلس الوطني لحقوق الانسان والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته "

بحيث منح امتياز وصلاحية فرض الجزاءات الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة عن طريق قوانين إنشائها فهذه الصلاحية أدت إلى تعدد وتنوع الجزاءات الإدارية التي تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة، يستند هذا المنح بموجب نص تشريعي للمبررات ذاتها المتعلقة بمنح المشرع سلطة إنشاء هذه السلطات.[1]

منح المشرع للسلطات الإدارية المستقلة سلطة ممارسة العقاب على اعتبار أن هذه الأخيرة تضمن وظيفة ضبط القطاعات المختلفة غير أن العديد من الفقهاء رفضوا هذا الطرح على أساس أن المشرع الذي منح له الدستور اختصاصا ملزما له لا يسمح له أن يعطيه بدوره لهيئة أخرى، بمعنى أن وضع القواعد القانونية العقابية هو من اختصاص المشرع وحده والسلطات الإدارية المستقلة لا

[1] عماد صوالحية، **القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة**، دارألفا للوثائق، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2021، ص 198.

يمكنها وضع قواعد عقابية أي ليس لها حق ممارسة العقاب في غياب نص دستوري لذا فسلطتها العقابية غير مشروعة.[1]

يمكن الاعتراف من المشرع بمنحه الحق في العقاب للسلطات الإدارية المستقلة استنادا لما لها من أهمية بشرط أن يكون ذلك محدد بنص مسبق واعتبار ذلك تفويضا صريحا لها بممارسة السلطة العقابية، لكن بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة لا يوجد أي نص تشريعي يجيز ذلك لذا فإن منح المشرع للسلطات الإدارية المستقلة سلطة توقيع الجزاءات لا يعد تنازلا لها عن مهامه بل منحها الأهلية لوضع القواعد العقابية التي تسمح بضبط القطاعات المختلفة لأنها الأدرى بها.

مبدأ وحدة النظام الإداري هو من أهم المبادئ الدستورية التي تقوم عليها الدولة، أي عدم تجزئة هياكل الدولة لكن السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات تتلائم مع هذا المبدأ لأنها غير مرتبطة مع الإدارة خصوصا أن النظام البرلماني في الجزائر يحتم تكريس مبدأ تبعية كل الأجهزة للحكومة ويفرض هذا النظام كذلك مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فعلى هذا الأساس إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة مستقلة عن الجهاز التنفيذي كيف تقوم بممارسة العقاب، من خلال هذا التساؤل يمكننا القول بعدم دستورية ممارسة السلطة العقابية الموقعة من طرف السلطات الإدارية المستقلة لكن هذه السلطات تتمتع أيضا بنظام خاص يمنحها استقلالية تقع خارج الجهاز التنفيذي، فكان الأجدر هو الاعتراف بعدم دستورية ممارسة سلطة العقاب من طرف هذه الهيئات.

وبالرغم من اعتراف المشرع بالسلطات الإدارية المستقلة بسلطة العقاب إلا أنه قيدها بشرط أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية.[2] كذلك قيدها بضرورة احترام الضمانات القانونية لتوقيع العقوبات والتي من شأنها حماية الحقوق والحريات.

الفرع الأول: الأساس القانوني للسلطة القمعية

أثار الاعتراف بالأساس القانوني للسلطة القمعية أو بالأحرى الاعتراف بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة إشكالا فيما يخص الأساس القانوني لهذه الفكرة، خاصة أمام الجزاءات الإدارية حيث حاول الفقه إيجاد تبريرات لهذه السلطة القمعية فمنهم من يرى بأن جميع الجزاءات هي تأديبية أي فكرة وحدة الجزاء والبعض الآخر أخذ بفكرة ازدواجية الجزاء بين العام والتأديبي، والبعض من حاول تبرير هذه السلطة من خلال فكرة الضبط الاقتصادي كأساس للسلطة القمعية.

[1] عماد صوالحية، مرجع سابق ص 200.
[2] حمادي نوال، مرجع سابق، ص 21.

أولا: أنصار وحدة الجزاءات الإدارية

إن وحدة الجزاءات الإدارية الموقعة من قبل السلطات الإدارية المستقلة تعني عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين على مخالفة واحدة، أي عدم جواز العقاب على الواقعة الواحدة إلا مرة واحدة فهو مبدأ مسلم به فقها وتشريعا وقضاء في جميع المجالات العقابية سواء الجزائية أو التأديبية أو التعاقدية أو حتى الإدارية التي تصدر عن السلطات الإدارية المستقلة.[1]

حيث ذهب بعض الفقهاء في المجال الإداري إلى اعتبار عدم احترام ضمانة وحدة الجزاء الإداري أشد خطورة من الانحراف في استعمال السلطة بمعنى توقيع الجزاء مرتين يمثل وصول سلطة العقاب لأوج طابعها التحكمي.

تجد وحدة الجزاءات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة ضمانة أساسها القانوني في احترام حجية الأمر المقضي به إذا كانت العقوبة الأولى موقعة بقرار إداري حيث تمثل العقوبة الثانية مساسا بتلك الحجية في الحالتين.

ومن أنصار وحدة الجزاءات الإدارية نجد منهم " Mourgeon " الذي يرى بأن السلطة القمعية في المجال الاقتصادي تقترب من السلطة التأديبية التقليدية.[2]

فالسلطات العامة في ظل الاقتصاد الموجه تمتلك في مواجهة المؤسسات والمواطنيين سلطة تماثل السلطة السلمية التي نجدها في مجال الوظيفة العامة.

وأيضا يرى بأن المواطنين الذين يخضعون لتنظيمات اقتصادية هم اشخاص يجتمعون لمهمة مبررة ويشتركون في نشاط منظم للإنتاج أو لضبط الأسعار وهي اصلا مهمة مرفق عام والسلطة القمعية الموكلة للإدارة لمعاقبة المخالفات ضد التنظيمات تعتبر سلطة تأديبية. لكن هذا الاتجاه انتقد بمشاركة المرتفقين في الحياة الاقتصادية كمستهلكين أو كمنتجين لا يمكن مقارنته بعلاقة التبعية بين الإدارة والمرتفقين.

ثانيا: أنصار الاتجاه المزدوج: (بمعنى الفصل بين الجزاءات)

يتمحور الفرق بين الجزاء الإداري والجزاء التأديبي حول الطابع الإداري وغير الإداري لاستعمال المرفق العام، فالسلطة التأديبية العامة يمكن أن تمارس على أولئك الذين تربطهم علاقة قانونية بالإدارة تختلف عن الآخرين، أما الجزاء الإداري غير التأديبي فيمكن أن يمارس على

[1] صوالحية عماد، مرجع سابق، ص234.

[2] عيساوي عز الدين، **المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل مبدأ الفصل بين السلطات**، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 213.

المرتفقين وهذا ما يقربه من الجزاءات الجنائية.[1] فنظرا لهشاشة البناء السابق، اقترح جانب آخر من الفقه فصل الصنفين من الجزاءات: التأديبية والإدارية، للتوصل إلى أن هذه الأخيرة هي جزائية ولكن ومن دون تأسيس وتأطير هذه السلطة بين يدي الإدارة، كما نجد مجلس الدولة الفرنسي تبنى نفس التفرقة من أجل التوصل إلى أن العقوبات الموقعة من طرف سلطة إدارية مستقلة بمناسبة المجلس الأعلى السمعي البصري (CAS)، لا يمثل الجزاء التأديبي ولا جزاء مهني.[2]

فلا الفقه ولا الاجتهاد اقترحا بناءا من أجل تأسيس وتأطير هذه السلطة بين يدي الإدارة.

لذا هذا الاتجاه لم يسلم من النقد، فهو لم يعط تبريرا لهذه السلطة القمعية خاصة تلك التي تتخذ ضمن إطار عام.[3]

ثالثا: الضبط الاقتصادي كأساس للسلطة القمعية

هناك البعض من الفقهاء من يجد فكرة الضبط الاقتصادي تبريرا للسلطة القمعية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، لذا يستوجب أن يكون الضبط الاقتصادي في الميدان الاقتصادي شخص آخر وهو هيئة ضبط تكون مهمته رقابة الحياة الاقتصادية بوضعه مجموعة من القواعد والتدخل بصفة دائمة من أجل امتصاص المشاكل في هذه القطاعات وحلها للنزاعات وضمان تواجد التوازن بين الأعوان الاقتصاديين.[4]

هذا الاتجاه لم يفرق بين غاية السلطة القمعية وهي ضبط القطاعات الاقتصادية وبين الأساس القانوني لهذه السلطة القمعية. والضبط الاقتصادي يتصدى مباشرة لكل خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه بواسطة توقيع العقوبة فيسمح بإعادة التوازن.

يتضح أن الضبط الاقتصادي باعتباره دور دستوري للدولة بمثابة الفعالية يظهر من خلال مبدأ المصلحة الذي تمثله السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة والذي يجسد في القدرة على التصرف بسرعة ومرونة وحكمة مما يجعلها عنصر ضروري للحياة الاقتصادية وما دام يحافظ على فعالية الضبط بواسطة السلطة القمعية فإن هذه الأخيرة تظهر كمكون طبيعي للضبط، بمعنى جزء لا يتجزأ منه، في الأخير لا يوجد ما يمنع المشرع منح مثل هكذا سلطة قمعية للهيئات الإدارية المستقلة

[1] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص214.

[2] zouaimia Rachid, op.cit, p 66.

[3] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 213.

[4] هطال ليندة، الاختصاص القمعي لهيئات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون الخاص، تخصص قانون الاعمال، قسم القانون الخاص كلية الحقوق والعلوم السياسية، البويرة، سنة 2019،ص 59

خصوصا إذا تم هذا المنح في الحدود الضرورية لأداء مهمة الضبط الاقتصادي كأساس للسلطة القمعية.

رابعا: فكرة امتيازات السلطة العامة كأساس للسلطة القمعية

يمكننا أن نتساءل لماذا فكرة امتيازات السلطة هي التي تصلح لتبرير هذا الاختصاص؟

من جهة نجد أن الوسيلة القانونية التي تعتمد عليها سلطات الضبط المستقلة لممارسة هذا الاختصاص هي القرار الإداري الذي يعتبر من أهم وأبرز المظاهر المعروفة في القانون الإداري للتعبير عن امتيازات السلطة العمومية نظرا للخصائص التي يتميز بها خاصة الطابع التنفيذي.

كما أن القمع الإداري الذي لا يخرق مبدأ الفصل بين السلطات وغير مخالف للدستور على أنه آلية أساسية ومهمة للوظيفة الإدارية أكثر تحديدا كتعبير عادي عن امتيازات السلطة العمومية، فتأسيس الاختصاص القمعي المخول للإدارة بصفة عامة وللسلطات الإدارية المستقلة بصفة خاصة يقع ضمن مفهوم امتيازات السلطة العمومية عنصر مهم وعادي لنشاط المرفق العام.[1]

أشار المجلس الدستوري الفرنسي في قراره لسنة 1989[2]، إلى تأسيس السلطة القمعية على أساس امتيازات السلطة العامة، فالهيئة الإدارية التي تتمتع بسلطة توقيع العقوبات تمارس امتيازات السلطة العمومية وتعمل في إطار هذه الامتيازات فتتصرف الإدارة بطريقة انفرادية وتتمتع بسلطة التنفيذ.[3]

المطلب الثاني: شروط ممارسة السلطة القمعية

للمشرع الحرية في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية فمرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي يتطلب هذا النوع من السلطة القمعية، هذا ما يظهر من خلال قرارات المجلس الدستوري الفرنسي خاصة تلك المتعلقة بلجنة عمليات البورصة لكن القاضي الدستوري اشترط من أجل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة القمعية شرطين يتمثل الشرط الأول في أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية (الفرع الأول) والشرط الثاني يكمن في خضوع هذه السلطة القمعية للضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا أي خضوعها لذات المبادئ العقابية سندرسها (كفرع ثاني).

---

[1] Zouaimia Rachid, op.cit, p 63.

[2] قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 88-248 في 1989/01/17 نقلا عن: شمون علجية، مرجع سابق، ص 176.

[3] شمون علجية، مرجع سابق، ص 176.

الفرع الأول: أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية

إن السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة لا تمثل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات طالما أن هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع عقوبات سالبة للحرية كالسجن مثلا في هذه الحالة تكون الهيئات الإدارية اقتحمت مجالا احتكره القضاء، فالقاضي هنا وحده من سيتأثر بسلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية في حين أن الإدارة لا يمكنها ذلك. فالحدود بين القاضي والإدارة على حسب فكرة العقوبات السالبة للإدارة تكون دقيقة.[1]

أي يعتمد بهذا الشرط استئثار القاضي الجزائي وحده بسلطة توقيع العقوبات السالبة للحرية ووحده من يملك تلك السلطة، بحيث تحظى سلطات الضبط بتوقيع عقوبات أخرى تختلف تماما عن تلك التي يختص بها القاضي الجزائي وبهذا تلتزم بالتطبيق الحرفي والدقيق عن توقيع العقوبات المخولة لها.[2]

الفرع الثاني: خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية

إن الشرط الثاني الذي وضعه المجلس الدستوري من أجل إقرار دستورية السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة هو إخضاعها لنفس المبادئ المكرسة في المواد الجزائية[3]، أي أنه يخضع لنفس النظام الجزائي المعمول به أمام القضاء، بما يكفل ضمان واحترام الحقوق والحريات الأساسية للمتعامل الاقتصادي عند وقوفه أمام إحدى هيئات الضبط الاقتصادي، حيث يكفل له حق الدفاع وشرعية العقوبة المسلطة عليه، فمثلا إذا كان المتعامل الاقتصادي ينازع أمام مجلس المنافسة لإخلاله بإحدى الممارسات المقيدة للمنافسة المعاقب عليها بموجب قانون المنافسة، فمن حق المتعامل الاقتصادي الاطلاع على الملف كما يمكنه الاستعانة بمستشار في مرحلة التحقيق مع إمكانية تعيين ممثل أو محامي في الجلسة.[4]

حيث ربط المجلس الدستوري الفرنسي ممارسة السلطة القمعية باحترام الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكرسة دستوريا، فالقاضي قبل أن يقوم بفرض احترام هذه الضمانات في القانون الإداري الجزائي كان أمام طريقين مختلفين أولهما كان بإمكانه أن يقوم بنقل المبادئ ذات

---

[1] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص215.

[2] صالحي أشرف، **الوظيفة القمعية لسلطات الضبط الاقتصادي على ضوء أحكام القانون الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة جيجل، سنة 2020، ص34.

[3] عيساوي عز الدين، **الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور**، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23 – 24 ماي سنة 2007، ص40.

[4] هطال ليندة، مرجع سابق، ص 67.

الأصل الجنائي إلى مجال القمع الإداري والاكراه الجنائي لكن قام باختيار حل آخر بعد أن قام بدسترة تلك المبادئ قام بتغيير مجال تطبيقها.

أي أن القاضي الدستوري استرشد بفكرة الطابع القمعي وليس بفكرة الطابع الإداري للعقوبة الإدارية.[1]

[1] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص42.

خلاصة الفصل الأول

من خلال ما سبق نصل إلى أن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير فقط وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن، وحتى يتسنى لهذه الهيئات القيام بأداء مهامها استندت على عناصر أساسية تقوم بها متمثلة في "السلطة"، طابعها الإداري واستقلاليتها التي تتميز بها إزاء السلطة السياسية والاقتصادية ولأجل بلوغ هذه المقاصد اشتملت على عدة مبررات أساسية وهامة كانت كفيلة لظهورها. وكان ظهور هذه الأخيرة يخدم مبادئ وأهداف دستورية بصيغ وأساليب جديدة، حيث تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطات قمعية واسعة تمارس على المتعاملين الاقتصاديين بأساسها القانوني وشروط ممارستها كذلك.

الفصل الثاني: أحكام السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة

الفصل الثاني: أحكام السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطات قمعية واسعة تمارس على المتعاملين الاقتصاديين الذين يخلون بالقوانين والتنظيمات التي تحكم نشاطهم وكذا بقواعد حسن سير المهنة، لكن اعتبارا أن سلطة تسليط العقوبات تعود في الأساس لاختصاص القاضي وذلك بمقتضى مبدأ الفصل بين السلطات الذي سندرسه (كمبحث أول)، ومن جانب آخر فنظرا للطبيعة العقابية للجزاءات التي تختص بها السلطات الإدارية المستقلة ما يجعلها تشكل خطرا على حقوق وحريات المتعاملين الاقتصاديين ينبغي على المشرع تأطيرها بضمانات خاصة بمشروعية السلطة القمعية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة (مبحث ثاني). لذا سنتطرق في هذا الفصل لدراسة كل من السلطة العقابية لموجهتها مبدأ الفصل بين السلطات وكذا الضمانات الخاصة بمشروعيتها.

المبحث الأول: السلطة العقابية في مواجهة مبدأ الفصل بين السلطات

تعارض منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة العقابية مع مبدأ الفصل بين السلطات على اعتبار أن هذا الأخير يمنح السلطة القضائية وحدها سلطة فرض الجزاءات ولم يمنحها لسلطات إدارية، ويتعلق ذلك مباشرة بمبدأ التخصص أي توزيع الاختصاصات بين السلطات، ويهدف مبدأ الفصل بين السلطات إلى منع التعسف فإن احتكار القاضي الجنائي لتوقيع العقوبات كان بسبب استقلاليته وحياده. وكذلك الإجراءات التي يتبعها لممارسة اختصاصه وهي العناصر التي جعلت منه ضمانة أساسية للمواطنين.

حيث منح السلطات الإدارية المستقلة سلطة توقيع العقوبات التي اعتبرها البعض مساسا بالحقوق الدستورية، ومنه لتكون غير متوافقة مع الدستور لكن منح هذه السلطة العقابية بنصوص تشريعية أقصى فكرة عدم مشروعيتها لدى المجلس الدستوري الفرنسي بشكل مطلق وإنما بشروط تتعلق بمدى احترام القواعد الإجرائية الأساسية لضمان الحقوق الأساسية للشخص المعاقب.[1]

وقد توصل المجلس الدستوري إلى إزالة العوائق الدستورية التي تواجه هذا المنح من زاويتين:

1- الزاوية الأولى: باعتبار أن مبدأ توزيع الوظائف وهو يشكل أحد العناصر التي يرتكز عليها هذا المبدأ أي مبدأ الفصل بين السلطات لا يشكل عائقا أمام الاعتراف بالسلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة.

2- الزاوية الثانية: اعتبرت أن مبدأ عدم الجمع بين السلطات لا يتعارض مع الاعتراف لمثل هذه الهيئات بالسلطة العقابية.

أما بالنسبة للمجلس الدستوري الجزائري فقد أخذ بالمعنى العضوي للفصل، حيث أكد المؤسس الدستوري الجزائري في العديد من المرات أنه قد وضع مبدأ الفصل بين السلطات كعنصر أساسي وجوهري في تنظيم السلطات العمومية، (في رأيه رقم 01- ر. ق. م. د 89 المؤرخ في 1989/08/28 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني. فكل سلطة تمارس الصلاحيات والامتيازات في المجالات التي يمنحها إياها الدستور في قراره رقم02-ق.ق-م.د89 المتعلق بالقانون الأساسي للنائب –ج-ر- عدد37 بتاريخ1989/09/04) انطلاقا من هذه القرارات والآراء في غياب

[1] خرشي إلهام، **السلطات الإدارية المستقلة**، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص قانون عام، ص 25.

اجتهاد هذا المجلس حول مشروعية منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة العقابية يمكن أن نصل إلى عدم تكريس مشروعية هذا المنح.[1]

واعتبر مبدأ الفصل بين السلطات ذو قيمة دستورية في النظام القانوني الجزائري، فالسلطات في الدولة ثلاثة وهذا المبدأ يقتضي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى.

فالمؤسس الدستوري الجزائري اعتمد هذا المبدأ كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة العامة فأصبح يمثل هذا الأخير العائق الدستوري المثار بمناسبة تخويل هذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات يعني فهو مبدأ لطالما كان دستوريا، هذه الهيئات تفرق هذا المبدأ من جهتين:

من جهة لها سلطتين تنظيمية وسلطة توقيع العقوبات (مثل: لجنة ومراقبة عمليات البورصة). ومن جهة أخرى هذه الهيئات تتدخل في اختصاص هيئات أخرى (هيئات قضائية).

وفي التفسير الحديث لمبدأ الفصل بين السلطات كونه يقبل بفترة العقاب الإداري للهيئات الإدارية المستقلة استندت الأستاذة LOMBARD في تبنيها للتفسير المرن لمبدأ الفصل بين السلطات تبريرا لانسجام السلطات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة مع الدستور، إلى تحليل كاري دومالبرغ والذي مؤداه أن متطلب الفصل بين السلطات لا يعارض أن يتميز نفس الجهاز بوظائف متعددة، شريطة وجود أجهزة منفصلة عن بعضها البعض ويوجد بينها توزيع السلطات.[2]

كما أضافت الأستاذة في مثال آخر لها لا يحمل عنوان " لماذا سلطات مستقلة في المادة الاقتصادية؟ رمزية مهامها ". أن الاستقلالية التي يتمتع بها القضاة كضمانة حيادهم لا يجب أن يفسر على أن دورهم يتوقف عند تطبيق القانون، كما لو أنه ممارسة ميكانيكية فالواضح أن دورهم التفسيري يعبر على أن فصل السلطات بين المشرع والجهاز التنفيذي والجهات القضائية ليس بفصل مانع أو صارم.

لذلك يعد مبدأ الفصل بين السلطات الجوهرة الأساسية في تشكيل النظم الدستورية وقد تبوأ منزلة المبدأ المقدس[3]، الذي يقتضي الفصل والتمييز بين الوظائف الثلاثة للدولة من خلال الموازنة دون الفصل المطلق بين السلطات.

---

[1] خرشي الهام، مرجع سابق، ص 33.

[2] أعراب أحمد، **في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر**، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي زوز، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة2021، ص 105.

[3] ذبيح ميلود، **مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، سنة 2006، ص 06.

المطلب الأول: الاعتراف بالسلطة القمعية دستوريا وقضائيا

أدى تفويض الاختصاصات القمعية للهيئات الإدارية المستقلة إلى تناقض في قبول الفكرة، إذ أن إقرارها الدستوري في بعض البلدان من شأنه أن يضع حدا لأي شك حول مدى دستوريتها (الفرع الأول)، لكن في حالات أخرى يكون تدخل القاضي الدستوري هو أفضل وسيلة للكشف عن هذا الاعتراف (الفرع الثاني)، إذ أن هناك بعض الدول مثل " إسبانيا والبرتغال" التي تبنت فكرة القمع الإداري وبعضها الأخر قام القاضي الدستوري بالاعتراف بهذه السلطة القمعية.

الفرع الأول: الاعتراف الدستوري للسلطة القمعية

تبنت الدولة في هذه الحالة فكرة القمع الإداري دستوريا[1]، فلا يمكن أن يدان أو يعاقب أي شخص بمناسبة ارتكاب أفعال لا تمثل جريمة أو مخالفة إدارية في الوقت الذي ارتكبت فيه وذلك بالنظر إلى النص القانوني الساري المفعول وقت ارتكابها.[2]

هذا ما نصت عليه المادة 25 من فقرتها الأولى من الدستور الاسباني لسنة 1978، باعطائها مكانة للعقوبات الإدارية من خلال مضمونها إضافة إلى توقيع العقوبات السالبة للحرية من طرف الإدارة. بمعنى أن في هذه الحالة لا تثير مسألة تخويل السلطات الإدارية الاختصاص القمعي لأية مشاكل قانونية كما أنها لا تشكل أي خرق للدستور طالما أنه يتضمن أحكام تسمح لها بذلك.

أما بالنسبة للدستور البرتغالي لسنة 1976 ميز وفرق بين الجزاءات، ونص أيضا على دستورية هذا الاختصاص حيث يرخص توقيع العقوبات الجنائية أو الإدارية في حالة التعدي على التنظيمات المتعلقة بالبيئة.[3]

أيضا جاء بنص المادة 01/168 منه أنه يمنح للمشرع الوطني أو الجهوي صلاحية في تحديد النظام العام للمخالفات التأديبية والأفعال غير القانونية التي يجب احترامها.

كما نجد النظام القانوني الجزائري الذي كان يقمع المخالفات المنافسة الحرة. بموجب قانون الأسعار لسنة 1989 فهو يخص قاضي الجنايات، ثم نقل هذا الاختصاص إلى الهيئات الإدارية المستقلة وذلك حسب المادة 146 من دستور 1996.

---

[1] خرشي إلهام، مرجع سابق، ص 134.
[2] هطال ليندة، مرجع سابق، ص36.
[3] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 210.

لنتوصل إلى أن مسألة دستورية الاختصاص القمعي لا تطرح بالنسبة لجميع الدول، إنما تلك التي بقيت أحكام دستورها جامدة فقط.[1]

الفرع الثاني: الاعتراف القضائي للسلطة القمعية

لعب القاضي الدستوري دورا رئيسيا في ترسيخ فكرة القمع الإداري للدول التي لم تنص دساتيرها على هذه الفكرة.

في هذا الصدد كانت المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية السباقة للاعتراف به بإصدارها لعقوبات شبيهة بتلك الموقعة من طرف القاضي الجزائي.[2]

نجد في إيطاليا أن المحكمة الدستورية أقرت في حكمها الصادر في 27 جانفي 1957 بمشروعية القمع الإداري عن طريق السماح بنقل المخالفات من حيز القانون الجنائي إلى حيز العقوبات الإداري، إضافة إلى حكميها الصادرين في 12 مارس 1962 و08 جويلية 1971 على وجوب الالتزام بعدم مخالفة العقوبات المالية التي تصدرها الإدارة كمبدأ الشرعية ومبدأ الشخصية.[3] أي تبني القاضي الدستوري الإيطالي لفكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى إدارية.

أما في فرنسا جاء إقرار الاختصاص القمعي للهيئات الإدارية المستقلة بصفة متدرجة، فقد اعترف المجلس الدستوري في بادئ الأمر للإدارة بحق توقيع العقوبات في قراره رقم 82-155، إذ أكد أن الهيئة الإدارية كالقضائية لها الحق بالنطق بعقوبات ذات طابع ردعي وأن مبدأ الرجعية يمتد تطبيقه على العقوبات غير القضائية. حيث فصل لأول مرة في شرعية الجزاءات الموقعة من طرف السلطات الإدارية المستقلة في حين نظره في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات في قراره رقم 88-248 المؤرخ في 17 جانفي 1989.[4]

فقد يفهم من الوهلة الأولى أن السلطة العقابية المخولة للمجلس مبنية على علاقة سابقة في إطار نظام التراخيص إلا أنه سرعان ما تم إزالة الشك بصدور قرار آخر يتعلق بلجنة عمليات البورصة في قراره الصادر في 28 جويلية 1989 المعترف بشرعية الجزاءات الصادرة عن اللجنة، أكد المجلس الدستوري أن لامبدأ الفصل بين السلطات ولا مبدأ آخر أو قاعدة ذات قيمة دستورية يقف عائقا أمام ممارسة السلطة الإدارية لسلطة الجزاء.

---

[1] Zouaimia Rachid, op.cit, p 66.

[2] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 21.

[3] مزيان هشام، **العلاقات بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء في القانون الجزائري**، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون تخصص هيئات عمومية وحكومة، كلية الحقوق، جامعة بجاية، سنة 2015، ص 19.

[4] Cons-const-17 janvier 1989, n°88, 248dc, en ligne- wwww.conseil-constitutional.fr

أما في ألمانيا نجد كذلك أن المحكمة الدستورية الألمانية ميزت في حكمها الصادر في 17 جويلية 1967 بين الجرائم التي تقع ضمن اختصاص القاضي الجزائي وبين الجرائم التي تدخل ضمن اختصاص القمع الإداري.

كل هذه القرارات المبنية على المجلس الدستوري الفرنسي أزالت الفكرة الراسخة أن القضاء هو المحتكر الوحيد للسلطة القمعية.[1]

المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة طبيعتها إدارية أم قضائية

إن الهيكل الإداري لسلطات الرقابة على النشاط الاقتصادي واختلافه عن هيكل الهيئات القضائية بما لها من مصالح فنية خاصة، بل هي نسخة طبق الأصل من الإدارة العادية والتقسيمات التي تمتلكها لا تترك لنا مجالا للشك حيث أن سلطات الضبط الاقتصادي تعتبر سلطات إدارية، وما يثبت ذلك أيضا أنه لم ينص المشرع ولا في أي نص قانوني على أن سلطات الضبط هي هياكل قضائية.

ففي القانون الفرنسي لكي يتم اعتبار جهة على أنها قضائية يجب أن يعبر عن إرادة المشرع في ذلك، كونه الشخص الوحيد الذي لديه القدرة والسلطة على تكييف وتحديد الصفة القضائية كما فعل التشريع الفرنسي كيف إحدى سلطات الضبط (اللجنة المصرفية) بأنها ذات طابع قضائي ونص عليها قانونا باعتبارها هيكل قضائي.[2]

فإذا كان الاستنتاج الذي توصلنا إليه في شأن تحديد الطبيعة القانونية للهيئات الإدارية المستقلة هو أنها هيئات إدارية فهل تتغير هذه السلطات عندما تمارس اختصاصات تنازعية أم لا؟[3]

وللإجابة عن هذا التساؤل هناك رأيين أساسين:

1- الرأي الأول: اعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات قضائية تصدر أحكاما قضائية بناءا على المعيار الوظيفي، وعلى اعتبار أن الصفة القضائية تستخلص من الاختصاصات المادية إضافة إلى تكريس نفس الإجراءات القضائية أمام السلطات الإدارية المستقلة عندما تفصل في النزاعات بالإضافة للعناصر والمميزات المشتركة بين كل من السلطات الإدارية المستقلة والقضاء المتعلقة بطريقة الإنشاء أو بالتشكيلة الجماعية أو وجود قضاة ضمن تشكيلتها.

---

[1] عيساوي عز الدين، **أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي**، مرجع سابق، ص 37.

[2] حدادي نعيمة، **خصوصية السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة**، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، سنة2021، ص 251.

[3] خرشي إلهام، **السلطات الإدارية المستقلة**، مرجع سابق، ص 25.

2- الرأي الثاني: اعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية لا يمكن قبول فكرة تكييف السلطات الإدارية المستقلة بالهيئات القضائية عندما تفصل بالنزاعات لعدة اعتبارات أكدها الأستاذ زوايمية رشيد[1]:

- الاعتبار الأول: ويتعلق بطبيعة القرارات الصادرة عن هذه الجهات التي لا تتمتع في الواقع بنفس القوة القانونية للقرارات أو الأحكام القضائية التي تصدر في نفس المجال لتصدر قرارا تنفيذيا.

- الاعتبار الثاني: ويتعلق هذا الاعتبار بالإجراءات التي تحترمها السلطات الإدارية المستقلة عند الفصل في النزاع، والتي تحددها سواء في نظامها الداخلي أو من قبل السلطة التنفيذية أو بموجب قرارات صادرة عن هذه الجهات.

ونتيجة لذلك فإن القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية المستقلة عند الفصل في المنازعات هي قرارات إدارية خاصة تتعلق بالوظيفة التنازعية التي تمارسها الهيئات الإدارية المستقلة في سياق أدائها لوظيفة القطاعات الرقابية.[2]

كما أقر مجلس الدولة الفرنسي بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة على أساس معيارين أساسين: الأول وهو أشكال الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة والتي تتخذ نفس الإجراءات التي تتبعها السلطات الإدارية التقليدية، والثاني يتمثل في الصلاحيات الممنوحة لهذه الأخيرة والتي لا تختلف عن تلك المنوطة بها للسلطات الإدارية المستقلة.

نجد أن الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة يتميز بثلاث معايير، المعيار الشكلي (الفرع الأول)، المعيار الموضوعي (الفرع الثاني)، وأخيرا سلطة العقاب (كفرع ثالث).

الفرع الأول: المعيار الشكلي

يهتم هذا المعيار بصفة خاصة بطبيعة الجزاء الموقع، فيتعلق الأمر في هذه الحالة بهيئات إدارية بتكييف من المشرع سواء بصفة صريحة أو ضمنية، وميل أغلب الفقه والقضاء الفرنسيين إلى اعتماد هذا التكييف، من جهة طبيعة الجزاء الذي توقعه هذه الهيئات يكتسب صفتها الإدارية، كون العقوبات الإدارية تتميز عن العقوبات الجزائية من حيث الشكلية في طبيعة السلطة المختصة بها، أين يكون الجزاء الإداري من اختصاص القضاء بينما تكون العقوبة الإدارية من اختصاص جهة إدارية.[3] ومن جهة ثانية يجب التأكد من أن الجزاء الذي توقعه هذه السلطات يندرج في إطار ما تتمتع به هذه الأخيرة من صلاحيات السلطة العامة.

[1] حدادي نعيمة، مرجع سابق، ص 252
[2] خرشي الهام، مرجع نفسه، ص 26.
[3] حدادي نعيمة، مرجع سابق، ص253.

الفرع الثاني: المعيار الموضوعي

يهتم هذا المعيار بطبيعة النشاط الذي تضطلع به السلطات الإدارية المستقلة والمتمثل في " الضبط" الذي يعد أحد وظائف الدولة الحديثة، يتأسس بصفة أساسية وجوهرية على القرارات الإدارية كأعمال انفرادية، وظيفة الضبط التي وجدت السلطات الإدارية المستقلة للاضطلاع بها يتم تحقيقها بإرادة منفردة أي عن طريق قرارات إدارية تقليدية وهي قرارات فردية أو تنظيمية كقرارات الترخيص مثلا، فهذا الأخير ذو طبيعة إدارية.

أما بالنسبة للاجتهاد القضائي في الجزائر حول الطابع الإداري لسلطات الضبط، فقد أكد المشرع الجزائري عليه انطلاقا من النصوص المنشئة لها، ويتعلق الأمر بكل من مجلس المنافسة حيث نصت عليه المادة 23 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08 على " تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة " ووكالتي الطاقة والمناجم حيث نصت المادة 43 من القانون 10/01 باعتبارهما ".... سلطة إدارية مستقلة...." ونفس الوصف منح لسلطة ضبط المياه انطلاق من المادة 62 من القانون 12/05..." تنشأ سلطة إدارية مستقلة ..." غير أنه أحال انشائها على التنظيم.

فمثلا بالنسبة للجنة المصرفية نجد أن المشرع قد منحها تكييفات مختلفة، فبالرجوع إلى القانون 10/90 نجده لم يقدم تكييفا واضحا للجنة المصرفية، غير أن مجلس الدولة تدخل في إطار تكييفه لهذه اللجنة على أنها سلطة إدارية مستقلة تنتفي عنها الصفة القضائية.[1]

أما بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات، نجد المشرع كيفها على أنها سلطة ضبط مستقلة انطلاقا من القانونين 04/03 و 03/2000 حيث نصت المادة 20و10 على التوالي ...."تنشأ سلطة إدارية مستقلة..." هنا يرى الأستاذ زوايمية رشيد أن تكييفها على أنها سلطة ضبط مستقلة لا يمثل تكييفا حقيقيا، خاصة أن الضبط يتعلق بوظيفة، لذلك فالطبيعة القانونية لكلا الهيئتين لا يمكن استخراجها إلا عن طريق المعايير المتبعة من قبل مجلس الدولة الفرنسي سالفة الذكر، في تحديد الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة.[2]

لكون ولا واحد من قرارات القائم بالضبط ذو طابع تشريعي عند وضعه للقواعد أو ذو طابع قضائي عندما يفصل في الخلافات، لذا فكل القرارات الناتجة تكون خاضعة للقانون ولرقابة القاضي.[3]

---

[1] قحيوش الوليد، **الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر-1-، كلية الحقوق، سنة 2017/2016، ص 19.

[2] حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص 66.

[3] مداسي خموسة، **السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة قسنطينة، سنة 2014، ص 77.

الفرع الثالث: سلطة العقاب

سنتطرق في هذا الفرع إلى كل من سلطة العقاب كوظيفة بوليس إداري (أولا) وسلطة العقاب كوظيفة ضبطية أساسية (ثانيا).

أولا: كوظيفة بوليس اداري

تندرج فكرة السلطة القمعية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة، وشدد الأستاذ رشيد زوايمية على مهام مجلس المنافسة حيث يرى أنه في إطار ممارسة وظائف السلطة العامة يجب أن تحترم القرارات الإدارية الصادرة عن هذه الجهات النظام في المنافسة وفق الضوابط التي يحددها المشرع، وذلك لأن الهدف الرئيسي لسلطة العقاب هو الحفاظ على النظام العام الاقتصادي وكذلك تحقيقها للكفاءة الاقتصادية، وهذا ما جعلها تأخذ صفة ومكانة البوليس الإداري من أجل حماية الأنظمة العامة الضبطية في طابعها التوجيهي أو الحمائي.[1]

ثانيا: سلطة العقاب كوظيفة ضبطية أساسية

تكمن فكرة سلطة العقاب في وظيفة رقابة أكثر شمولا، حيث تتطلب فعالية تجميع العديد من الصلاحيات والتي تندرج في عملية متكاملة تجسد ذلك التدخل السابق واللاحق لمهمة الضابط وهو ما أكد عليه مجلس الدولة الفرنسي.[2]

[1] حدادي نعيمة، مرجع سابق، ص 253

[2] مزاري صبرينة، **بين قضاء وإدارة قاضية، الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة**، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، سنة 2017، ص419.

المبحث الثاني: الضمانات الخاصة بمشروعية السلطة القمعية الممنوحة إلى السلطات الإدارية المستقلة

إن ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة القمعية لا يمس بمبدأ الفصل بين السلطات طالما أن هذه الأخيرة تضمن للشخص المعاقب مجموعة من الضمانات المعروفة لدى السلطة القضائية، والمكرسة من قبل القانون الأساسي أو قانون العقوبات أو قانون الإجراءات الجزائية.[1]

لذا كان لازما على المشرع الجزائري عند نقله الاختصاص القمعي من القاضي الجزائي إلى الهيئات الإدارية المستقلة بصفة عامة ولجنة تنظيم عمليات البورصة بصفة خاصة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة لقطاع البورصة، أن يتزامن معه نقل الضمانات القانونية التي يوفرها القانوني الجنائي إلى هذه الهيئة –لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

وتتمثل هذه الضمانات القانونية، في كل من الضمانات القانونية الموضوعية (المطلب الأول) والضمانات القانونية الإجرائية (كمطلب ثاني).

المطلب الأول: الضمانات القانونية الموضوعية

إن اختلاف القواعد المطبقة على كل قطاع اقتصادي وسكوت المشرع الجزائري وعدم تحديده للنظام القانوني للمخالفات والعقوبات التي توقعها للهيئات الإدارية المستقلة يجعل من الصعب البحث عن الضمانات الموضوعية التي توفرها اللجنة أثناء ممارستها السلطة القمعية.[2] وهذا ما يدفعنا إلى دراسة هذه الضمانات والمقارنة بينها وبين القواعد المطبقة أمام القضاء الجزائي حيث هذا الأخير يحترم مبدأ الشرعية (الفرع الأول) ومبدأ الشخصية (الفرع الثاني) كما يحترم مبدأ التناسب (الفرع الثالث)، بالإضافة إلى احترامه لمبدأ عدم رجعية القوانين (الفرع الرابع).

الفرع الأول: مبدأ الشرعية

يقصد بهذا المبدأ، أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها بألفاظ كافية ومحددة، حيث يعد من أبرز المبادئ التي تحمي حريات الأفراد وحقوقهم، لهذا حرصت أغلب دساتير الدول على النص عليه، وقد كرسه دستور الجزائر، كونه يعد مبدا أساسي في قانون العقوبات الجزائري إذ نصت المادة الأولى منه على: " لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمن بغير قانون ".

[1] بن شعلال كريمة، مرجع سابق، ص 80.
[2] مرجع نفسه،الصفحة نفسها.

يقوم مبدأ الشرعية في الحقيقة على دعامتين هما حماية الحرية الشخصية وحماية المصلحة العامة، فيما يتعلق بحماية الحرية الشخصية فقد قام هذا المبدأ كعلاج من مختلف أصناف التحكم التي عانت منها العدالة الجنائية، أما فيما يتعلق بحماية المصلحة العامة فتتحقق من خلال إسناد وظيفة التجريم والعقاب إلى المشرع وحده تطبيقا لمبدأ انفراد المشرع بالاختصاص في مسائل الحقوق والحريات إذ يقتضي هذا المبدأ على أن يحدد المشرع بدقة الجريمة وأركانها.[1]

يتكون مضمون مبدأ الشرعية من عنصرين أساسين يتمثلان في شرعية المخالفات (أولا)، وشرعية العقوبات (ثانيا).

أولا: شرعية المخالفات

يتمثل جوهر المخالفة الإدارية في ذلك السلوك المخالف للنص القانوني الذي يعاقب عليه بجزاء إداري، لهذا لا يتجاهل القانون الإداري الجزائي مبدأ شرعية الجرائم لكن تفرض خصوصيته تطبيقه بمحتوى مخالف عن القانون الجنائي.[2]

الأصل هو اختصاص المشرع بالتجريم لكن هذا لا يعني تمتعه بسلطة مطلقة في هذا الشأن كون مبدأ الشرعية يقتضي تقييد هذه السلطة بقيدين أساسين هما ضرورة التجريم إضافة إلى تحديد المخالفة الإدارية.

1- ضرورة التجريم كأساس لشرعية المخالفات الإدارية

إن ضرورة التجريم كمقتضى لشرعية المخالفات الإدارية يستلزم توافر أمرين هما أن تكون المصلحة المحمية جديرة فعلا بالحماية وأن يمثل السلوك المجرم اعتداء حقيقيا عليها. بالنسبة للأولى أن تكون المخالفة أيا كان مجالها (جنائي أم إداري) لا يمكن أن تكون اعتداء على مصلحة أساسية تستوجب أهميتها تدخل المشرع لحمايتها بتجريم الاعتداء عليها إذ أنها المبرر القانوني الذي يكسب تدخله صفة الشرعية.[3] ولقد بين التدخل لتنظيم الحياة الاقتصادية إضفاء الصفة الإجرامية على كثير من الأفعال التي تشكل في ظل السياسة الجديدة جرائم اقتصادية تهدد اقتصاديات الدول.

وفي الجانب المالي تتولى كل من اللجنة المصرفية ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها حماية المصالح المالية البحتة المرتبطة بالبنوك والمؤسسات المالية عن طريق توقيعها لعقوبات مالية

[1] منصور داود، مرجع سابق، ص 387.
[2] حمادي نوال، مرجع سابق، ص 10.
[3] انظر في مفهوم الجرائم الاقتصادية: نقلا عن:
العيد سعدية، **تطور مفهوم الجريمة الاقتصادية في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الاعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2004، ص 46.

وأخرى غير مالية على المستثمرين أما في المجال الاقتصادي فتتولى كل من لجنة ضبط البريد والمواصلات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز وكذا مجلس المنافسة التدخل لحماية المصالح الاقتصادية والاجتماعية للأعوان الاقتصاديين المتعاقدين معها سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين.

أما بالنسبة للثانية لم يكن تدخل المشرع كاف لإقرار الجزاء على مصلحة معينة لتكون جديرة بالحماية وإنما أن ينطوي سلوك المخالف على خطورة معينة أي يكون على درجة من الجسامة تستأهل مواجهته إداريا.

تكمن أهمية المعاملات المالية في مجال البورصة في أن المشرع حدد القائمين على تنفيذها ونبه لخطورة هذه العمليات إذ تستوجب قدرا عاليا من المعرفة لأسرار سوق المال كون موضوع البورصة يكون في أغلب الأوقات أموالا طائلة إذ يؤدي أصغر خطأ في تنفيذها إلى خسائر يغلب تداركها.[1]

فقصد تحقيق الربح السريع قد يلجأ البعض لاستغلال أو إفشاء معلومات أساسية أو نشر معلومات خاطئة.[2] قصد القيام والتأثير في الأسعار وترجيح كفة الربح لصالحهم.

أما بالنسبة لباقي السلطات الإدارية المستقلة فإن مجرد الإخلال بالأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بها يمثل سلوكا خاطئا يستدعي تدخلها لتوقيع عقوبات تختلف درجة شدتها باختلاف القطاع الذي ارتكبت فيه المخالفات محل الجزاء.

مثلا يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات طبقا للمادة 37 من القانون رقم 2000-03 سحب رخصة الاستغلال أو قيامها بالتعليق الفوري للرخصة طبقا لنص المادة 38 من نفس القانون.

2- وجوب تحديد المخالفة الإدارية

لا يمكن لواقعة ما أن تكون محلا لمتابعة جزائية ما لم ينص عليها صراحة في القانون غير أن مرونة مفهوم مبدأ الشرعية في مجال القانون الإداري الجزائي جعل النصوص المؤطرة للهيئات الإدارية المستقلة غالبا ما تكتفي بتجريم الأفعال في صيغة عامة دون تحديدها لعناصر المخالفات تحديدا دقيقا.

فالأصل أن المشرع وهو يجرم فعلا من الناحية الإدارية يكون ملزما بتحديده بشكل كاف ودقيق، فمثلا مجلس المنافسة يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة وهذه الأخيرة تتمثل في الأعمال

[1] مزوالي محمد، **القواعد الإجرائية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر**، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23 -24 ماي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2007، ص22.

[2] انظر: المواد 37، 38 من القانون رقم 2000-03 ، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، الجريدة الرسمية ، صادر في 06 أوت2000،عدد 48.

والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها، فعناصر الجريمة في المخالفات الإدارية مرنة جدا وللهيئات الإدارية المستقلة حرية كبيرة في التحرك لقمع المخالفات المحتملة.[1]

أما بالنسبة للهيئات الإدارية الأخرى، فإن الأفعال المجرمة قليلا ما ينص عليها المشرع، حيث تشير النصوص إلى مجرد انتهاك النصوص التشريعية والتنظيمية أو الإخلال بالواجبات المهنية، كما تعتبر مخالفة إدارية عدم احترام القواعد التقنية لنشاط معين دون تحديد دقيق لهذه القواعد.[2]

ثانيا: شرعية العقوبات

ليس فقط مشكل تحديد المخالفات من يثار أمام الهيئات الإدارية المستقلة، بل حتى تحديد العقوبات، وهو ما يطرح التساؤل فينا حول دور الهيئات الإدارية المستقلة في اتباع هذه الإجراءات؟ لكن هذا الأمر لا نجده دوما أمام الهيئات الإدارية المستقلة وتقاس درجة شرعية العقوبات بالنظر إلى ما إذا تم تحديد حد أقصى للعقوبة، هذه الضمانة متوفرة خاصة عندما يتعلق الأمر بالعقوبات المالية وسحب الترخيص أو الاعتماد لمدة معينة.[3]

ويثار المشكل فيما يخص الهيئات الإدارية المستقلة في اختيار العقوبات، إذ أن المشرع قد فتح لها بابا واسعا في تقدير واختيار العقوبة إلا أن هذا لم يكن بشكل مطلق بل أخضعها في ذلك إلى قيود وشروط تحد من سلطتها.

تحكم الجزاءات الإدارية المبدأ المعروف في قانون العقوبات " لا عقوبة إلا بنص " وهو ما يعني وجود سلطة مشرعة تقرره وأخرى مطبقة تعمل على تنفيذه على الوقائع المخالفة للقانون. فقليلا ما تشير النصوص إلى المخالفة والعقوبة التي تقابلها فهناك من جهة مجموعة من المخالفات، وفي الجهة المقابلة توجد أيضا مجموعة من العقوبات ولم يبين المشرع أية عقوبة تطبق على أية مخالفة فتختار الهيئات الإدارية العقوبة التي تريد.

[1] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 76.
[2] حمادي نوال، مرجع سابق، ص 14.
[3] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 325.

مثال ذلك العقوبات التي توقعها اللجنة المصرفية التي تتراوح بين الإنذار وسحب الاعتماد فيما يخص العقوبات غير المالية.[1] إذ أن المشرع أعطى لهذه الهيئات سلطات واسعة في اختيار العقوبات التي توقعها عكس القاضي الجزائي الذي يطبق مبدأ الشرعية بمفهومه الضيق.

الفرع الثاني: مبدأ الشخصية

لا يكفي أن يكون الفعل معرفا بصفة واسعة لكي يعاقب عليه، بل يجب معرفة فاعله، فمبدأ شخصية العقوبة مكرس في القانون الجنائي وحتى دستوريا، فحسب نص المادة 142 من الدستور فإن العقوبات الجزائية تخضع لمبدأ الشخصية، إذ يقضي هذا الأخير إنزال الجزاء على شخص مرتكب الجريمة أو المخالفة بل أكثر من ذلك ضرورة أن يحدد النص المجرم الشخص الذي يوقع عليه الجزاء.[2]

إن قانون الضبط الاقتصادي مثل القانون الجزائي، يعرف مجموعتين من الأشخاص: الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية (أولا)، يبقى التساؤل يطرح حول مسؤولية الشخص المعنوي؟ فالاجتهاد القضائي يظهر التخفيف من حدة مبدأ الشخصية في مجال الضبط الاقتصادي (ثانيا).

أولا: أشخاص العقوبة

تهدف العقوبة التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة إلى ردع الشخص المسؤول عن الفعل، ويكون تحديد هذا الشخص بالاستناد إلى النصوص القانونية فيعاقب مجلس المنافسة على كل الممارسات المقيدة للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات، والمؤسسة بمفهوم المادة الثالثة من الأمر 03 – 03 هي: " كل شخص طبيعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات أو الاستيراد"، أي كل عون اقتصادي يمارس نشاطا اقتصاديا، بغض النظر عن صفته وطبيعته.[3]

وتأتي كذلك المادة 56 من الأمر نفسه بنفس المنهج فتنص: " ... وإذا كان مرتكب المخالفة شخصا طبيعيا أو معنويا أو منظمة مهنية ... ".[4]

أما بالنسبة للجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة فإنها تعاقب الوسطاء في عمليات البورصة وهؤلاء هم أشخاص معنوية أو نفس الوضع ينطبق على المجال المصرفي كون هذا النشاط تمارسه

[1] انظر المادة 114 من الأمر 03 – 11 المؤرخ في 26 أوت 2003 **المتعلق بالنقد والقرض**، الجريدة الرسمية، الصادر في 27 اوت 2003، المعدل والمتمم ، العدد52.

[2] قوراري مجدوب، **سلطات الضبط في المجال الاقتصادي**، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، سنة 2010، ص145.

[3] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص327.

[4] قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 147.

البنوك والمؤسسات المالية وتأخذ طابع الشركة حسب المادة 11 من الأمر رقم 03 – 11 المتعلق بالنقد والقرض.

إن أشخاص العقوبة يختلفون من سلطة ضبط لأخرى الأمر الذي يميز سلطات الضبط في المجال الاقتصادي عن الهيئات الإدارية التقليدية وكذا تميزها بنظام إجرائي خاص يخالف ذلك النظام المتعارف عليه في تقنين الإجراءات الجزائية.

ثانيا: مسؤولية الشخص المعنوي

أقدمت تشريعات عديدة أمثال: التشريع البريطاني سنة 1989، التشريع اليوغسلافي، التشريع الأمريكي، التشريع الألماني ...، على إقرار مسؤولية الشخص المعنوي عن المخالفات الإدارية، وخاصة أن الصعوبات القانونية التي تواجه تلك المسؤولية تقل كثيرا عن تلك الصعوبات التي تعترض إقرار المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية.[1]

فلا اعتراض على نوعية الجزاءات التي توقع على الشخص المعنوي، لأنها ستكون جزاءات إدارية ذات طبيعة مالية، كالغرامة أو إجراءات خاصة كسحب الترخيص ... وكلها جزاءات تصلح للتطبيق على الأشخاص المعنوية.

إذ لا يسأل الشخص المعنوي إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا، وتقبل المسؤولية عن الأفعال التي ترتكبها الأجهزة المكونة له أو ممثلوه.[2]

أقر المشرع الجزائري مبدأ المسؤولية الجزائية للأشخاص المعنوية وانتقل من الرفض الكلي لهذه الفكرة إلى تكريسها فعليا بموجب تعديل قانون العقوبات بالقانون رقم 04-15 [3] من حيث الجزاء، وتعديل قانون الإجراءات الجزائية بالقانون رقم 04-14 [4]من حيث الإجراء، خاطيا في ذلك خطى المشرع الفرنسي الذي أقر صراحة في قانون العقوبات الجديد الصادر بتاريخ 1992/12/16 [5] هذه المسؤولية.

---

[1] أشار إليه: قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 146.

[2] نقلا عن عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 328.

[3] القانون رقم 04-15 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدل ويتمم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان **المتضمن قانون العقوبات**، الجريدة الرسمية ، لسنة2004، العدد 71.

[4] القانون 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية العدد 71 لسنة 2004، يعدل ويتمم الأمر 66-155 المؤرخ في 08 جوان 1966 **والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية**، الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 1966.

[5] قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص147. نقلا عن عمر سالم، **المسؤولية الجزائية للشخص المعنوي وفق قانون العقوبات الفرنسي**، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 1995، ص 13 وما بعدها.

حيث استحدث المشرع الجزائري مسؤولية جزائية محددة من ناحية الأشخاص والجرائم ومشروطة لإعمالها بأن ترتكب لحساب الشخص المعنوي بواسطة أعضائه أو ممثليه دون أن تنفي مسؤولية الشخص أو الأشخاص الطبيعيين فاعلين أصليين كانوا أو شركاء في الجريمة التي يسأل عنها الشخص المعنوي.

الفرع الثالث: مبدأ التناسب

يقتضي مبدأ التناسب بما يتطابق مع نص المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان " لا يمكن أن يفرض القانون إلا العقوبات الضرورية وهو ما يعني أن لا تسرف الهيئة المعنية بتوقيع الجزاء ولا تلجأ إلى الغلو في تقديره وإنما عليها الالتزام بتوقيع جزاءات عادلة (أولا)، وعدم الجمع بين العقوبات (ثانيا).

أولا: الالتزام بتوقيع جزاءات عادلة

يقصد به التقدير الملائم من قبل الهيئات الإدارية المستقلة عند فرضها للعقوبة عليها أن تقوم بإجراء موازين القسط بين عدة أمور، كمدى خطورة المخالفة أو التصرف على المصالح المختلفة سواء كانت فردية أو عامة، وما مدى ما حققه المخالف من منفعة نتيجة الفعل ومقدار ما يناله من جزاء.

فالنسبة لموقف المشرع الجزائري بشأن مبدأ التناسب أمام الهيئات الإدارية المستقلة لم يكن صريحا كما كان نظيره الفرنسي بالرغم من إدراج أحكام في القوانين المنشئة لها إلا أن هذه الهيئات استفادت من السلطة التقديرية في تكييف الجزاء المناسب في مواجهة التقصير المرتكب من طرف المتدخلين في السوق.[1]

لكن باستقراء النصوص القانونية التي تكرس سلطة العقاب تظهر بعض المعالم التي توحي بتكريس هذا المبدأ وذلك من خلال تكريسها حد أقصى للعقوبة لا يمكن تجاوزه، أو من خلال تكريس العقوبات التكميلية وكذا النظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة.[2]

وأخيرا فإن العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة تظهر أنها تخضع لمبدأ التناسب من حيث احترام المعقولية في توقيعها ولا تخضع من جهة أخرى لمبدأ آلية العقوبات. إذ أن احترام المعقولية في توقيع العقوبات يؤدي إلى تغييرها حسب الظروف والأشخاص، وفي هذا يمكن للهيئة القضائية أن تراقب هذا التناسب بين الفعل المجرم والعقوبة.

---

[1] Zouaimia Rachid, op.cit, p67.

[2] قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 148.

ثانيا: مبدأ عدم الجمع بين العقوبات

يرجع أصل هذا الالتزام إلى المبدأ القانوني " امتناع عقاب المتهم عن فعل أكثر من مرة " ذلك أن الجزاء تتحقق غاياته بمجرد إنزاله إلى المخالف، فإن عوقب مرة أخرى عن ذات الفعل فإن هذا يعد إفراطا في العقاب ليس له ما يبرره واعتبر خرقا لمبدأ التناسب، وهو ما أكدته محكمة النقض المصرية والمحكمة الدستورية العليا في العديد من الأحكام.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري وموقفه في إمكانية الجمع بين العقوبات التأديبية من جانب والجزائية من جانب آخر، فلا نلمس أي تدخل في هذا الموضوع ولا تبرير من طرف القضاء أو المشرع، ربما يعود السبب الأول إلى حداثة هيئات الضبط هذه، وعليه كان لزاما على المشرع التدخل من أجل تعديل هذه الأحكام طالما أن غاية العقوبة جنائية أو إدارية هي واحدة قمعية.[1]

وأخيرا يظهر أن العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة تخضع لمبدأ التناسب إذ يسمح لها من جهة بالجمع بين العقوبات من نوع واحد ومن جهة أخرى يضمن للمتابع أن لا يعاقب بعقوبة تتعدى الفعل الذي اقترفه فتحقق له ضمانة أساسية.

الفرع الرابع: مبدأ عدم الرجعية

ويقصد بهذا المبدأ عدم تطبيق الجزاء إلا على ما اكتمل قبل صدور النص من وقائع بمعنى آخر عدم تطبيق المحدد للجرائم والعقوبات على الأفعال التي وقعت قبل صدوره وهو مبدأ دستوري.

إن تشترك العقوبة الإدارية مع العقوبة الجنائية في الطبيعة الردعية، الأمر الذي يخضعها للمبادئ العامة للنظم العقابية ومن أهمها هذا المبدأ، والذي بمقتضاه لا يسري الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يحرمها. وحتى لا يفاجأ شخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة عن فعل كان مباحا حالة اتيانه له، هذا الأمر تعارض مع العدالة التي يفرضها نص المادة 46 من دستور 1996 المعدل والتي تنص على: " لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم ". وكذلك في القانون المدني،[2] حيث تنص المادة 02 منه على: " لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي..."

[1] Zouaimia Rachid, op.cit, p166.

[2] الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 **المتضمن القانون المدني**، الجريدة الرسمية رقم 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، الجريدة الرسمية لسنة2007 ، لعدد78.

أيضا في قانون العقوبات [1] إذ تنص المادة الثانية منه على : " لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة ".

وأيضا إذا كان رفض رجعية العقوبة الإدارية هو بمثابة ضمانة لصالح المخالف، وإذا كانت تلك الضمانة مستوحاة من القانون الجنائي فإنه يمكننا القول أن علة عدم الرجعية تكون منتفية إذا ما كانت العقوبة المقررة للمخالفة في القانون الجديد أخف من تلك المقررة في القانون القديم، الأمر الذي يجوز معه إقرار رجعية العقوبة مادامت أصلح للمخالف.

وتشترك العقوبة الجنائية والإدارية في وحدة هدفها الردعي وانتمائهما لنظرية العقاب، الأمر الذي يجعل خضوعها لمعاملة قانونية واحدة أمرا مبررا.

حيث تقر القوانين الجزائية استثناء على مبدأ عدم رجعية القوانين إلا ما هو أصلح للمتهم سواء خفف الجزاء أم تم إلغاؤه وهذا صيانة للحرية الفردية، وهذا الاستثناء يسري على الجزاءات الإدارية طالما أنها تتصف بالطابع الردعي.

كرس المجلس الدستوري الفرنسي هذا المبدأ لأول مرة في قرار له في مجال الضرائب في سنة 1982 بأن مبدأ عدم الرجعية لا يطبق فقط على العقوبات التي توقعها الهيئات القضائية القمعية ولو كان بصفة حتمية يطبق على جميع العقوبات ذات الطابع الردعي، رغم أن المشرع ترك حق النطق بهذه العقوبات إلى الهيئات ذات طابع غير قضائي.[2]

المطلب الثاني: الضمانات القانونية الإجرائية

حقيقة لا توجد إجراءات موحدة في مادة القمع الإداري، لكن هناك مجموعة من القواعد التي تؤطر هذه المرحلة، سواء القواعد المستمدة من القضاء الدستوري والإداري، أو القواعد التي وردت في النصوص التشريعية أو التنظيمية، أو مقارنة مع الضمانات الإجرائية المكرسة في المادة الجزائية إذ تؤسس هذه الأخيرة على ضرورة حماية حياة وحرية المواطن.

فبالنظر لحدة القمع الإداري إلا أنه يجب تطبيق الضمانات الإجرائية الجزائية عليه رغم أن العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة لا يمكن أن تكون سالبة للحرية. غير أنه نظام القمع

[1] الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966، **المتضمن تقنين العقوبات**، الجريدة الرسمية، سنة 1996، عدد 49 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 المرجعي سابق الذكر، والقانون رقم 09-01 المؤرخ في 2009/02/25، الجريدة الرسمية ، سنة 2009 ، العدد 19.

[2] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 340.

الإداري لدى هذه الهيئات بدأ يعرف الضمانات الإجرائية وذلك بتكريسه لمبدأ حق الدفاع (الفرع الأول)، وكذلك مبدأ الحياد (كفرع ثاني)، إضافة إلى مسألة الفصل بين جهتي الاتهام والعقاب (الفرع الثالث).

الفرع الأول: احترام حقوق الدفاع

يبنى الجزاء الإداري على الجزاء واليقين، إذ يلزم أن تؤسس الأدلة على إدانة الشخص بالمقابل يجب أن تمنح لهذا الأخير فرصة الدفاع عن نفسه، فالحق في الدفاع من أصول التقاضي المستمرة قانونا والذي يبنى على مقومات أساسية.[1]

هذا الحق مضمون في المادة الجزائية سواء في النص الدستوري أو التشريعي، فهل يلقى نفس الصدى أمام الهيئات الإدارية المستقلة؟

يستمد مبدأ حق الدفاع قوته من حق الانسان الطبيعي، فهو من الحقوق اللصيقة بشخصه، وقد تبوأ منزلة المبدأ المقدس في العديد من المواثيق الدولية، والعديد من دساتير الدول منها الجزائري، إذ نص في مادته 01/151: " الحق في الدفاع معترف به الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية ".

يرى الأستاذ "زوايمية رشيد" بأن مبدأ حق الدفاع يقصد به إتاحة الفرصة لشخص المتهم لتقديم الأسانيد المثبتة لصحة دعواه أو المدحضة لأدلة خصمه باستعمال حقه من دفع، إثبات ومرافعة شفوية أو كتابية.

اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري في 1989 بأنه لا يمكن توقيع أية عقوبة على صاحب الترخيص ما لم تعط لهذا الأخير فرصة تقديم ملاحظاته حول الأفعال المنسوبة إليه وتعطى له إمكانية الاطلاع على الملف، وفي السياق نفسه جاء في القرار رقم 89-260 المتعلق ببورصة القيم المنقولة وفي غيرها من القرارات والحقيقة أن حق الدفاع من المبادئ المعترف بها في القانون الفرنسي حتى قبل نشأة سلطات الضبط، ففي قرار لمجلس الدولة بشأن العقوبات الإدارية الموقعة في قضية " TROMPIER- GRAVIER dame veuve" أقر إلغاء الجزاء كونه لم يسمح للطاعنة بتقديم دفاعها وبشأن الجزاءات الموقعة من طرف هيئات الضبط.

وعن موقف مجلس الدولة الجزائري بشأن إقرار الضمانة فكان في قراره الصادر عام 2002 الذي قضى بوقف تنفيذ قرار إداري تأسيسا على خرق حق الدفاع.[2]

---

[1] Zouaimia Rachid, **les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes,** RAJJ, n°01, 2013, p16.

[2] مزاري صبرينة، مرجع سابق، ص 115.

وتقوم ضمانة حق الدفاع على ركائز أساسية متسلسلة، فلا يتهم الشخص حتى تثبت إدانته وهو ما يعرف بقرينة البراءة، ولا يقدم إلا بعد إبلاغه بالمآخذ المنسوبة إليه، وأثناء المحاكمة يجب أن يضمن نقاشا عادلا منصفا حول صحة ونسبة الأفعال إليه وهو ما اصطلح عليه تسميته بمبدأ المواجهة.

أما عن مبدأ قرينة البراءة فتعني به افتراض البراءة حتى يقام الدليل على عكسها.[1]

إذ اعتراف المجلس الدستوري الفرنسي بقيمة هذا المبدأ الدستورية وكرس في مختلف الدساتير منها الجزائية نظرا لأهميته.

من أهم مقتضيات حق الدفاع كذلك أخذ العلم بالمآخذ المنسوبة، إذ يجب على سلطات الضبط إعلام صاحب الشأن بالوقائع وأقر مجلس الدولة الفرنسي أن هيئات الضبط لا يسعها تأسيس قرار عقابي على وقائع غير مضمونة في إجراء الإعلام وهو ما نلمسه في التشريع الفرنسي في مجال الطاقة أو البريد والاتصالات الالكترونية.[2]

أما مبدأ المواجهة يعد وسيلة من الوسائل الأساسية الضامنة لحقوق الدفاع، إذ يقتضي هذا المبدأ وجود إجراء عادل ومنصف ضامن لتوازن حقوق الأطراف، فإلزاميته يعكس مفهوم العدالة في قوى الدفاع. بمعنى سريان كافة إجراءات الدعوة في مواجهة الأطراف دون تمييز من خلال وضع جميع المستندات وأدلة الاتهام تحت نظر الطرف الآخر للاطلاع عليها وإبداء ملاحظاته.

الفرع الثاني: مبدأ الحياد

يقصد به تلك الاستقلالية تجاه أطراف النزاع بضمان فرص متكافئة واتخاذ القرار بكل عدالة وموضوعية فهو يعد من المبادئ العامة للقانون المفروضة على الإدارة إذ يعتبر الحياد تكريس للاستقلالية، فحياد القاضي مبدأ مكرس أمام الهيئات القضائية الجزائية، أما بالنسبة للهيئات الإدارية المستقلة فطالما أن الأعضاء الذين يمارسون السلطة القمعية أمام هذه الهيئات من بينهم مهنيون في القطاع المراد ضبطه فإن مسألة المصالح يجب أخذها بعين الاعتبار وذلك بتكريس نظام التنافي ونظام التنحية، ثم واجب الهيئة الإدارية المستقلة في تسبيب العقوبات التي توقعها.

[1] حمادي نوال، مرجع سابق، ص 53.
[2] عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 346.

أما عن التنافي قبل 2007، لم يكن هناك نظام خاص بالتنافي لذا كانت النصوص القانونية الخاصة بكل هيئة هي التي تحدد القواعد الخاصة لهذا الأخير، منها من يكرس التنافي الكلي ومنها ما يكرسه جزئيا.[1]

فبالنسبة للنظام الكلي أو المطلق يظهر عندما تكون وظيفة أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة تتنافى مع ممارسة وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، وكذا مع أي نشاط مهني أو أية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة.[2]

ونجد نظام التنافي المطلق في القانون الخاص بقطاع الكهرباء والغاز.[3]

وهو نفس الشيء معمول به بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، حسب ما جاء في نص المادة 18 التي تنص على أنه تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، وكذا كل إمتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة عمومية تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والسمعي البصري والمعلوماتية، وبالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فإن هذا النظام مكرس ليس فقط خلال فترة ممارسة المهام وإنما يمتد إلى ما بعد انتهاء المهام بسنتين وذلك وفقا لما ورد في نص المادة 120 من قانون رقم 02-01 والتي تنص على أنه: " لا يمكن أعضاء اللجنة المديرة، عند انتهاء مهمتهم، أن يمارسوا نشاطا مهنيا في المؤسسات الخاصة للضبط في قطاعي الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات وذلك خلال مدة سنتين".

أما عن التنافي الجزئي بقيت السلطات المستقلة التي لم يكرس فيها هذا الأخير كرس جزئيا، فالمشرع الجزائري نسبة لمجلس المنافسة اكتفى بمنع ممارسة أي نشاط مهني، ولم تتم الإشارة على أي منع للدخول في عهدة انتخابية ولا مسألة الحصول على فوائد من مؤسسة معينة، وفي هذه الحالة يجب أن يعاد النظر في مبدأ الحياد الذي يجب أن يتمتع به أعضاء مجلس المنافسة إذا ثار نزاع مع هذه المؤسسة، صدور الأمر لسنة 2007 الخاص بالتنافي أزال كل الإشكاليات المتعلقة بهذا النظام، أما لجنة الإشراف على التأمينات فيبرز تكريس المشرع لنظام التنافي الجزئي والنسبي من خلال ما جاء في نص المادة 02/209 مكرر من الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 /1995/01، والمتعلق بالتأمين، معدل ومتمم على أنه: " تتنافي وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات مع كل العهد الانتخابية أو الوظائف الحكومية". بمعنى تم تكريس نظام التنافي الجزئي، بحيث اقتصر هذا المبدأ على الرئيس دون بقية

[1] قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 160.

[2] Zouaimia Rachid, les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique, revue Idara, n° : 02, 2004, p 123.

[3] تنص المادة 121 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05-02-2002، **يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات**، معدل ومتمم "تتنافى وظيفة.....

الأعضاء، أما بالنسبة للأعضاء الذين ينتمون لفئة القضاة فيخضعون للتنافي بصفتهم قضاة لا أعضاء في لجنة الإشراف على التأمينات.[1]

الفرع الثالث: الفصل بين جهات الاتهام التحقيق والحكم

خص المشرع الجزائري النيابة العامة بسلطة الادعاء العام للحفاظ على حقوق المجتمع ومعاقبة المجرمين، وهو ما أكدته المادة 29 من قانون الإجراءات الجزائية بأنه: " تباشر النيابة العامة الدعوة العمومية باسم المجتمع وتطالب بتطبيق القانون وهي تمثله أمام كل جهة قضائية. والظاهر من نص هذه المادة أنه يوجد فصل بين جهتي الاتهام والحكم، فالنيابة تباشر الدعوة العمومية، وتحيلها للتحقيق إذا اقتضى الأمر لتهيئتها للفصل فيها أمام جهات الحكم.

ويعتبر الفصل بين جهتي الاتهام والحكم كضمانة إجرائية على قدر كبير من الأهمية لما فيها من صون وحماية لحقوق ومصالح المتهم.

فإذا كان تخويل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي صلاحية توقيع عقوبات إدارية أمر تفرضه اعتبارات عملية، تقتضيها السرعة الواجبة لمواجهة المخالفة والتي لن يوفرها اللجوء للقضاء إضافة إلى ضآلة قيمة بعض المخالفات والتي لا تستدعي اللجوء إلى القضاء للعقاب عليها، إلا أن سلطات الضبط في المجال الاقتصادي قد تحولت بصدد ممارسة هذا الاختصاص إلى خصم وحكم في ذات الوقت، إذ يتعين احترام ضمانات توقيع العقوبات لتحقيق التوازن بين فعالية العمل الإداري والتي تتخذ سلطات الضبط في المجال الاقتصادي من العقوبة الإدارية سبيلا له وبين حقوق الأفراد إذا يجب أن يكون هذا الاحترام نابع من سلطات الضبط ذاتها.[2]

[1] شمون علجية، مرجع سابق، ص 251.
[2] قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص159.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال ما سبق نصل إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على أساسين هما " مبدأ التخصص في السلطات " وعدم الجمع بين سلطتين " إذ لا يمكن لهيئة أن تضع القاعدة القانونية وأن تعاقب عليها في نفس الوقت، هذه الهيئات تخرق هذا المبدأ مرتين من جهة تعتبر سلطة تنظيمية، وسلطة توقيع العقوبات ومن جهة أخرى هذه الهيئات تتدخل في اختصاص هيئات أخرى (هيئات قضائية).

اعتمد هذا المبدأ كأساس جوهري من قبل المؤسس الدستوري لقيمته الدستورية في النظام القانوني الجزائري.

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بوصف السلطة الإدارية نظرا لاعتراف المشرع بذلك ويمكن استخلاص ذلك أيضا من خلال سلطة اتخاذ قرارات فردية أو تنظيمية ذات طابع تنفيذي، ولا يمكن تصنيف السلطات الإدارية المستقلة كسلطة قضائية لأن ما يصدر عنها من قرارات لا يتمتع بحجية الشيء المقضي فيه إضافة إلى عدم إمكانية توقيعها لعقوبات سالبة للحرية.

إضافة إلى تميزها بالطابع الردعي وإخضاعها للضمانات الدستورية المتمثلة في كل من الضمانات الموضوعية لضمان حماية الحقوق والحريات على نحو يتفق مع المبادئ التي يكلفها الدستور، والضمانات الاجرائية التي تعتبر من مقومات حق الدفاع في مجال العقوبة الإدارية.

خاتمة

خاتمة:

من خلال ما تم عرضه يتضح جليا أن السلطات الإدارية المستقلة تعتبر ذات أهمية كبيرة جاءت نتيجة لضرورة إيجاد نمط جديد لتدخل الدولة من أجل ضبط مجالات القطاعين الاقتصادي والمالي، هذه الهيئات يخصها المشرع بنظام قانوني خاص وسلطة تقديرية واسعة لتعمل بطريقة مستقلة بكل المهام التي كانت مخولة للدولة بداية بوضع الضوابط والتنظيمات والسهر على تطبيقها واحترامها.

أثارت الطبيعة القانونية لهذه الهيئات عدة إشكالات من حيث العناصر المميزة لها سواء من حيث طابعها الإداري، السلطوي وخصوصا الاستقلالية التي تميزها، وما توصلنا إليه من خلال هذه الدراسة أنها ليست مطلقة إنما نسبية.

خول المشرع الجزائري للهيئات الإدارية المستقلة صلاحيات هامة في سبيل أداء مهامها وذلك من خلال تأكيد مشروعية الصلاحيات المتنوعة والمتعددة لها وفعاليتها، إذ أكدت التشريعات أنه من الضروري قبول سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في فرض عقوبات إدارية، أما بخصوص السلطة القمعية فعلى الرغم من كونها تعود في الأصل لاختصاص القاضي الذي يتمتع – طبقا لمبدأ الفصل بين السلطات – بسلطة توقيع العقوبات إلى أن تحويلها إلى السلطات الإدارية المستقلة هو جزئي وعلى سبيل الاستثناء، وجاء على نطاق محدود بحيث ينطوي على قمع سلوكات اقتصادية في ميادين جد تقنية ومعقدة بممارسة عقوبات لا تتجاوز تلك العقوبات المخصصة للمخالفات في المادة الجنائية دون أن تكون سالبة للحرية، فهذا يجعل منها عقوبات ذات أهمية دنيا لا تمس باختصاص لسلطة القاضي الجزائي، أي تلك الجزاءات التي تعد جنائية بطبيعتها، ومن ثم لا تمثل تعديا على اختصاص القاضي الجزائي، وبالنتيجة لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات.

أصبحت التشريعات المختلفة ومن بينها المشرع الجزائري تعترف بفعالية تلك العقوبات، ويبقى القضاء الإداري هو المختص بالنظر في الطعون الواردة عليها، إذ نجد أغلب القواعد الموضوعية المعروفة في القانون الجنائي تسري كذلك في القانون الإداري، فلا يمكن فرض هذه الجزاءات إلا امتثالا للحقوق والحريات المضمونة دستوريا إذ تتمثل هذه الحقوق والحريات في مبدأ الشرعية والعقوبات واحترام حقوق الدفاع ومراعاة مبدأ التناسب.

من خلال معالجتنا لهذا الموضوع نستخلص جملة من النتائج أهمها:

- استحداث سياسة العقوبات الإدارية في نظام الضبط الاقتصادي لم يكن بشكل اندفاعي بل كان نتيجة ظروف مختلفة منها ظاهرة إزالة التجريم ونقائص جمة.
- الجزاءات الإدارية هي وسيلة فعالة للتقليل من الردع الجنائي وتحقيق نتائج أكثر فاعلية من ردع المخالفين بما يتطلبه ذلك من سرعة وفعالية.
- تحقيق فعالية أعمال السلطات الإدارية المستقلة يتوقف على مسألتين أساسيتين أولهما استقلالية حقيقية أساسها القانون، وثانيهما الكفاءة والخبرة في اختيار وجود الطاقات المؤهلة قانونا في إدارة وحكم السلطات الإدارية المستقلة، إذ أن اكتمال مقومات نجاح هذه الأخيرة مرتبط عموما بقضاء إداري تنظيمي عادي يكفل ويضمن رقابة واسعة للمشروعية ويحمي الحقوق والحريات الدستورية.

- توقيع الجزاءات الإدارية نظرا لأهميتها وحيويتها بالنظر إلى قيامها على أكثر الأمور حيوية في المجتمع لتحقيق التوازنات المختلفة وذلك من خلال عملية الضبط.
- هذه السلطات لها خصوصية في ممارسة ضبطها للقطاع حيث يمكن أن تجمع بين ثلاث سلطات بيد سلطة واحدة، التنظيمية، رقابية، فرض العقاب.
- تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في إطار ممارسة السلطة القمعية بصلاحية مهمة تتمثل في سلطة التحقيق المقيدة بإذن مسبق من القاضي وذلك ضمن المجالات التي خولها القانون.

بعد معالجتنا لهذا الموضوع من أهم جوانبه ارتأينا أن نبدي بعض الاقتراحات:

- رغم حساسية الوظيفة القمعية وخطورتها إلا ان المشرع الجزائري لم ينظمها بالشكل الذي يساهم في تفعيلها وقيامها بالدور الذي وضعت من أجله لا من حيث الإجراءات ولا من حيث الضمانات، اذ لطالما اعتمد في سنه للنصوص القانونية على النقل الاعمى والجزئي من التشريع الفرنسي دون تهيئة الظروف لذلك على المشرع إعادة النظر فيها وتأطيرها بشكل أفضل.
- إدراج هذه الفئات ضمن الدستور، وهذا لا يعني بالضرورة دسترة كل السلطات الضابطة وإنما يكفي إسناد للبرلمان سلطة استحداثها عندما يتطلب الأمر ذلك بما يمنحها ضمانات أكبر في مواجهة السلطة التنفيذية وإضفاء مشروعية أكثر على تدخلها.
- منحها ضمانات أكبر تتعلق بالحياد والاستقلالية لدى ممارستها الاختصاص التنظيمي في مواجهة السلطة التنفيذية، كذلك لابد من توسع اختصاصها الفصل في النزاعات وذلك بمنح هذا الاختصاص لكل سلطات الضبط وليس للبعض فقط.
- من أجل منح هذه الهيئات تحقيق الهدف الذي استحدث من أجله لابد من تنصيبها وذلك بعد فترة وجيزة من وضع النصوص الخاصة بها لأن إبقائها مجرد حبر على الورق لا يسمح بدراستها بشكل فعال.
- من الضرورة وضع نظام موحد لضمانات المحاكمة العادلة يطبق على كافة الهيئات الضبطية المزودة بسلطة توقيع العقاب.
- وضع آليات تضمن السلطات الإدارية المستقلة القيام بالأعمال والمهام المنوطة بهم على وجه أكمل.
- ضرورة إعداد نصوص قانونية مضبوطة بدقة من طرف المشرع الجزائري فيما يتعلق بالنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة والسعي إلى تطبيق واقعيا.

قائمة المراجع

1/ قائمة المراجع:

أ-باللغة العربية:

الكتب:

1 – حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 2000.

2 – اللحام رنا سمير، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة أولى، لبنان، سنة 2015.

3 – صوالحية عماد، القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، دار ألفا للوثائق الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2021.

المقالات:

1-لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، عدد 1، سنة 2001.

2-خرشي إلهام، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة النموذج الفرنسي، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستثمارات والخدمات التعليمية، العدد 09، سنة 2010.

3-مزاري صبرينة، بين قضاء وإدارة قاضية، الاختصاص التنازعي للسلطات الإدارية المستقلة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 15، العدد 01، سنة 2017.

4-حدادي نعيمة، خصوصية السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 02، سنة 2021.

5-بيزات صونيا، مقال منشور على الأنترنت حول السلطات الإدارية المستقلة يراجع:

:http://www-vie-publique-fr/

الأطروحات والرسائل والمحاضرات:

أ / أطروحات الدكتوراه:

1 – شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر – دراسة مقارنة –رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، قسم القانون العام، سنة 2014/ 2015.

2 – خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة سطيف 2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2015.

3 – داود منصور، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سنة 2015/ 2016.

4– شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة دكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة بجاية، الجزائر، سنة 2018.

5 – أعراب أحمد، في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، سنة 2021.

ب/ رسائل ماجستير:

1 – سعدية العيد، تطور مفهوم الجريمة الاقتصادية في القانون الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، سنة 2004.

2 – ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، كلية الحقوق، جامعة باتنة، الجزائر، سنة 2006.

3 – مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2010.

4– حمادي نوال، الضمانات الأساسية في مادة القمع الإداري (مثال: السلطات الإدارية المستقلة)، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، الجزائر، سنة 2011.

5 – بن شعلال كريمة، السلطة القمعية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة بجاية، الجزائر، سنة 2012.

6-مداسي خموسة، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة واقليمية القانون، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة قسنطينة، الجزائر، سنة 2014.

7-مزيان هشام، العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء في القانون الجزائري، مذكرة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، تخصص هيئات عمومية وحوكمة، كلية الحقوق، جامعة بجاية، الجزائر، سنة 2015.

8-قحيوش الوليد، الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، الجزائر، سنة 2016/ 2017.

ج/ مذكرات الماستر:

1 – طبول ناصر، كمون محمد، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في قانون تسيير المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، سنة 2016/ 2017.

2 – فراز محمود، ياسين ناصر، النظام القانوني لسلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة ومالية، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2017/ 2018.

3 – هطال ليندة، الاختصاص القمعي لهيئات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون الخاص، تخصص قانون الأعمال، قسم القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، البويرة، الجزائر، سنة 2019.

4– صالحي أشرف، الوظيفة القمعية لسلطات الضبط الاقتصادي على ضوء أحكام القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم الحقوق، تخصص قانون الأعمال، جامعة جيجل، سنة 2020.

د/ المحاضرات:

1 – ضريفي نادية، السلطات الإدارية المستقلة، ماستر سنة أولى، تخصص قانون إداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف سنة 2019/ 2020.

2 – خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات ملقاة لطلبة السنة الثانية ماستر، تخصص قانون عام، بدون تاريخ.

3 – داود منصور، الاستقلالية العضوية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي في الجزائر، محاضرات ملقاة لطلبة الثانية ماستر، تيسمسيلت، بدون تاريخ.

4– عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل مبدأ الفصل بين السلطات، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بدون تاريخ.

الملتقيات:

1 – عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23 و24 ماي سنة 2007.

2 – مزوالي محمد، القواعد الإجرائية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي أيام 23 – 24 ماي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، سنة 2007.

3 – مرابط عبد الوهاب، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر قناعة أم تقليد، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، جامعة 08 ماي 1945 قالمة.

2/ المصادر:

النصوص القانونية:

أ: القوانين

1-القانون رقم 90 – 07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، صادر في 14 أفريل 1990، عدد 14.

2-القانون رقم 2000 – 03، يعده القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، الصادر في 08 أوت 2000، العدد 48.

3-القانون رقم 02 – 01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، معدل ومتمم.

4-القانون رقم 04 – 15، المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، يعدل ويتمم الأمر رقم 66 – 156 المؤرخ في 08 جوان المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، لسنة 1966، العدد 48.

5-القانون 04-14 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية، لسنة 2004، العدد 71 يعدل ويتمم الأمر 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، الجريدة الرسمية لسنة 1966 ، رقم 48.

ب/ المراسيم:

1. مرسوم تنفيذي رقم 11 – 242 الموافق ل 10 يونيو 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره، الجريدة الرسمية، الصادرة بتاريخ 13 يوليو 2011، العدد 39.

ج/ الأوامر:

1-الأمر 66 – 156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن تقنين العقوبات، الجريدة الرسمي لسنة 1966، العدد 39، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 – 15 المرجعي سابقي الذكر والقانون رقم 09 – 01 المؤرخ في 25 فيفري 2009.

2-الأمر رقم 03 – 03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية العدد 43، المعدل والمتمم.

3-الأمر رقم 03 – 11 المؤرخ في 26 أوت 2008 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، في 27 أوت 2003، العدد 52، المعدل والمتمم.

4-الأمر رقم 75 – 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن تقنين القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 78 لسنة 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07 – 05 المؤرخ في 13 ماي، الجريدة الرسمية، لسنة 2007، العدد 31.

د/ القرارات:

1- قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 88 – 248 في 17 جانفي 1989.

3/ المراجع باللغة الفرنسية:

1-Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes la régulation économique, idara N°26, Alger, 2003.

2-Zouaimia Rachid, les fonctions répressives autorités administrative indépendantes statuant matière économique, Revue Idara N°2, 2004.

3- Zouaimia Rachid, les granites, procès équitable devant les autorités administratives indépendantes, RAJJ, N°1,2013.

4-cons-const-17 janvier 1989, N°88, 248, en ligne, www-conseil constituons

الفهـــرس

الفهرس:

شكر وعرفان.....2

إهداء.....3

مقدمة:.....2

الفصل الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة.....5

المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.....6

المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة.....6

الفرع الأول: عناصر السلطات الإدارية المستقلة.....8

أولا: السلطة.....8

ثانيا: الطابع الإداري.....9

ثالثا: الاستقلالية.....10

1-الاستقلالية العضوية.....10

2-الاستقلالية الوظيفية.....13

المطلب الثاني: مبررات انشاء السلطات الإدارية المستقلة.....15

الفرع الأول: ضمان الحياد لوظيفة الضبط.....15

الفرع الثاني: التمكين من الحقوق والحريات.....17

المبحث الثاني: الإطار التشريعي لمشروعية السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة.....20

المطلب الأول: الأساس التشريعي لمنح السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة.....20

الفرع الأول: الأساس القانوني للسلطة القمعية.....21

أولا: أنصار وحدة الجزاءات الإدارية.....22

ثانيا: أنصار الاتجاه المزدوج: (بمعنى الفصل بين الجزاءات).....22

ثالثا: الضبط الاقتصادي كأساس للسلطة القمعية.....23

رابعا: فكرة امتيازات السلطة العامة كأساس للسلطة القمعية.....24

المطلب الثاني: شروط ممارسة السلطة القمعية.....24
الفرع الأول: أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية 25
الفرع الثاني: خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية 25
خلاصة الفصل الأول 27
الفصل الثاني: أحكام السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة 29
المبحث الأول: السلطة العقابية في مواجهة مبدأ الفصل بين السلطات.....30
المطلب الأول: الاعتراف بالسلطة القمعية دستوريا وقضائيا 32
الفرع الأول: الاعتراف الدستوري للسلطة القمعية 32
الفرع الثاني: الاعتراف القضائي للسلطة القمعية.....33
المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة طبيعتها إدارية أم قضائية 34
الفرع الأول: المعيار الشكلي.....35
الفرع الثاني: المعيار الموضوعي 36
الفرع الثالث: سلطة العقاب.....37
أولا: كوظيفة بوليس اداري.....37
ثانيا: سلطة العقاب كوظيفة ضبطية أساسية.....37
المبحث الثاني: الضمانات الخاصة بمشروعية السلطة القمعية الممنوحة إلى السلطات الإدارية المستقلة.....38
المطلب الأول: الضمانات الموضوعية 38
الفرع الأول: مبدأ الشرعية 38
أولا: شرعية المخالفات.....39
ثانيا: شرعية العقوبات 41
الفرع الثاني: مبدأ الشخصية 42
أولا: أشخاص العقوبة 42

ثانيا: مسؤولية الشخص المعنوي 43
الفرع الثالث: مبدأ التناسب 44
أولا: الالتزام بتوقيع جزاءات عادلة 44
ثانيا: مبدأ عدم الجمع بين العقوبات.....45
الفرع الرابع: مبدأ عدم الرجعية 45
المطلب الثاني: الضمانات الإجرائية 46
الفرع الأول: احترام حقوق الدفاع.....47
الفرع الثاني: مبدأ الحياد 48
الفرع الثالث: الفصل بين جهات الاتهام التحقيق والحكم 50
خلاصة الفصل الثاني: 51
خاتمة:.....53
1/ قائمة المراجع: 56
2/ المصادر: 58

الملخص:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي فهي لا تكتفي بالتسيير فقط وإنما تراقب نشاط معين في المجالين الاقتصادي والمالي.

منح السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة يعبر عن هدف أساسي ألا وهو التجريم فالعقوبات التي توقعها هذه الهيئات تقلص من حجم التجريم الجنائي واستحداث هذه الظاهرة كان استجابة لهدف السياسة الجنائية وفي الوقت نفسه أداة لخمة الضبط الاقتصادي.

خصوصيتها تظهر في طابعها الإداري دون القضائي وكذا حفاظها على الحقوق نظرا لخطورتها إضافة الى العقوبات المقررة للمخالفات المرتكبة، فاذا كانت هذه الهيئات لا يسمح لها بتوقيع عقوبات سالبة للحرية إلا أنها توقع عقوبات تمتاز بالشدة وتتراوح خاصة بين العقوبات المالية وذات الطابع المهني.

تتميز السلطات الإدارية المستقلة بالطابع الردعي واخضاعها للضمانات الدستورية المتمثلة في كل من الضمانات الموضوعية التي تضمن حماية الحقوق والحريات والضمانات الإجرائية التي تعتبر من مقومات حق الدفاع في مجال العقوبة الإدارية.