

المركز الجامعي أحمد بن يحيى الونشريسي - تيسمسيلت -



معهد العلوم القانونية و الادارية



قسم القانون العام

النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

- اللجنة المصرفية نموذجاً -

مذكرة إستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر

تخصص : دولة و مؤسسات

إشراف الأستاذ:

* مناد أحمد

من إعداد الطالبين:

1- دروش مصطفى سمير

2- بن سالم حميد

أعضاء لجنة المناقشة

د/ لعطب بختة..... رئيساً

أ/ مناد أحمد..... مشرفاً

د/ زرقين عبد القادر..... مناقشاً

السنة الجامعية: 2018/2017م

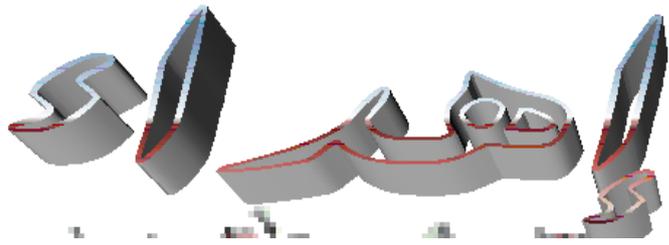
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَى
إِنَّ رَبَّهُ لَسَدِيدٌ
إِلَىٰ عَرْشِهِ الرَّحِيمُ
الَّذِي يُرْسِلُ الرِّيَّاحَ
تُحْمَلُهُ الْمَوَاقِدُ
فَيُخْرِجُ السَّحَابَ مُغْتَبِطًا
وَيُنزِلُ مِنْ سَّمَاءٍ مَوْجًا
مُتَدَارِكًا
وَالَّذِي يُنَزِّلُ الْمَطَرَ
إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ
لِّقَوْمٍ يَعْقِلُونَ
بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَى
إِنَّ رَبَّهُ لَسَدِيدٌ
إِلَىٰ عَرْشِهِ الرَّحِيمُ
الَّذِي يُرْسِلُ الرِّيَّاحَ
تُحْمَلُهُ الْمَوَاقِدُ
فَيُخْرِجُ السَّحَابَ مُغْتَبِطًا
وَيُنزِلُ مِنْ سَّمَاءٍ مَوْجًا
مُتَدَارِكًا
وَالَّذِي يُنَزِّلُ الْمَطَرَ
إِنَّ فِي ذَلِكَ لَآيَاتٍ
لِّقَوْمٍ يَعْقِلُونَ

شكر و عرفان

اللهم لك الحمد قبل أن ترضى و لك الحمد إذا رضيت و لك الحمد بعد الرضى و نحمد الله عز وجل انه وفقنا إلى اإنجاز هذا العمل و نسأل الله أن ينفعنا و الأمة به

نتوجه بأخلص عبارات العرفان و الشكر إلى من تفضل بالإشراف على هذه المذكرة إلى الأستاذ مناد احمد و إلى أعضاء لجنة المناقشة و إلى كل أساتذة العلوم القانونية و الإدارية على كامل التوجيهات و النصائح التي ساهمت في إتمام هذا البحث بالشكل الصحيح بإنشاء الله. و في الختام نتوجه بكامل الحب و المودة إلى كل دفعة 2018/2017 و نتمنى لهم التوفيق و النجاح

لرؤس مصطفى سمير
بن سالم حميد



الحمد لله الذي وفقني لهذا و لم أكن لأصل إليه لولا فضل الله علي
أما بعد :

فإلي من نزلت في حقهما الآيتين الكريمتين

بسم الله الرحمن الرحيم

" و قضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه و بالوالدين إحسانا، إما يبلغن
منك الكبر أحدهما أو كلاهما فلا تقل لهما أفه و لا تنهرهما
و قل لهما قولاً كريماً و اخفض لهما جناح الذل من الرحمة، و قل ربي
أرحمهما كما ربياني صغيراً "

أهدي عملي هذا إلى الشمعة التي أنارت دربي و فتحت لي أبواب
العلم و المعرفة ، إلى عز إنسان في الوجود و قدوتي في الحياة
أمي العزيزة

إلى الزوجة الكريمة التي وقفت إلى جانبي

إلى كل إخوتي و أخواتي

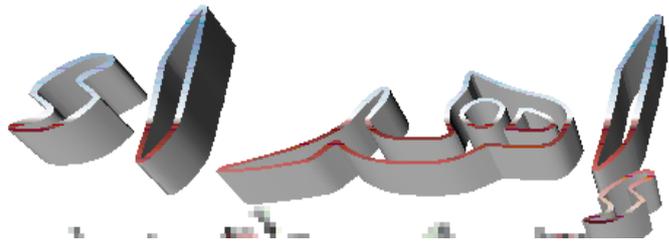
إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البرينة إلى رباحين الحياة

أبنائي

إلى جميع رفقائي

و إلى كل من ارتبطت بي و بينهم مودة

بن سالم حميد



الحمد لله الذي وفقني لهذا و لم أكن لأصل إليه لولا فضل الله علي
أما بعد :

فإلي من نزلت في حقهما الأيتين الكريمتين

بسم الله الرحمن الرحيم

" و قضى ربك ألا تعبدوا إلا إياه و بالوالدين إحسانا، إما يبلغن
منك الكبر أحدهما أو كلاهما فلا تقل لهما أفه و لا تنهرهما
و قل لهما قولاً كريماً و اخفض لهما جناح الذل من الرحمة، و قل رب
أرحمهما كما ربياني صغيراً "

أهدي عملي هذا إلى الشمعة التي أنارت دربي و فتحت لي أبواب
العلم و المعرفة ، إلى عز إنسان في الوجود و قدوتي في الحياة
أمي العزيزة

إلى من كان السند القوي في السراء

و الضراء ، إلى من كان رمز الصمود و العطاء إلى من كان رمز القوة
و الذناء إلى من كان القدوة في التربية و الأخلاق أبي الغالي.

إلى الزوجة الكريمة التي وقفني إلى جانبي

إلى كل إخوتي و أخواتي

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة والنفوس البرينة إلى رياحين الحياة

جود، رفيق، محمد ، أحمد، مراد، رومياء

إلى الرفقاء ملياني، معمر، رشيد.

إلى من قاسمني هذا العمل المتواضع بن سالم حميد

و إلى كل من ارتبطت بيني و بينهم مودة

مصطفى سمير

قائمة المختصرات :

Liste des abréviations

أولا : باللغة العربية

جزء	ج
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية	ج.ر.ج.ج
دون ذكر سنة النشر	د.س.ن
دون ذكر بلد النشر	د.ب.ن
صفحة	ص
طبعة	ط

ثانيا : باللغة الفرنسية

A.A.I	Autorités Administrative Indépendante
A.J.D.A	Actualité Juridique de Droit Administratif
ART	Article
C	Contre
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COSOB	Commission d'organisation et de surveillance des opérations de bourses
ED	édition
Ibid	Ibidem (a l'endroit indiqué dans la précédente citation)
IN	dans
J.C.P	administratif Juris-Classeur Périodique Administrative
JORF	journal officiel de la république française
LGDJ	Librairie Générale de Droit et Jurisprudence
N°	Numéro
OP CIT	Opus Citatum (précédemment cité)
P	Page
PSP et Dalloz	Presse de sciences politiques et Dalloz
PUF	Presse Universitaire de France
QUANSOS	Quasi Autonomous Non Gouvernemental Organisation
RASJEP	Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques
Rev	Revue
S/dir	Sous la direction
Sect	Section
T	Tomme
V	Voir

الملخص باللغة العربية :

أصبحت السلطات الادارية المستقلة ذات أهمية بسبب ضبطها للعديد من القطاعات الحساسة بما فيها الحقوق الأساسية و الحريات العامة ، إلا أن هذه الأهمية مرهونة بمدى استقلاليتها ، حيث أن هذه الاستقلالية تجعلها غير خاضعة لا للسلطة الرئاسية و لا الوصائية ، إلا أن الواقع العملي يبرز عكس ذلك ، فمن خلال دراستنا تبين أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة سواء من حيث عدم تكريس بعض العناصر التي تجسد هذه الخاصية (الاستقلالية) أو من حيث تدخل الدولة سواء من الجانب العضوي أو الوظيفي.

الملخص باللغة الفرنسية:

Les autorités administratives indépendantes sont devenues importantes en raison du contrôle qu'elles exercent sur de nombreux secteurs sensibles, y compris les droits fondamentaux et les libertés publiques, mais cette importance dépend de l'étendue de leur indépendance, qui ne leur confère aucune autorité et aucun pouvoir. Notre étude montre que cette indépendance n'est pas absolue non plus en ne consacrant pas certains des éléments qui incarnent cette caractéristique (indépendance) ou en termes d'intervention étatique, que ce soit sur le plan organique ou fonctionnel.

الفهرس

تشكرات

الاهداء

قائمة المختصرات

1	مقدمة
5	الفصل الأول: الإطار القانوني للسلطات الإدارية المستقلة
5	المبحث الأول : ماهية السلطات الإدارية المستقلة
5	المطلب الأول : مفهوم السلطات الإدارية المستقلة
6	الفرع الأول : تعريف السلطات الإدارية المستقلة
7	الفرع الثاني : خصائص السلطات الإدارية المستقلة
12	الفرع الثالث : اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة
16	المطلب الثاني : نشأة السلطات الإدارية المستقلة
17	الفرع الأول : السلطات الإدارية المستقلة في النظم القانونية المقارنة
19	الفرع الثاني : السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و عوامل ظهورها
27	المبحث الثاني : حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة
28	المطلب الأول : الاستقلالية العضوية
28	الفرع الأول : مظاهر الاستقلالية العضوية
33	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية
36	المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية
37	الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية
41	الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية
44	خاتمة الفصل الاول
47	الفصل الثاني: اللجنة المصرفية كنموذج للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

47	المبحث الاول : ماهية اللجنة المصرفية و حدود استقلاليتها.....
47	المطلب الاول : ماهية اللجنة المصرفية
48	الفرع الاول : تشكيلة اللجنة المصرفية
50	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للجنة المصرفية
53	المطلب الثاني : مدى استقلالية اللجنة المصرفية
54	الفرع الأول: المعيار العضوي
58	الفرع الثاني: المعيار الوظيفي
61	المبحث الثاني : مجال رقابة اللجنة المصرفية ورقابة القضاء على أعمالها
61	المطلب الأول: مجال رقابة اللجنة المصرفية
62	الفرع الأول : الدور الرقابي للجنة المصرفية
72	الفرع الثاني : الدور التأديبي للجنة المصرفية
76	المطلب الثاني : رقابة القضاء على أعمال اللجنة المصرفية
76	الفرع الأول :الطعن في قرارات اللجنة المصرفية أمام القضاء
81	الفرع الثاني: مسؤولية الدولة على أعمال اللجنة المصرفية
83	خاتمة الفصل الثاني
85	خاتمة
88	قائمة المصادر و المراجع
99	الفهرس

مقدمة:

ان الدولة هي عبارة عن مجموعة من الأفراد المستقرين على إقليم معين و يخضعون إلى سلطة سياسية معينة تنظم شؤونهم ، و لما كانت هذه الأخيرة عبارة عن هيئة تتولى وظيفة الاشراف على شؤون المجتمع و تسييرها كان لزاما ان توزع هذه الوظيفة بين ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية و التي تقوم بسن القوانين و السلطة التنفيذية التي تعمل على تنفيذ و تطبيق القوانين و السلطة القضائية التي تسهر على مراقبة مدى احترام القوانين و هذا استنادا الى مبدأ الفصل بين السلطات .

و نظرا لإحتكاك السلطة التنفيذية المتواصل و الدائم بأفراد المجتمع و نظرا لدورها الهام في تسيير الشأن العام إحتلت مكانة هامة في الأنظمة السياسية ، و حتى تقوم السلطة التنفيذية بمهامها بصورة جيدة لرعاية الصالح العام كان من الواجب أن تتوفر على أداة للقيام بذلك و التي تتمثل في وضع جهاز يعمل على تحقيق و تنفيذ الاعباء العامة و هو ما اصطلح عليه بالإدارة العمومية.

فالإدارة العمومية تتشكل كأصل عام من مختلف الهيئات التي تمثل الدولة في تدخلها في حياة الأفراد تحقيقا للصالح العام و تنقسم هذه الهيئات الى قسمين : هيئات مركزية و تتمثل في رئيس الجمهورية ، الحكومة، و ممثلي الحكومة في الأقاليم ، بينما الهيئات اللامركزية تتمثل في الإدارة المحلية (الولاية ، البلدية) و الهيئات اللامركزية المرفقية للمؤسسات العمومية و من منطلق المعيار العضوي فالإدارة العمومية هي الهيئة أو الجهاز الذي يسعى الى التنظيم الإداري داخل الدولة من أجل إشباع حاجيات أفراد المجتمع و إرضائهم.

و من الناحية الموضوعية فالإدارة العمومية هي ذلك النشاط الذي تتولاه الهيئات العمومية بهدف تحقيق المصلحة العامة عن طريق استعمال امتيازات السلطة العامة متى رأت ذلك ضروريا لتجسيد أهدافها ، و هي بذلك تسمى بالإدارة الفاعلة صاحبة إتخاذ القرارات كنمط اداري يتشكل من مجموع الوسائل الموضوعية في خدمة المصلحة العامة.

و بتطور وظيفة الدولة و تحولها من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة لم يبق هذا النمط متفردا حيث ظهر في التنظيم الاداري جيل جديد من الإدارة العمومية تمثل في الإدارة الإستشارية، و التي تهدف الى إبداء الرأي و تقديم النصح للإدارة الفاعلة و مساعدتها في إتخاذ القرارات الصحيحة لرعاية المصلحة العامة سواء من الناحية القانونية أو الفنية و بتطور بؤادر الإقتصاد العالمي الجديد تغيرت وظيفة الدولة من المتدخلة إلى الضابطة حيث انسحبت الدولة بشكل شبه كلي من النشاط الاقتصادي مما غير من طبيعتها ، و هذا ما أدى إلى

ظهور جيل جديد من الهيئات يعمل أساسا على ضبط مختلف مجالات الحياة السياسية ، الاقتصادية و الإجتماعية.

فهذا النمط أصبح يعرف بإدارة الضبط و تجسد من خلال إنشاء سلطات إدارية مستقلة تعمل على ضبط المجالات المخولة لها قانونا و هذا عن طريق منحها ترسانة كبيرة من السلطات و الصلاحيات التي عادة ما تكون موزعة بين مختلف سلطات الدولة .

و تجدر الإشارة إلى أن ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة في الساحة القانونية الجزائرية ، كان نتيجة الإفتتاح السياسي و الإقتصادي الذي عرفته الجزائر بعد الأزمة التي عصفت بها في أواخر ثمانينيات القرن الماضي ، ولدراسة هذا النوع الجديد من السلطات وحب علينا البحث في النظام القانوني لها.

أهمية الدراسة :

تتحلى الأهمية العلمية لموضوع الدراسة في توضيح الجانب النظري و القانوني و دراسة الأبعاد القانونية لإستقلالية السلطات الإدارية المستقلة ، مع التركيز على اللجنة المصرفية و التي تعتبر من أهم السلطات لما لها من أهمية و دور فعال على الساحة الاقتصادية كما تهدف هذه الدراسة إلى محاولة البحث عن نظام قانوني مشترك بين مختلف هذه الهيئات.

هذا الموضوع الذي سيسمح بالخوض و الحديث في ظاهرة قانونية جديدة و حديثة نسبيا في الجزائر و هذه الظاهرة التي لم تحظى بالقدر الكافي من الدراسات و البحوث.

أسباب إختيار الموضوع :

إن الهيئات الإدارية المستقلة كانت محل دراسات هامة و كثيرة في فرنسا ، إلا أن الأمر مختلف في الجزائر ولم يحظى بتلك الأهمية ولذلك بقي موضوعها غير معروف ، وهذا ما أدى بنا إلى إختيار الموضوع بالنظر للأهمية البالغة لها في الوضع الراهن.

إشكالية البحث :

ما هو النظام القانوني للسلطات الادارية المستقلة ؟

و للإجابة على الإشكالية التي يثيرها الموضوع فإنه سيتم تقسيم هذا البحث الى فصلين يتعلق الفصل الاول بالاطار القانوني للسلطات الادارية المستقلة ، اما الفصل الثاني فسيتم دراسة نموذج و المتمثل في اللجنة المصرفية.

المنهج المتبع :

للإجابة على الاشكالية اعتمدنا على مجموعة من المناهج العلمية و المتمثلة اساسا في المنهج المقارن و الذي يعد من ضروريات البحث في هذا النوع من المواضيع و ذلك بالمقارنة بين النظامين الجزائري و الفرنسي كما تمت الإشارة إلى النظام الانجلوساكسوني و مرد هذا ظهور هذه الهيئات في هذا النظام. أما المنهج التاريخي فاعتمدنا عليه عند التطرق لأسباب ظهور و نشأة هذه السلطات و الظروف التاريخية لها سواء في الجزائر او في الانظمة المقارنة.

كما اعتمدنا على المنهج الاستقرائي و الذي ستفرضه مختلف النصوص القانونية المرتبطة بالسلطات الادارية المستقلة محل الدراسة و التي سيتم الاستشهاد بها، بالإضافة الى هذا اعتمدنا في بعض جوانب البحث على المنهجين التحليلي و الوصفي اذ اعتمدنا الاول عند التطرق بالتحليل لكل من الاجتهادات القضائية و الآراء الفقهية، اما الثاني فمن خلال اعطاء بعض التعريفات لبعض المفاهيم المرتبطة بالموضوع.

صعوبات الدراسة:

ان حداثة الموضوع و قلة المراجع المتخصصة أدت الى صعوبة انجاز هذا البحث ضف إلى ذلك كثرة القوانين و صعوبة تجميعها بالإضافة الى تشعب و توسع الموضوع و تعدد جوانبه.

الفصل الأول: الإطار القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

لقد أدى تطور الحياة الاجتماعية و السياسية و الاقتصادية إلى تطور مفهوم الدولة ، فبعد أن كانت هذه الأخيرة تتصف بالحراسة أصبحت متدخلة ، بعد كل ما شهده العالم من أحداث جراء الأزمة الاقتصادية العالمية و الحرب العالمية الثانية ، وما صاحبهما من تغيرات في جميع الميادين⁽¹⁾ ، وبنهاية الحرب الباردة ظهر نظام اقتصادي جديد عرف باقتصاد السوق، و الذي عرف انطلاقته الأولى من الدول الليبرالية. ولقد أدى هذا النظام الاقتصادي الجديد إلى انتقال الدولة من متدخلة إلى ضابطة ، وهذا عن طريق إحداث هيئات جديدة تحل محل الإدارة التقليدية و التي أصبحت غير قادرة على مسايرة التطور الحاصل في تلك الفترة وتعمل هذه الهيئات باسمها و تهدف إلى ضبط النشاط الاقتصادي و المالي بغرض ضمان حياد الدولة. فما هي ماهية هذه السلطات الإدارية المستقلة ؟ (المبحث الأول) وما حدود استقلاليتها ؟ (المبحث الثاني).

المبحث الأول : ماهية السلطات الإدارية المستقلة :

إن انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، أدى إلى فتح المجال للعديد من النشاطات التجارية والاقتصادية أمام المبادرة الخاصة وأخضعها لنظام اقتصاد السوق وقانونه، على أن تدخلها لا يكون إلا من أجل تأطير آليات السوق بهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام ومصالح المرتفقين والزبائن، وكذا مصلحة الدولة، وعضت القرارات الإدارية التقليدية بأدوات الضبط الإداري المستحدثة، ومن أجل ضمان تحقيق أهدافها وخلق التوازن ما بين انسحابها من الحقل الاقتصادي، وبين الاحتفاظ بدورها في الرقابة على النشاط الاقتصادي من جهة، وبين حقوق والتزامات كل طرف موجود في السوق تبنت الدولة شكلا جديداً من أشكال ممارسة السلطة العامة من تجارب دول أخرى بموجب سلطات الضبط المستقلة⁽²⁾. فما هو مفهوم هذه السلطات الإدارية المستقلة ؟ (المطلب الأول) وكيف نشأت ؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول : مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري الجديد جاء لاجتناب شبهة عدم الحياد التي تتسم بها السلطات الإدارية التقليدية و التي يغلب عليها الطابع السياسي و الإيديولوجي في معالجتها للقضايا

¹ - أحمد بوضياف ، الهيئات الإستشارية في الإدارة الجزائرية (الجزائر: المؤسسة الوطنية للكتاب، 1989) ، ص 153.

² - حسين نورة ، " الأبعاد القانونية لإستقلالية سلطات الضبط في المجال الإقتصادي و المالي"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية ، أيام 23-24 ماي 2007 ، ص66

الاجتماعية و الاقتصادية ، ويكمن الاختلاف بين هاتين السلطتين في عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأي رقابة إدارية على خلاف الهيئات الإدارية التقليدية والتي تخضع للتدرج الهرمي⁽¹⁾. ولإحاطة بجوانب هذه السلطات لا بد من تعريفها (كفرع أول) ، وتبيان خصائصها (كفرع ثان) و اختصاصاتها (فرع ثالث).

الفرع الأول : تعريف السلطات الإدارية المستقلة

لقد اختلفت تعريفات السلطات الإدارية المستقلة من فقيه لآخر حيث عرفها الأستاذين ريموند قيليان و جين فينسون Raymond Guilien et Jean Vincent كما يلي :

« Ces autorités qui sont des institutions de l'état agissant en son nom mais dans le statut s'efforce de garantir l'indépendance d'action aussi bien vis-à-vis du gouvernement que du parlement , ont été créés en vu d'assurer dans leurs domaine de compétence , son intervention directe de l'administration »⁽²⁾

بمعنى أن السلطات الإدارية المستقلة هي مؤسسات دولة تتصرف باسمها، وتتمتع بالاستقلالية في مواجهة الحكومة والبرلمان، وتم إنشائها من أجل ضبط قطاعات معينة في مجال اختصاصها و بصفة مباشرة. و يقول الأستاذ زوايمية رشيد :

« Ces nouvelles structures , dénommées autorités administratives indépendantes, que l'état utilise aux lieu et place de l'administration classique pour remplir les nouvelles tâches que commande la régulation des activités économiques et financières »⁽³⁾

هذه الهياكل الجديدة ، المسماة السلطات الإدارية المستقلة ، التي تستخدمها الدولة بدلاً من الإدارة التقليدية للقيام بالمهام الجديدة التي تتحكم في تنظيم الأنشطة الاقتصادية والمالية. ولقد خولها المشرع اختصاصات واسعة تنظيمية واستشارية وأخرى قمعية تشمل سلطة توقيع العقوبات المالية أو غير المالية، الأمر الذي يجعلها متمكنة من رقابة النشاط الاقتصادي ومدى ضبطه⁽⁴⁾. ومن التعاريف السابقة يمكن استنتاج التعريف التالي :

1 - حسين عثمان محمد عثمان ، أصول القانون الإداري ، (د.ب.ن ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006)، ص 323.

2 - Raymond Guilien et Jean Vincent , lexique des termes juridiques , 16^{ème} édition , Dollaz 2007, P70.

3 - Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulations économiques, Idara, n° 28, 2004, p. 6.

4 - منى بن لطرش ، " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصري، وجه جديد لدور الدولة"، إدارة، عدد 24، (2002)،: 58.

السلطات الإدارية المستقلة هي مؤسسات أو هيئات تابعة للدولة وتتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية أي أنها لا تدخل ضمن التدرج السلمي، فلا تخضع لا لسلطة وصائية ولا رئاسية، وتمارس سلطاتها بكل حرية، ولها صلاحيات واسعة، وأنشأت بهدف ضبط بعض القطاعات الحساسة كالمجال المالي والاقتصادي ومجال الحريات العامة.

الفرع الثاني : خصائص السلطات الإدارية المستقلة

إذ كان من الصعب إعطاء تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة فيمكن على الأقل التطرق إلى الخصائص التي تميزها عن السلطات التقليدية و التي تتمثل في السلطة (أولا) ، و الطابع الإداري (ثانيا)، وكذا الاستقلالية التي تتمتع بها (ثالثا).

أولا : السلطة L'authorité

إن أول مرة استخدم فيها مصطلح السلطة بالنسبة لهيئة غير الهيئات الدستورية التقليدية المتمثلة في السلطات التنفيذية و التشريعية والقضائية ، كانت في التشريع الفرنسي ، حيث استخدم القانون الصادر في 06 جانفي 1978 المتعلق بإنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات « CNIL » تسمية سلطة إدارية مستقلة فهي إذن تسمية تشريعية (1) .

لكن هل المقصود بهذه السلطة، تلك السلطة المنوطة بالسلطات المكرسة دستوريا، فنعتبر بذلك أنه قد استحدثت سلطة رابعة، أم أن الأمر يختلف عن ذلك ، و قبل الخوض في النقاش الفقهي حول السلطة المخولة للسلطات الإدارية المستقلة يجب التذكير أن مصطلح السلطة الإدارية يقابله باللغة الفرنسية مصطلح *Autorité Administrative* ويجدر توضيح ما تعنيه كلمة *Autorité* في اللغة الفرنسية، حيث تختلط هذه الكلمة بكلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي *Pouvoir* والتي يقصد بها السلطة العامة (2).

بهذا الصدد، يرى البروفيسور جيرارد تيمسيت Gerard Timsit "أن وجود السلطات الإدارية المستقلة يخضع إلى منطق قانوني، فهي تساهم أيضا في بناء القانون مثلها مثل السلطات الإدارية الكلاسيكية، وذلك عن طريق وسائل ليست حتما نفس الوسائل الكلاسيكية المعروفة في اتخاذ القرار والإكراه، لكن هي لا تقل أهمية وفعالية: كالإعلام، التحقيق، الاقتراحات والحكم (3).

1 - عبد الله حنفي، السلطات الادارية المستقلة , دراسة مقارنة, (القاهرة : دار النهضة العربية, 2000) ص 09

2 - آيت وازو زائنة ، "دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة" ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات

الضبط المستقلة في المجال المالي ، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007 ، ص347

3 - نفس المرجع، ص347

إن هذه السلطات ذات طابع مختلف، فالطابع الإلزامي للقرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة يظهر عند مخالفة هذا القرار بذاته.

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تملك سلطة تنظيمية بمعنى الكلمة، فهي تتخذ قرارات وتصدرها دون إصدار أحكام في حال مخالفتها، فهي لا تشكل هيئات قضائية، فقراراتها ليست مصبوغة بحجية الشيء المقضي فيه، وفي هذا السياق، يرى الأستاذين فيدال وديفولفي أنه عندما يكون الحكم غير قابل للطعن أو النقض فإنه يصبغ بحجية الشيء المقضي فيه، وبذلك يندرج في الإطار القانوني فلا يمكن مخالفته أو نقده⁽¹⁾.

لكن لا نجد هذا الأمر بالنسبة للقرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة والتي لا تعتبر نهائية بل تخضع لقضاء الإلغاء أمام القضاء الإداري كما يمكن أن تكون موضوع طعن أمام القضاء العادي .
في حالة مخالفة قرار صادر من سلطة إدارية مستقلة، فإن من صلاحيات هذه الأخيرة اتخاذ إجراءات ردعية لا تعدو أن تكون سوى مجرد إجراءات تأديبية لا يمكن أن تصل إلى درجة سلب الحرية كما هو معمول به في الجزاء الجنائي.

فاختصاصها في توقيع الجزاء يدخل في إطار اختصاص يمكن وصفه بأنه اختصاص قضائي ضبطي فتقوية سلطاتها *Une fonction juridictionnelle de régulation* في المجال القمعي وتكريس علاقات مباشرة بينها وبين القضاء ليست إلا وسيلة لضمان فعاليتها وحماية حقوق وحرية الأفراد المخاطبين بقراراتها وتنظيماتها.

وإن كان من المستقر وجود ثلاث سلطات تقليدية (تنفيذية، تشريعية وقضائية)، فإن هذه السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن اعتبارها سلطة رابعة وهذا ما اتفق عليه الفقه الفرنسي، بل هي هيئات استحدثت بغية الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المخصص لها، وعلى سبيل المثال القانون المتعلق بالنقد والقرض الجزائري الذي أقر في نص المادة 105 منه على أن اللجنة المصرفية مكلفة بـ: "مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها"⁽²⁾.

كما نجد هنالك سلطات أخرى خولت لها صلاحية التنظيم كما هو الشأن بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي يعتبر بمثابة برلمان في المجال المصرفي، وعليه فالسلطة التي منحت لهذه الهيئات قائمة بهدف ضبط السوق بعد

¹ - Georges VEDEL, Pierre DEVOLVE, Droit administratif, presses universitaires de France, Paris, 1990, p312-326.

² - حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية" (مذكرة لنيل درجة الماجستير في

القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة - بومرداس، 2006)، ص. 30.

انسحاب السلطة التنفيذية التي كانت صاحبة هذا الاختصاص من تسيير النشاط الاقتصادي، وتحويله إلى هيئات متخصصة والمتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة، حيث أصبحت السلطة التنفيذية عاجزة عن التأطير القانوني والمتابعة الفعالة للمجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات نظرا لسرعة تطورها وتعقيدها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى هناك من يرى أن هذه الهيئات قد أنشئت حتى تمارس سلطة تنظيمية في مجالات لا تريد فيها الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية⁽¹⁾ كما يرى فريق آخر أن الهيئات الإدارية المستقلة هي عبارة عن سلطات لأنها تملك صلاحية اتخاذ القرار فاختصاصها ليس التسيير بل التنظيم، اختصاص يجعلها قادرة على تعديل التسلسل القانوني والمراكز القانونية للأفراد⁽²⁾.

لكن نحن لا نستطيع أن نجزم بعدم تبعية هذه الهيئات للسلطة الإدارية المتمثلة في السلطة التنفيذية حتى نعتبرها سلطة كاملة خصوصا وأنه قد ذكرنا آنفا أن أعمال هذه الهيئات خاضعة لرقابة القضاء الإداري وكذا القضاء العادي أحيانا.

إن السلطة التي حولت للهيئات الإدارية المستقلة ليست سلطة بمفهوم السلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية، "السلطة التنفيذية- التشريعية والقضائية- " لكن هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة في اتخاذ قرارات تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها بكل فعالية ومصداقية، وتبقى أعمالها بمثابة أعمال الإدارة⁽³⁾.

ثانيا : الاستقلال : L'indépendance

بخصوص استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ترى الأستاذة ماري جوز قيدون Maris-Jose Guédon أن القواعد التي ترتب استقلالية هذه الهيئات تشكل منطقيا عاملا هاما في طبيعة هذه الهيئات، لأن هذه الاستقلالية في حد ذاتها هي التي تعطي خصوصية وتفريد Originalité لهذه الهيئات ضمن جهاز الدولة،

¹ - Zouaïmia Rachid, op cit, p13 et 55, voir aussi, DIARA Abdoulaye, Les autorités administratives indépendantes dans les Etats d'Afrique noire, cas du Mali, de Sénégal et du Benin, Thèse de doctorat Droit, Paris, 2000.P 112

² - ((Les autorités administratives indépendantes sont des autorités car elles disposent d'un pouvoir de décision... Les autorités le sont dans les 2 sens du terme ; d'abord leur fonctions n'est pas de gestion mais de régulation (). Ensuite parce qu'elles disposent pour remplir leur fonctions qui leur est assignée de pouvoir de décision qui leur donne la possibilité de modifier l'ordonnancement juridique et les situations individuelle)), J. Chevallier cité par GUEDON Marie-José, Les Autorités Administratives indépendantes, L.G.D.j, Paris, 1991, P. 50

³ - حدري سمير: المرجع السابق، ص 30

فسلطتها ومصداقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطة (السلطات) الأخرى، فهي سلطات غير عادية، إذ ليست لها شرعية ديمقراطية مباشرة، كما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولم تتركسها الدساتير⁽¹⁾.

لكن ماذا نقصد بهذه الاستقلالية؟

لو رجعنا إلى القانون المقارن نجد أنه يقصد بالاستقلالية عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة⁽²⁾.

- أما في الجزائر فيرى الأستاذ زوايمية رشيد أن الاستقلالية هي عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية⁽³⁾..

و الأستاذ ميزل يرى أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تعتبر استقلالية هشة وقابلة للنقاش، فالمشروع الذي استحدثها يمكنه ان يلغي وجودها إن رأى انتفاء سبب وجودها في حين أننا لا نتصور إمكانية ذلك بالنسبة للسلطات التقليدية المكرسة في الدستور، حيث أنها هيئات موجودة في الإدارة لكن في معزل عن تنازع المصالح والاختلافات التي تعرفها الإدارة⁽⁴⁾.

أما أوليفي قوين Olivier Gohin فيرى أن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالاستقلالية لأنها وببساطة هيئات خارجة عن الإدارة المركزية أو اللامركزية التابعة للدولة، رغم انتمائها للدولة⁽⁵⁾، وعليه فهي عبارة عن هيئات تابعة للدولة.

كما يرى بيار سابورن Pierre Sabourin أن الدولة هي الشخص القانوني الوحيد الذي يملك اختصاصها، فالدولة تمارس رقابة جد موسعة على كل الأشخاص المعنوية سواء من حيث وجودها، مركزها القانوني أو كيفية عملها، فهي تمارس رقابة وصائية عليها، فالدولة صاحبة السيادة تمارس رقابة دائمة على كل الأجهزة التي تنشط فيها، فتدرج الاختصاصات يستتبع حتما تدرج الهيئات الممارسة لها، فصاحب الاختصاص لا يمكن أن يكون سيد هذا الاختصاص الذي هو أصلا تابع لاختصاص آخر يرأسه، وعليه فإن سيادة الدولة

¹ - « Les règles relatives à l'indépendance sont logiquement un volet essentiel du régime juridique des autorités administratives indépendantes puisque c'est cette indépendance qui leur confère une originalité dans l'appareil de l'état. L'indépendance vis-à-vis du pouvoir conditionne l'autorité et la crédibilité de ces instances « hors normes » qui n'ont pas de légitimité démocratique directe, ne sont pas dotées de la personnalité morale, et dont l'existence n'est pas consacrée par la constitution ». Marie-José Guédon, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris 1991, p49 -

² - Teitgen-colly Catherine, les autorités administratives indépendantes : Histoire d'une institution, in Colliard Claude Albert et Timsit Gérard, (sous la direction), les autorités administratives indépendantes, p50.

³ - ZOUAIMIA Rachid, op cit, p30.

⁴ - Herbert Maisl : Les autorités administrativement indépendantes, in Colliard Claude, Albert et Timsit Gerard, (Sous la direction), les autorités administratives indépendantes, opcit, p84.

⁵ - Olivier.Gohin : Les institutions administratives, 2^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1995, p 205.

تعارض مع منطق منح استقلالية هذه الهيئات خصوصا من الناحية الوظيفية فتقليديا، السلطة الإدارية عبارة عن هرم مبنى على أساس التدرج السلمي الإداري أو على أساس تدرج أجهزة خاضعة للرقابة الوصائية للدولة (1).

مما سبق نخلص الى أنه حتى ولو سلّمنا بأن السلطات الإدارية المستقلة سلطات مستقلة فإنّ هذه الاستقلالية تبقى نسبية وخصوصا من الناحية الوظيفية، نظرا لبقاء أعمالها تحت رقابة سلطات الدولة كالقضاء، أو السلطة التنفيذية، فهي دائما تمارس اختصاصاتها في إطار جهاز الدولة الذي يملك حقّ الرقابة على الأجهزة التابعة له (2).

ثالثا : الطابع الإداري: Le caractère administratif

إنّ المشرّع عند استحداثه لسلطات الضبط المستقلة، لم ينصّ في كلّ الحالات على الطابع الإداري لهذه الهيئات (3)، بل أحياناّ تغاضى عن ذلك كما هو الحال في التشريع الجزائري بشأن اللجنة الوطنية للتأمينات، أو اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، لكن في الحقيقة، فإنّ الطابع الإداري لهذه الهيئات سواء كرّسه المشرّع صراحة من خلال النصوص، أو لم يكرّسه، لا شكّ فيه وهذا لعدة أسباب:

أ - كما سبق ذكره، السلطات الإدارية المستقلة وسيلة تم اللجوء إليها لتلبية حاجيات جديدة لا تصلح لتبليتها المرافق الإدارية التقليدية، لما لهذه المجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات من تعقيد وخصوصية. فهي تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة أصلاّ على عاتق الدولة، وذلك عن طريق إصدار قرارات نعتبرها إدارية كون هذه السلطات تندرج ضمن من يجوزون السلطة اللاحقة (4).

¹ - P. Sabourin : Les autorités administratives indépendante , L.G.D.J. Paris.1994.p 48.

² - آيت وازو زاينة، مرجع سابق ، ص352.

³ - نفس المرجع ، ص352

⁴ - « يرى الأستاذ Main Moyrand أنّ: السلطات الإدارية المستقلة تندرج ضمن حائزي السلطة اللاحقة:

أ - أصحاب السلطة اللاحقة العامة: رئيس الجمهورية ، الوزير الأول.

ب - أصحاب السلطة اللاحقة الخاصة: 1 - الوزراء، 2 - السلطات المحلية 3 - السلطات الإدارية : - رؤساء الهيئات العامة ،

- النقابات المهنية

- السلطات الإدارية المستقلة التي تملك سلطة لائحية ذات مدى عام .»

ب - إنّ القرارات التي تصدرها هذه الهيئات قابلة للطعن أمام القضاء الإداري⁽¹⁾ وحتىّ القضاء العادي، كما أنّ الموظّفين العاملين بها يخضعون للقواعد العامّة المطبّقة في مجال الوظيفة العامّة مع إمكانية تطبيق قواعد ومعايير خاصة عليهم.

ج - وعلى غرار الفقه ذهب القضاء إلى التسليم بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلّة، فقد أقرّ مجلس الدولة الفرنسي بالطابع الإداري للهيئات الإداريّة المستقلّة، بالنظر إلى طرق الطّعن في قرارات هذه الهيئات، وكذا بالنظر إلى طبيعة السلطات المخوّلة لها والمعترف بها للسلطات الإداريّة التقليديّة، وفي الجزائر أقرّ مجلس الدولة بالطابع الإداري للجنة المصرفيّة، وذلك في قرار صادر عنه في قضية يونين بنك ضدّ محافظ بنك الجزائر⁽²⁾.

وحتىّ بخصوص القضاء الدستوري، فقد أقرّ المجلس الدستوري في فرنسا بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلّة، وذلك في حكم صادر متعلّق بمجلس المنافسة الفرنسي، صادر في 1987/01/23 جاء فيه: « مجلس المنافسة هو هيئة إداريّة، وهو مدعوّ للقيام بدور هام في تطبيق القواعد المتعلّقة بقانون المنافسة... »⁽³⁾.
 إنّ بناء على ما سبق ذكره، فإنّ السلطات الإداريّة المستقلّة هي هيئات إداريّة، فما هي إلا نوع جديد ومتميّز من إدارات الدولة⁽⁴⁾.

الفرع الثالث : اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة تعبيراً مباشراً على مدى استقلالية هذه السلطات في مجال الضبط الإداري، حيث يرجع إليها صلاحية استصدار اللوائح و القرارات و التنظيمات التي تراها مناسبة في تنظيم وتأطير مجال تدخلها، وفي المقابل لها أن تفرض الجزاءات و العقوبات التي تراها مناسبة لاحترام القواعد القانونية المنظمة، فهي تعمل على إرضاخ المتعاملين و الناشطين و كل من له علاقة بميدانها على احترام ما تسنه و ماتراه مناسباً⁽⁵⁾، وعليه يمكن القول أن صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة تتمثل في الجانب التنظيمي و الرقابي و الذي سنتناوله (أولاً)، بالإضافة إلى صلاحية العقاب و التي سنتناولها (ثانياً).

¹ - إنّ القرارات الفردية المتخذة من طرف مجلس النقد والقرض مثلاً، واللجنة المصرفيّة ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، والوكالتين المنحيتين خاضعة لرقابة مجلس الدولة.

² - DIB Said, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, Revue Banque et Droit, n° 80, Nov-Dec 2001.

³ - عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص 66 - 67.

⁴ - عبد الله حنفي، نفس المرجع ص 59.

⁵ - جبري محمد، " السلطات الإدارية المستقلة و الوظيفة الاستشارية " (رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر، 2014)، ص.85.

أولاً : سلطة التنظيم و الرقابة و البحث

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بسلطة التنظيم و سلطة الرقابة، حيث تقوم بوضع قواعد وأنظمة، بهدف تنظيم المجال المخصص للهيئة الإدارية المستقلة إلى جانب سلطة التنظيم ، كما أن بعض السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة الرقابة والبحث، و على هذا الأساس سنتطرق إلى الاختصاص التنظيمي (أ) ثم إلى اختصاص الرقابة و البحث (ب).

أ) : سلطة التنظيم :

إن انسحاب الدولة من حقل النشاط الاقتصادي أدى بالضرورة إلى نقل بعض الاختصاصات المنوطة بها إلى هيئات جديدة أكثر تخصصاً لممارسة اختصاص التنظيم في مجال ضبط السوق، حيث أنّ الدولة لم تعد قادرة على تأطير هذه المجالات الجديدة التي تتميز بتعقيدها وتخصصها.

و ينطبق هذا أساساً على المجال المالي، حيث أثبتت السلطات الإدارية المستقلة قدرتها على ضبط هذا المجال بفضل التنظيمات التي تصدرها والتي تتميز بالمرونة والملائمة، فهذه الهيئات أكثر تأقلاً مع التطورات السريعة التي تشهدها الساحة الاقتصادية والمالية.⁽¹⁾

و بالنسبة لكيفية ممارسة السلطة التنظيمية فإنّ السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، تمارسها عن طريق التدخل في وضع قواعد تتعلق بتنظيم السوق المالية، كما أنها تقوم بوضع قواعد متعلقة باعتماد المتدخلين في المجال المخصص لكل هيئة إدارية مستقلة ، و تقوم الهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية بإصدار أنظمة إلزامية، منشورة في الجريدة الرسمية، مرفوقة بعقوبات في حالة الإخلال بها، وكذا إصدار تعليمات، إبداء آراء وتوصيات دون المعاقبة عليها في حالة خرقها ، بالإضافة إلى هذه الوسائل، تعتمد الهيئات الإدارية المستقلة على وسيلة لا تقل أهمية عن سابقاتها، تتمثل في تقديم مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية للحكومة.⁽²⁾

ب) : سلطة الرقابة و البحث

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة وخاصة في المجال الاقتصادي والمالي، بسلطة الرقابة والبحث والتي تشمل :

1 - آيت وازو زاينة، مرجع سابق ، ص 355.

2- راشد سعيدي، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة" ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية ، أيام 24/23 ماي 2007، ص 413.

- سلطة الاطلاع على الوثائق الرئيسية أو الحصول على الوثائق التي تراها ضرورية لعملها.
- ممارسة الرقابة على أرض الواقع ، حيث يمكنها إيفاد من يمثلها للمؤسسات الخاضعة لرقابتها للاطلاع عن كثب وعلى أرض الواقع على ما تراه السلطة الإدارية المستقلة ضروريا لعملها، وهذه الأخيرة تتيح لها أن تطلع على السجلات والحسابات والتقارير لدى المؤسسات الخاضعة لرقابتها أو لدى فروع هذه المؤسسات⁽¹⁾.

وتتميز سلطة الرقابة والبحث باتساع مجال ممارستها، حيث تعرف السلطات الإدارية المستقلة بتدخلها قبل نشوب نزاعات ومخالفات على مستوى السوق الاقتصادية والمالية، عن طريق التأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة ومدى احترام الإجراءات القانونية من طرف الأعوان الاقتصاديين لممارسة وإنجاز عملية ما، بتعبير آخر تمارس السلطات الإدارية المستقلة رقابة سابقة، والمقصود بهذه الرقابة، مراقبة الراغبين في الانضمام إلى المهنة، وتبرز مظاهر هذه الرقابة خاصة في التأكد والتحقق من استيفاء الشروط المطلوبة قانونا لدى هؤلاء الراغبين، قصد السماح لهم بالانضمام إلى المهنة .

كما أنها تمارس رقابة على السوق والتي تتمثل في مدى احترام الأعوان الاقتصاديين للقوانين والأنظمة المنصوص عليها في المجال المخصص لهم⁽²⁾ .

ثانيا : سلطة العقاب

إن سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة هي تلك الأهلية التي يمنحها القانون لهذه الهيئات للمعاقبة على خرق القوانين والأنظمة و ارتكاب المخالفات، و تعتبر هذه السلطة في الأصل مخولة للقضاء.

إن تخويل سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي يعبر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجريم، فالعقوبات التي توقعها هذه الهيئات المستقلة تقلص من حجم التجريم الجنائي، مما يؤدي إلى الانتفاص من دور القضاء في هذا المجال، إذن فظاهرة إزالة التجريم، تسمح بظهور طرق جديدة لقمع التصرفات غير المشروعة، وفي الوقت نفسه تظهر هذه الظاهرة كأداة لخدمة الضبط الاقتصادي ، وبالرغم من ذلك فإن سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تشبه السلطة القمعية للقاضي من ناحية الغاية⁽³⁾ .

1 - حنفي عبد الله : مرجع السابق ص90-91.

2 - حدري سمير: مرجع سابق، ص 100-108

3 - راشدي سعدة ، مرجع سابق ، ص 415.

و تتمثل ظاهرة إزالة التجريم في إزاحة سلطة العقاب للقاضي الجنائي لصالح هيئات أخرى (الهيئات الإدارية المستقلة)، واستبدالاً للعقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية⁽¹⁾.

و إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة وتحويلها مهام تتلائم مع دور الدولة الجديد وهو ضبط القطاع الاقتصادي بمراقبة السوق وتنظيمها، والتحكم بين مختلف المصالح الاقتصادية، أدى إلى تحويل هذه الهيئات سلطة العقاب والتي كانت من اختصاص القاضي الجنائي، فقد كان قمع الممارسات المنافية للمنافسة في ظل قانون 1989 من حق القاضي الجنائي، وبسنّ الأمر المتعلق بالمنافسة 1995 أصبح اختصاص القاضي الجنائي هامشياً في قانون المنافسة وفي ظل الأمر رقم 03-03 انتزعت كل الاختصاصات من القاضي الجزائي لينظر فيها مجلس المنافسة بصفة إنفرادية، وهو ما يدعى "بانسحاب القاضي الجنائي من قانون المنافسة"⁽²⁾. كما أن تحويل السلطة القمعية لهذه الهيئات يعبر عن حياد الدولة في المجال الاقتصادي و المالي و يساهم في الحد من تدخلاتها المتزايدة.

فلذا يمكن القول، إنّ ضبط المجالات الاقتصادية غرضه إيجاد حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، بالاعتماد على سلطة العقاب، إذ لا يمكن الفصل بين سلطة العقاب والضبط الاقتصادي، فالهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكلّ خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه بواسطة توقيع العقوبات فتسمح بعودة التوازن وبالتالي يظهر دور إزالة التجريم بواسطة الهيئات الإدارية المستقلة في ضبط قطاعات النشاط الاقتصادي والمالي⁽³⁾.

ومن هنا تظهر خصوصية الوظيفة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، فهي تكفل رقابة فعالة للقطاعات التابعة لها وتسهل قمع أي مخالفة تقع و خاصة في المجال الاقتصادي. إنّ هذه الهيئات تعبرّ على أنها تستخلف القضاء في مجال الرقابة على الأعمال الاقتصادية وتكرّس فكرة القضاء الاقتصادي، وفكرة القضاء الاقتصادي تسمح بالتقليص من تعسف السلطة وتعبر عن فعالية هذه الأدوات الجديدة⁽⁴⁾.

¹ - عيسوي عز الدين، "السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي" (مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005) ص.13.

² - الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج، عدد 43 بتاريخ 2003/07/20، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12/08 المؤرخ في 2008/06/25 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج، عدد 36 بتاريخ 2008/07/02

³ - عيسوي عز الدين، مرجع سابق، ص 19، 20.

⁴ - حدري سمير: مرجع سابق، ص115.

- أما غاية سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة تتمثل في غايتين أساسيتين، أولاهما تكون غاية الضبط في هذه الحالة وقائية، كما أنّها في حالة ما إذا كانت هذه الهيئات تستعمل سلطة العقاب فغايتها ردعية.

و أما شروط ممارسة سلطة العقاب يظهر من خلال قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، خاصة تلك المتعلقة بلجنة عمليات البورصة (COB) حيث أن المشرّع حرّ في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية، فمرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي تتطلب هذا النوع من سلطة العقاب، لكن الدستور الجزائري اشترط من أجل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لسلطة العقاب شرطين أساسيين وهما:

- أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية.

- خضوع سلطة العقاب للضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، أي خضوعها لذات المبادئ العقابية⁽¹⁾.

و بالنسبة لأنواع عقوبات هذه الهيئات توقع - غالبا - عقوبات مالية، أي بالنظر إلى المعيار الاقتصادي كما يمكن لها أن توقع عقوبات غير مالية، إذ أنّ بعض الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى نجدها ترتبط بالأعوان المخاطبين بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي فإنّ هذه الهيئات تسلط عقوبات على هؤلاء الأعوان وتمس نشاطهم المهني، فيمكن للجنة المصرفية أن تقوم بمنع ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحدّ من ممارسة النشاط، ويمكن لها أن تقوم بسحب الاعتماد وحتىّ توقيف مؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه وإنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه، أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فيمكن لغرفتها التأديبية أن توقع عقوبات تمس النشاط المهني للوسطاء، مثل حظر النشاط كلّه أو جزئه مؤقتا أو نهائيا أو سحب الاعتماد، كما يمكن لهذه الغرفة أن تصدر عقوبات تأديبية كالإنذار أو التوبيخ⁽²⁾.

المطلب الثاني : نشأة السلطات الإدارية المركزية المستقلة

إنّ الفضل في ظهور السلطات الإدارية المستقلة يعود إلى الدول الأنجلوساكسونية و المتمثلة في الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا . ثم انتقل بعدها إلى بقية الدول الغربية كفرنسا والتي اقتبست هذا الأسلوب ، وهذا ما أكدّه الأستاذ لورون كابنتوزي LAURENT CABENTOUZI بقوله :

¹ - عيساوي عز الدين: مرجع سابق، ص 69

² - حدري سمير: مرجع سابق، ص 127.

« Les autorités régulatrices indépendantes reflètent une défense nouvelle en France, mais traditionnelles dans la philosophie anglo-saxonne à l'égard de l'état comme sciage du pouvoir politique »⁽¹⁾

ثم انتقل هذا الأسلوب إلى دول أخرى و منها الجزائر .

وعليه سنتناول ظهور هذه السلطات في الدول الليبرالية(النظم القانونية المقارنة) كفرع أول ثم سنتطرق إلى هذه السلطات في الجزائر وعوامل ظهورها كفرع ثاني .

الفرع الأول : السلطات الإدارية المستقلة في النظم القانونية المقارنة

إن التأثيرات والتطورات التي حدثت في بداية القرن الماضي ومنها تزايد نسبة البطالة وتسارع التضخم وتباطؤ النمو في الدول الرأسمالية أدى إلى بروز تيار ليبرالي شديد المقاومة للدول المتدخلة وبالأخص الولايات المتحدة الأمريكية و إنجلترا ، ثم انتقل بعدها إلى عدة دول ومنها فرنسا، وكان نتاج ذلك إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر لبعض النشاطات واستبدال الشكل العمودي للإدارة الكلاسيكية مما أدى بها إلى ضرورة إنشاء أجهزة جديدة تمثلت في السلطات الإدارية المستقلة⁽²⁾

أولا: ظهورها في الولايات المتحدة الأمريكية :

لقد كان أول ظهور لهذه السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية، وعرفت بالولايات العامة أو الوكالات المستقلة ، ولقد كانت أول لجنة أنشأت بهذا الصدد هي لجنة التجارة مابين الولايات سنة 1887 والتي تهدف إلى ضمان ومراقبة التجارة والنقل بين مختلف الولايات الفدرالية⁽³⁾ وبعد سنة 1889 تعددت صور هذه السلطات و اتسعت إلى مجالات كثيرة.

وتم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة في جو تنازعي⁽⁴⁾ خاصة بعد تدخل الرئيس الأمريكي "روزفلت" في تعيين الرؤساء و الأعضاء وإنهاء مهامهم ، وهذا ما مس باستقلالية هذه الهيئات ، واستمر هذا النزاع إلى غاية صدور قرار المحكمة العليا الأمريكية سنة 1935 و الذي جاء فيه :أن "إنهاء مهام

¹- Pierre Devolvé , le droit administratif , 2^{ème} édition , DALLOZ, PARIS, 1998,P.30 et 31.

²- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، " السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التبعية " (مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة 08 ماي 1945- قالمة، 2016) ص .08.

³- ناصر لباد، " القانون الإداري: التنظيم الإداري" دون مكان النشر ، الطبعة الثالثة، دار النشر لباد ، دون سنة النشر،ص158.

⁴- عبد الله خنفي ،مرجع سابق ،ص183.

عضو من إحدى الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي قبل إنتهاء عضويته القانونية يعد عملا غير مشروع " (1)

وجاء أيضا في القرار : "فيما يخص اختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك دون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية و في هذا السياق فإنه لم يخالف القواعد الدستورية".

وتعددت الوكالات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية إذ بلغت حوالي 57 سلطة غير أن هذه الهيئات تبقى في حالة الخضوع للكونغرس من الناحية الوظيفية حيث أنه هو الذي يحدد اختصاصها ، كما يقوم بتقسيمات دورية حول دورها و الفائدة من تواجدها ومن ثم إمكانية إنهاء تواجدها (2)

ثانيا: ظهورها في بريطانيا

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة في المملكة المتحدة (بريطانيا) جاء تحت تسمية المنظمات الغير حكومية شبه المستقلة (QUANSOS)

(QUASI-autonome non gouvernemental organisations)

و باسم الأجهزة العامة غير الإقليمية ، وبدأ انتشار هذا النموذج بعد الحرب العالمية الثانية حيث إتخذ شكل مكاتب أو دواوين (3) ولقد أجمع الفقه البريطاني (4) على أن إنشاء هذه الهيئات يعود لأسباب يمكن حصرها فيما يلي :

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام
- رغبة الحكومة في تقليص صلاحيات السلطة المحلية ،حيث تم إنشاء هذه الهيئات المحلية و التي تخضع مباشرة للوزارة ، و تقوم بالسهر على توريد و ضبط المرفق العام المحلي .
- عدم رضا الشعب على أداء الساسة ،الأمر الذي أدى إلى ضرورة إنشاء هيئات جديدة من طرف البرلمان وهذا لبعث الثقة من جديد وحل المشاكل الحساسة.
- إنشاء هذه الهيئات وإستقلالها عن الوزراء يمكن من التركيز على المسائل الإستراتيجية الخاصة بقطاعاتهم.

¹- Michel GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, 2eme Edition ,1994, p.30 et s.,P21

²- قداروي مجدوب ،"سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي : لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات نموذجين"، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق ،جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان 2010/2009) ص 55.

³- وليد بوجملين ، "سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"، (الجزائر ، دار بلقيس للنشر، 2011) ، ص 12.

⁴- MICHEL GENTOT ,Ibid ,P30

وفي الأخير يمكن القول أن هذه المنظمات شكلت تطورا وتحديثا في النظام البريطاني، كونها نموذجا ساهم في نشأة السلطات الإدارية المستقلة في النظام الفرنسي أو في النظام الجزائري.

ثالثا : ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا جاء متأخرا بالمقارنة مع الولايات المتحدة الأمريكية و بريطانيا، حيث أن المشرع الفرنسي استوحى فكرة هذه السلطات من النماذج التي سبقتها .

كما أن ظهور هذه السلطات كانت له خلفيات تعددت أسبابها ، منها ما يرجع إلى قصور الإدارة الكلاسيكية عن مسايرة متطلبات المواطنين الإدارية و الاقتصادية بما يتوافق مع التطور الحاصل، ومنها ما يرجع إلى أسباب سياسية واقتصادية محضة⁽¹⁾

وكان أول استعمال لعبارة السلطات الإدارية المستقلة سنة 1978، حيث صدر قانون الإعلام الآلي و الحريات⁽²⁾، كما تم إنشاء اللجنة المتعلقة بالشفافية وتعددية الصحافة سنة 1984⁽³⁾ بالإضافة إلى المجلس الأعلى للسمعي البصري و الذي أنشأ سنة 1989 وغيرها من السلطات ذات الإستقلالية الإدارية ، ولقد تسارع إنشاء هذه الهيئات بعد تلك المرحلة حيث قدر عدد هذه السلطات ب 40.

إن إنشاء هذه السلطات هو تلبية لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة ، وبذلك فإن السلطات الإدارية في فرنسا شكلت استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق أساسا بالتحكيم و الضبط سواء في المجال الاقتصادي أو مجال الحريات⁽⁴⁾

الفرع الثاني : السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر و عوامل ظهورها

بدخول الجزائر اقتصاد السوق، فُرض على الدولة الانسحاب من الحقل الاقتصادي وبذلك تغير دورها من دولة حارسة إلى دولة ضابطة ، ما أدى إلى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وتعتبر هذه الأخيرة مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر، ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري إلا مع بداية التسعينات، بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على التجربة الفرنسية و على هذا سنتناول (أولا) السلطات الإدارية في الجزائر ثم عوامل ظهورها (ثانيا).

¹ - العايب سامية ، السلطات الإدارية المستقلة ، محاضرات ملقاة على طلبة السنة الأولى ماستر ،منازعات إدارية ، قسم علوم القانونية والإدارة، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة 8ماي 1945 قالمة ،2015، منشورة على الموقع الخاص للجامعة ص 45.

² - JORF ,07 janvier 1978, p227,rect.jorfe ,25 janvier 1978,p941 art08

³ - JORF,24 octobre1984,p 3323,cette loi a été abrogée par la loi n 086 -897 du 1^{er} aout 1986 portent regime juridique de la presse qui supprime la commission institue par la loi de 1984 :JORF ,02 aout 1986 .

⁴ - سلطاني نجوى، رقطي منيرة ، مرجع سابق، ص22.

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

لقد أدى إقرار مبادئ النظام الليبرالي بعد سنة 1988 ، وبعد الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر في تلك الفترة ، بسبب انخفاض العائدات من البترول وتدهور الأوضاع الاجتماعية ، وبعد المفاوضات التي تمت مع صندوق النقد الدولي والذي فرض عليها مقابل إعادة جدولة ديونها تبني سياسة تحرير النشاط الاقتصادي و ضرورة مباشرة إصلاحات في جميع قطاعات الدولة بما في ذلك القطاع الاقتصادي ، وهذا بالانتقال كخطوة أولى من الاقتصاد الموجه في ظل النظام الاشتراكي إلى اقتصاد السوق حيث صدر المرسوم التنفيذي 88-201⁽¹⁾ والذي ألغى احتكار المؤسسات العمومية ذات الطابع أو النشاط الاقتصادي من طرف الدولة . ولقد جاء هذا المرسوم التنفيذي مخالفا للدستور المعتمد آنذاك⁽²⁾ إلا أنه تم معالجة هذا الأمر عبر تبني دستور جديد سنة 1989⁽³⁾

وبهذا تم فتح المجال أمام المبادرات الفردية و الاعتماد على مبدأ المنافسة و التخلي عن التدخل و التسيير الإداري المركز و الانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي و من هنا التفكير في وضع ميكانيزمات و آليات تتلائم و الوضع الجديد وهذا ما تمخض عنه إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة والتي تسمى أيضا بالسلطات الإدارية المستقلة (موضوع دراستنا) والتي دخلت في تكوين جهاز الدولة في الجزائر⁽⁴⁾.

وإذا كانت هذه السلطات نشأت بالصدفة في النظام الفرنسي إلا أنها في الجزائر لم تكن كذلك، إنما يرجع ذلك إلى ظاهرة التقليد الإيمائي (le macro mimétisme)⁽⁵⁾ ، و التي تعود عليها النظام الجزائري،

¹ - المرسوم التنفيذي 88-201 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988 ، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرّد بأي نشاط اقتصادي أو إحتكار للتجارة ج.ر.ج. ج ، رقم 42 لسنة 1988.

² - يتعلق الأمر هنا بدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج. ج ، رقم 94، لسنة 1976، المعدل و المتمم .

³ - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89/18 المؤرخ في 28 فيفري 1988 المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في إستفتاء 23 فيفري 1989 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج.ر.ج. ج ، رقم 09 لسنة 1989.

⁴ - ناصر لباد ، "الوجيز في القانون الإداري" ، ط3 ، منقحة ومزودة ، لباد، سطيف ، 2009، صص 115-118.

⁵ - « ... d'abord il s'agit de concevoir le mimétisme non pas entant qu'une inspiration d'ordre général mais comme une opération d'imitation stricto sensu ... » ، cf., Gérard LANGROD., Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, R.I.S.A., 1973, p. 119., voir aussi dans le même sens : «... les autorités administratives indépendantes ne sont pas le fruit d'une création d'un génie ... , mais bien au contraire un simple décalage sur le modèle occidental des autorités administratives indépendantes... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 7

باستنتاج هذه الهيئات من النموذج الفرنسي وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطات الإدارية المستقلة تعتبر مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة وتختلف عن السلطات الإدارية التقليدية وهذا من ناحية عدم خضوعها للرقابة الإدارية ولا للسلطة الرئاسية.

وعلى هذا سنقوم بدراسة الهيئات الإدارية المستقلة المنشأة في الجزائر في ظل دستور 1989 (أ) ، ثم الهيئات المنشأة في ظل دستور 1996 (ب) ، ثم الهيئات المنشأة في ظل دستور 2016 (ج).

أ) السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في ظل دستور 1989

يمكن القول أن بداية ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بدأ في تسعينات القرن الماضي وتمثلت في مايلي:

1. المجلس الأعلى للإعلام : حيث تم إنشائه كأول سلطة إدارية مستقلة في الجزائر سنة 1990، وهذا بموجب القانون 07/90⁽¹⁾ حيث نصت المادة 59 منه : "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة..... ويتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي" ويسهر المجلس على مراقبة كيفية ممارسة حرية التعبير ويضمن إستقلالية القطاع العمومي للبث الإذاعي و التلفزيوني ، وقد تم حله سنة 1993 بموجب 252/93⁽²⁾ المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام .

2. مجلس النقد و القرض واللجنة المصرفية : والذي صدر بموجب القانون 10/90⁽³⁾ و اللذين يضبطان المجال المصرفي.

3. لجنة عمليات البورصة و مراقبتها: و أنشأت سنة 1993 ، بموجب المرسوم التشريعي 10/93⁽⁴⁾

4. مجلس المنافسة : بموجب الأمر 06/95⁽¹⁾ و الذي يسهر على حماية المنافسة و الذي ألغي فيما بعد بموجب الأمر 03/03⁽²⁾ .

¹ - القانون 07/90 المتعلق بالإعلام ، المؤرخ في 03أفريل 1990 ، المتعلق بالإعلام ج.ر. عدد 14 بتاريخ 1990/04/04 ، المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 13/93 المؤرخ في 1993/10/26 ، الذي ألغى بعض أحكام القانون 07/90 ر.ج. عدد 69 بتاريخ 1993/10/27 .

² - المرسوم الرئاسي 252/93 المؤرخ في 1993/10/26 ، و المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام ، ج.ر. عدد 69 بتاريخ 1993/10/27 .

³ - القانون 10/90 المؤرخ في 1990/04/14 ، المتعلق بالنقد و القرض ، ج.ر.ج.ج. عدد 16 صادر سنة 1990 ، المعدل و المتمم بالأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالقرض و النقد ، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، الصادر سنة 2003

⁴ - مرسوم تشريعي رقم 10/93 ، المؤرخ في 23 ماي 1993 ، يتعلق ببورصة القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية عدد 34 ، بتاريخ 23 ماي 1993 ، معدل و متمم بالأمر رقم 10/96 ، المؤرخ في 10 جانفي 1996 ، الجريدة الرسمية ، عدد 03 صادرة في 14 جانفي 1996 وقانون 40/03 المؤرخ في 17 جانفي 2003 ، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة في 19 فيفري 2003 (تصحيح في الجريدة الرسمية عدد 32 ، لبصادة في 07 ماي 2003) .

أما في مجال الحريات فقد تم إنشاء وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي 113/96⁽³⁾ و الذي لم يدم لفترة طويلة ، حيث تم إلغائه بموجب المرسوم الرئاسي 170/99 ، وقد أنشأت هذه الهيئة من أجل حماية حقوق المواطنين من تعسف الإدارة .

ب) السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في ظل دستور 1996 :

بعد إقرار التعديل الدستوري لسنة 1996 توالى نشأة هذه السلطات الإدارية المستقلة ، حيث ازداد عدد هذه السلطات بشكل سريع خاصة بعد سنة 2000 لتشمل مجالات نشاط الدولة سواء اقتصاديا أو في مجال الحريات العامة ، ومن بين السلطات المنشأة نذكر مايلي :

1. سلطة ضبط البريد و المواصلات : بموجب القانون 03/2000⁽⁴⁾ و الذي نصت المادة 10 منه على أنه " تنشأ سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي ... " و التي تختص بضبط مجال البريد و المواصلات ، من حيث منح الترخيصات الاستغلال و اعتماد تجهيزات البريد و المواصلات كما تختص في المنازعات القائمة بين المتعاملين أو المستعملين ، بالإضافة إلى تقديم آراء استشارية لوزير البريد و المواصلات فيما يتعلق بتحضير مشاريع النصوص التنظيمية المتعلقة بالقطاع .

2. سلطة ضبط التبغ و المواد التبغية ، وهذا بموجب القانون 06/2000⁽⁵⁾ والتي وضعت تحت رقابة وزير المالية ، و الذي نصت المادة 33 منه على أنه : " تحدث سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية " و تختص في تسليم رخص ممارسة نشاط التبغ و سحبها .

3. لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و المتعلقة بالطاقة الكهربائية و توزيع الغاز بواسطة القنوات : بموجب القانون 01/02⁽⁶⁾ .

¹ - الأمر رقم 06/95 ، المؤرخ في 25 جانفي 1995 ، يتعلق بالمنافسة ج.ر ، عدد 09 صادرة سنة 1995 ، الملغى .
² - الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 03/07/1999 المتعلق بالمنافسة ج.ر عدد 43 بتاريخ 20/07/2003 ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 12/08 المؤرخ في 25/06/2008 المتعلق بالمنافسة ج.ر عدد 36 بتاريخ 02/07/2008 .

³ - المرسوم الرئاسي 113/96 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتعلق بوسيط الجمهورية ج.ر.ج.ج رقم 20 لسنة 1996 الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 170/99 المؤرخ في 02 أوت 1999 ، المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية ج.ر.ج.ج رقم 52 لسنة 1999 .

⁴ القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 ، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ج.ر.ج.ج رقم 48 لسنة 2000 ، المعدل و المتمم بموجب المادة 94 من القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ، ج.ر.ج.ج رقم 85 لسنة 2006 .

⁵ - القانون 06/2000 المؤرخ في 23/12/2000 و المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، ج.ر.ج.ج عدد 48 بتاريخ 06/08/2000 .

⁶ - القانون 01/02 المؤرخ في 05/02/2002 ، المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات ، ج.ر.ج.ج عدد 08 بتاريخ 06/02/2002 .

4. سلطة ضبط النقل : بموجب القانون رقم 11/02⁽¹⁾.
5. سلطة ضبط المياه : و هذا بموجب القانون 12/05⁽²⁾ ،
6. الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات و ضبطها في مجال المحروقات و الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات : وهذا بمقتضى القانون 07/05⁽³⁾.
7. الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، وهذا بموجب القانون 01/06⁽⁴⁾ ، و التي تهدف إلى مكافحة الفساد و مواجهته .
8. لجنة الإشراف على التأمينات : بموجب القانون 04/06⁽⁵⁾ و التي أنشئت لضبط مجال التأمينات .
9. الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية ذات الإستعمال الطبي البشري : بموجب القانون رقم 13/08⁽⁶⁾ والتي تضبط سوق المواد الصيدلانية.
10. اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها سنة 2009، وهذا بموجب الأمر رقم 04/09 (7) .

¹ - القانون 11/02 المؤرخ في 24/12/2002 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2003 الجريدة الرسمية عدد 68 بتاريخ 20/12/2002 ، والذي مسألة تحديد صلاحياتها للتنظيم

² - القانون 12/05 المؤرخ في 04/08/2005 المتضمن قانون المياه الجريدة الرسمية عدد 60 بتاريخ 04/09/2005، المعدل و المتمم بالقانون 03/08 المؤرخ في 23/01/2008 المتعلق بالمياه ، الجريدة الرسمية عدد 04 بتاريخ 27/01/2008 ، المعدل و المتمم بالأمر رقم 02/09 المؤرخ في 22/07/2009 الجريدة الرسمية عدد 44 بتاريخ 26/07/2009 ، وقد صدر المرسوم التنفيذي الذي نص على هذه السلطة و سماها سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه رقم 303/08 المؤرخ في 27/09/2008 الجريدة الرسمية عدد 56 بتاريخ 20/09/2008.

³ - القانون 07/05 المؤرخ في 28/04/2005 ، ج.ر.ج.ج عدد 50 بتاريخ 19/07/2005 ، المعدل و المتمم بواسطة الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 29/07/2006 الجريدة الرسمية عدد 48 بتاريخ 30/07/2006 ، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 01/13 المؤرخ في 20/02/2013 المتعلق بالمحروقات ، ج.ر.ج.ج عدد 11 بتاريخ 24/02/2013 .

⁴ - القانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ج.ر.ج.ج رقم 14 لسنة 2006 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 ج.ر.ج.ج رقم 50 لسنة 2010، وبموجب القانون 15/11 المؤرخ في 02 أوت 2011 ج.ر.ج.ج ، رقم 44 لسنة 2015 .

⁵ - القانون 04/06 المؤرخ في 20/02/2006 المعدل و المتمم للأمر 07/95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالتأمينات ج.ر.ج.ج عدد 15 لسنة 2006، المعدل و المتمم بالأمر رقم 01/10 المؤرخ في 26/08/2010 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010 ، ج.ر.ج.ج ، عدد 49 بتاريخ 29/08/2010 .

⁶ - القانون 13/08 المؤرخ في 20/07/2008 المعدل و المتمم للقانون رقم 05/85 المؤرخ في 16/02/1985، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج عدد 08 بتاريخ 12/02/1985، ج.ر.ج.ج ، عدد 44 بتاريخ 03/08/2008.

⁷ - الأمر 04/09 المؤرخ في 27 أوت 2009، المتعلق باللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها ، ج.ر.ج.ج ، عدد 49 بتاريخ 30/08/2009 (والذي ألغى المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 25/03/2001 ، ج.ر.ج.ج ، عدد 18 بتاريخ 28/03/2001).

11. خلية الإستعلام المالي : بموجب الأمر 02/12 (1) .
12. سلطتي ضبط في مجالي السمعى البصري و قطاع الصحافة: بمقتضى القانون العضوي 05/12 (2) .
13. السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني ، السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني و السلطة الاقتصادية للتصديق الإلكتروني : في سنة 2015 تم إنشاء ثلاث سلطات للتصديق الإلكتروني بموجب القانون 04/15 (3).
14. سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام :بموجب المرسوم الرئاسي 247/15 (4) .
15. الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام و الإتصال و مكافحتها (5) .
- ت) السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في ظل دستور 2016:
- لقد تضمن التعديل الدستوري لسنة 2016 (6) تأسيس دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته و تعتبر هذه الهيئة هي الوحيدة التي أنشأت في ظل هذا الدستور .
- و لقد نصت المادة 202 على أنه "تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد و مكافحته وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية ،وتتمتع بالاستقلالية الإدارية و المالية " .
- وتقوم هذه الهيئة بتكريس مبادئ دولة الحق وتعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الممتلكات و الأموال العمومية ، كما تتولى مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد و تساهم في تطبيقها . وهذا مانصت عليه المادة 203 .

¹ - الأمر 02/12 المؤرخ في 13/02/2012 ، المعدل و المتمم للقانون 01/05 المؤرخ في 06/02/2005 المتعلق بالوقاية من تبيض الأموال و تمويل الإرهاب ومكافحتها ، ج.ر.ج.ج ، عدد 08 بتاريخ 15/02/2012.

² - القانون العضوي 05/12 المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بإعلام ج.ر.ج.ج ، عدد 02 بتاريخ 15/01/2015، ثم صدر القانون رقم 04/14 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بالنشاط السمعى البصري ، ج.ر.ج.ج ، عدد 16 بتاريخ 23/03/2014.

³ - القانون 04/15 المؤرخ في 01 فيفري 2015 ، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع و التصديق الإلكترونيين ، ج.ر.ج.ج ، رقم 06 لسنة 2015.

⁴ المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام ، ج.ر.ج.ج ، رقم 50 لسنة 2015.

⁵ المرسوم الرئاسي 261/15 المؤرخ في 08 أكتوبر 2015، المحدد لتشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام و الإتصال و مكافحتها ، ج.ر.ج.ج ، رقم 53 لسنة 2015 .

⁶ القانون رقم 01/16، المؤرخ في 6 مارس 2016 و المتضمن التعديل الدستوري ، ج.ر.ج.ج رقم 14 لسنة 2016.

ثانيا : عوامل ظهورها

بعيدا عن الظروف التاريخية لنشأة السلطات الإدارية المستقلة و التي تبين من خلالها أن هذه الهيئات قد ظهرت في أجواء مشحونة بالشك و الريبة و سوء الظن في أجهزة الدولة التقليدية سواء في الأنظمة المقارنة أو في النظام الجزائري ، و مخافة من طغيان السياسة على السلطة الإدارية ، يمكن إرجاع الأسباب التي أدت إلى ظهور هذه الفئة القانونية الجديدة إلى أسباب سياسية و إقتصادية ، و إلى أسباب متعلقة بحماية الحقوق و الحريات العامة ⁽¹⁾ .

أ) الأسباب السياسية :

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة كطريقة جديدة و مميزة في التدخل العمومي بعد عدم فاعلية الأجهزة الإدارية التقليدية (1) ، يمكن إعتباره نمطا جديدا للإدارة ⁽²⁾ وذلك نظرا لما يتيح هذا التنظيم الإداري الجديد من متطلبات الشفافية و الوساطة (2) ، و بالتالي فإن هذه السلطات الإدارية المستقلة لم تكن إلا استجابة أو كحل لسوء العلاقة بين الإدارة و المواطن التي طبعها عدم الثقة في الدولة (3) وبذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة تقدم ضمانات قوية لحياد الإدارة ⁽³⁾ .

1. **عدم فاعلية الأجهزة الإدارية التقليدية :** إن بطء سير أعمال الإدارة التقليدية وتأخر القضاء في إصدار أحكامه ، شكلا معا سببا هاما لظهور طائفة السلطات الإدارية المستقلة ، ذلك أن هذه الأخيرة متحررة عمليا من كافة القيود البيروقراطية و الضغوطات التي تشغل كاهل الإدارة التقليدية مما جعلها تتصرف بشكل أسرع في إصدار قراراتها مقارنة بالإدارة المركزية ⁽⁴⁾ .

ضف إلى ذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة تعمل بشكل أسرع ، وهذا بإعتماد إجراءات العمل المبسطة مما يسمح بحل النزاعات القائمة بسرعة مقارنة مع القضاء الجزائري المثقل بالملفات ، والذي يخضع للضغوطات المتعلقة بإجراءات المحاكمة الجزائرية .

¹ - زين العايدين بلماحي ، " النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة - دراسة المقارنة - " (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحقوق والعلوم السياسية أبو بكر بلقايد ، تلمسان ، 2015) ، ص 35.

² - وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 29

³ - بن زينة عبد الهادي ، " نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة : دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة البريد و المواصلات " أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي ، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية ، أيام 24/23 ماي 2007 ص 23.

⁴ - نفس المرجع ، ص 35 .

2. الحاجة إلى الوساطة و الشفافية :

لقد أدت الحاجة إلى الشفافية و الوساطة اللتان تتطلبان ضرورة تفسير الإدارة العامة للدوافع التي تكمن وراء صدور كل قرار يتم اتخاذه إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة التي شكلت تطورا نوعيا في تنظيم الحياة الاجتماعية ، كون هذه الهيئات أفسحت مجالا واسعا لأعمال الوساطة وحرصت على إعتتماد وسائل محسوسة من الشفافية لدى تعاطيها مع الشأن العام ⁽¹⁾ .

3. عدم الثقة في الدولة :

إن من بين أسباب ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة ، فقد الثقة من المواطنين لسلطاتهم السياسية و الإدارية ، حيث وضع على عاتق هذه الهيئات ضمان عدم تحيز الدولة في تدخلاتها (تفادي تحقيق السلطات السياسية لأغراض خاصة حزبية و شخصية بدل تحقيق المتطلبات العامة) .

ب) الأسباب الاقتصادية :

لقد أدت الأزمة الاقتصادية التي شهدتها الجزائر مع بداية الثمانيات بسبب انخفاض أسعار النفط إلى ظهور العديد من المشاكل و من بينها : تخلف مشاريع الدولة ، وانحيار القدرة الشرائية للمواطن و تخلي الدولة على تدعيم المواد الاستهلاكية ، ضف إلى ذلك انتشار الفساد الإداري ، ما أدى إلى فقدان الثقة في السلطة (ومنه المطالبة بالتغيير) بعد عدم نجاعة السياسة الاقتصادية ، ما أدى إلى إصلاحات إقتصادية وإدارية ، وهذا ما جاء به دستور 23 فيفري 1989 ⁽²⁾ حيث أنه ومن خلال هذا الدستور تغير دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة ، وهذا ما أدى إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة ومن بين اهم الإصلاحات المتعلقة بالمجال الاقتصادي:

- إزالة احتكار الدولة للتجارة الخارجية.
- إقرار حق الملكية الخاصة بدون قيود.
- حصر الملكية العامة في الثروات الطبيعية و المرافق العامة.

¹ - زين العايدين بلماحي ، مرجع سابق ص 35 .

² - دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989.

● تحرير الاقتصاد من التسيير الإداري ، وهو ما أدى بالدولة الجزائرية إلى رفع الاحتكار وانسحابها من النشاط الإقتصادي ، وذلك في ظل الإصلاحات الليبرالية ، وهو مادفع بالسلطات العمومية لتبني مطالب دعاة الإصلاح الاقتصادي المرتبط بفتح المجال لقانون السوق والقطاع الخاص دون قيد⁽¹⁾.

ت) أسباب متعلقة بحماية الحقوق و الحريات العامة :

إن إتساع نشاط الإدارة ، والذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ، والذي يمكن أن يمس بحقوق وحرريات الأفراد بسبب إستعمال امتيازات السلطة العامة ، مما ينتج عنه عدم الموازنة بين متطلبات حرية الأفراد من جهة ومتطلبات السلطة من جهة أخرى ، دفع بالقضاء إلى محاولة خلق التوازن بينهما عن طريق الرقابة التي يسلطها على أعمال الإدارة العامة إعمالاً لمبدأ المشروعية الذي يعتبر ضماناً أساسية لحقوق الأفراد وحررياتهم⁽²⁾.

إلا أن تدخل القضاء في حماية الحقوق و الحريات محدود وخاصة في ظل نظام إقتصاد السوق ، والذي أدى إلى بروز ظاهرة العوامة وتغير وظيفة الدولة ، ولإبعاد شبهة عدم التحيز لهذه الأخيرة فإنه لا بد من البحث عن آليات جديدة غير قضائية لحماية الحقوق و الحريات العامة ، وتمثل هذه الآليات في السلطات الإدارية المستقلة و التي تقوم بمهمة حماية الحقوق و الحريات العامة.

المبحث الثاني : حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة أنشأت من أجل تأطير و تنظيم مجالات حساسة في الدولة تتطلب تنظيم خاص من شأنه حماية و صون حقوق و حريات الأفراد من جهة ، و خدمة الإقتصاد الوطني من جهة أخرى، وهذا ما يتطلب منح هذه السلطات إستقلالية ، تتيح لها تجسيد الأهداف التي أنشأت من أجلها ، ولقد أثرت بهذا الشأن العديد من التساؤلات و من بينها ماهي حدود استقلالية هذه السلطات؟ للإجابة على هذه الإشكالية سنتطرق إلى الاستقلالية العضوية (مطلب أول) ، ثم إلى الاستقلالية الوظيفية (مطلب ثاني).

¹ - سلطاني نجوى ورقطي منيرة ، مرجع سابق ، ص 25 .

² - زين العابدين بلماحي ، مرجع سابق ، ص 57 .

المطلب الأول : الاستقلالية العضوية

تختلف درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من سلطة إلى أخرى، وبالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه الهيئات، نلمس في بعض النصوص ما يجسد مظاهر الاستقلالية العضوية، وهذا ما سنتطرق إليه في (الفرع الأول)، وفي نصوص أخرى نجد حدود لهذه الاستقلالية وهذا ما سنتناوله (كفرع ثان).

الفرع الأول : مظاهر الاستقلالية العضوية

اعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية بصورة صريحة عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يُضف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، مثل مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ومجلس المنافسة.⁽¹⁾

فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية. فالمشرع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها بصفة عامة واستقلالها المالي بصفة خاصة⁽²⁾.

وبهذا سنتطرق إلى تشكيلتها، أي تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم (أولا)، وكذلك اختلاف الجهات المقترحة لهم (ثانيا)، وتحديد مدة انتخاب الرئيس والأعضاء (ثالثا).

أولا : تعدد الأعضاء واختلاف صفتهم ومراكزهم

يعتبر تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة واختلاف صفتهم ومراكزهم القانونية مظهرا يضمن الاستقلالية العضوية⁽³⁾، إذ بالرجوع إلى تشكيلة بعض السلطات المستقلة نجد أنها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم أو عملهم، ليتراوح بين القضاء، والتعليم العالي، والمحاسبي، ومن ذوي الخبرة في المجال الاقتصادي والمالي (المنافسة، الاستهلاك، البنوك... الخ). ونذكر على سبيل المثال في المجال المصرفي، مجلس

¹ - هناك خمس (5) سلطات إدارية مستقلة اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة وهي كالتالي:
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. انظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، مرجع سابق.
- سلطة ضبط البريد والمواصلات، انظر المادة 10 من القانون رقم 03-2000، مرجع سابق.
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية. انظر المادة 44 من القانون رقم 01-10، مرجع سابق.
- الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية. انظر المادة 45 من القانون رقم 01-10، المرجع نفسه.
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز. انظر المادة 112 من القانون رقم 02-01، مرجع سابق

² - حدري سمير، مرجع سابق، ص 46.

³ - GUEDON M.J., « L'hétérogénéité des données organiques », in DECOOPMAN N., (S./dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », PUF, collection Ceprisca, Paris, 2002, p. 56.

النقد والقرض، إذ نجد من حيث تشكيلته أنّ صفة ومراكز الأعضاء تختلف، إلا أنّها لا تتعدى أهل الخبرة في المجال المحاسبي والمالي.

ومن خلال نص المادة 58 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، والتي تطرقت إلى تشكيلته مجلس النقد والقرض، نلاحظ أنّ المادة جاءت عامة غير واضحة، مما يترك سلطة تقديرية واسعة للجهاز المختص، وهذا يترك المجال مفتوحاً عند اختيار الأعضاء على أساس معايير غير شفافة أو على أساس اعتبارات سياسية أو بالمساومات⁽¹⁾. وما يعاب على هذه التشكيلة، هو غياب رجال القانون والأخصائيين في ذلك المجال، وأكثر من ذلك أنّ مجلس النقد والقرض يصدر أنظمة في المجال المصرفي تُعدّ بمثابة سلطة تنظيمية خوّلت للمجلس، والعمل على أساس هذه المعايير غير الموضوعية من حيث تعيين الأعضاء، لا يضمن استقلالية السلطة النقدية⁽²⁾.

كما تجدر الإشارة أيضاً، إلى أنّ المشرع الجزائري لا يشارك المهنيين والحرفيين أو المتعاملين ضمن تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، أو يشاركهم بنسبة ضئيلة كما هو الأمر بالنسبة لتشكيلة مجلس المنافسة⁽³⁾. وبالتالي في حالة ما إذا كانت تتشكل من أعضاء تابعين لمختلف أجهزة الدولة، هذا لا يضمن الاستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية.

إلا أنّ هناك سلطات إدارية مستقلة، لم يتطرق المشرع بتاتا إلى صفة الأعضاء فيها ومراكزهم القانونية، وهو الأمر نفسه بالنسبة للوكالتين المنجميتين⁽⁴⁾. ولجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽⁵⁾.

وفي الأخير يمكن القول إنّ اختلاف هؤلاء الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة في مراكزهم وصفاتهم، مظهر يدعّم ويضمن الاستقلالية، وبالتالي يؤدي إلى شفافية العمليات، فإذا فرضنا أنّ كلّ أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يمس بجيادهم، وبالتالي باستقلالية هذه السلطات.

¹ - ZOUAIMIA R., « Le statut juridique du conseil de la monnaie étude crédit », Janvier 2005, à paraître in Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques (RASJEP).

² - Ibid.

³ - إنّ نص المادة 24 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة تطرّق إلى مشاركة المهنيين وذلك بعبارة التالية:

« سبعة (7) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك من ضمنهم... ». وبالتالي نستخلص من عبارة التوزيع والاستهلاك، أنّ الأشخاص المختصين في التوزيع هم المهنيون، أمّا في الاستهلاك فهم أصحاب الجمعيات العاملة على حماية المستهلك، إلا أنّ عددهم يبقى ضئيلاً.

⁴ - انظر المادتين 46 و48 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية سنة 2001، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

⁵ - انظر المادة 117 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

ثانيا: تعدد واختلاف الجهات المقترحة للأعضاء

إنّ تعدد واختلاف الجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة يختلف من سلطة إلى أخرى ، حيث يعين الأعضاء حسب قدراتهم في المجالات القانونية والاقتصادية والمالية من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كلّ من رئيس الجمهورية، والسلطة التنفيذية، ومحافظ بنك الجزائر. وأعضاء ممثلين لأجهزة مهنية، علماً أنّ اختلاف جهات الاقتراح مظهر يؤثر على درجة الاستقلالية، لأنه لو كانت مهمة اقتراح الأعضاء مخوّلة لجهة واحدة فقط، فلن نكون أمام نفس درجة الاستقلالية.

ونذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، والتي نلاحظ من خلال تشكيلتها اختلاف الجهات المقترحة للأعضاء، بحيث يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي، بعد اقتراحهم من طرف جهات مختلفة، تتمثل في كلّ من وزير العدل، الوزير المكلف بالمالية، والوزير المكلف بالتعليم العالي، ومحافظ بنك الجزائر، والمصرف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين⁽¹⁾.

ورغم اقتراح الأعضاء من طرف جهات مختلفة، إلا أنّ سلطة التعيين تعود لسلطة واحدة وهي السلطة التنفيذية، وهذا يؤثر على درجة الاستقلالية أيضاً.

والملاحظ أنّه بالنسبة لطريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، لا تكون لصالح استقلالية الأجهزة، وذلك بما أنه تمّ إقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة في اقتراح أعضاء السلطات الإدارية المستقلة.

ومن هنا نستخلص أنه من الضروري أن يتقاسم البرلمان بغرفتيه والسلطة التنفيذية سلطة التعيين⁽²⁾. وفي الأخير، يمكن القول إنّ من الضروري عدم حصر الاقتراح في جهة واحدة فقط، فلذا يجب التنوع في جهات الاقتراح في السلطات الإدارية المستقلة ، كلّ سلطة في مجال الاختصاص المخوّل لها، وأكثر من ذلك يجب مشاركة الأجهزة المهنية ضمن تشكيلة السلطات المستقلة⁽³⁾.

¹ - المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم

للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي سنة 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - ZOUAÏMIA Rachid, « Le statut juridique du conseil de la monnaie et du crédit », op. cit..

- انظر كذلك في هذا السياق:

- LINOTTE D. et SIMONIN G., « L'autorité des marchés financiers, prototype de la réforme de l'Etat ? », Actualité Juridique Droit Administratif (A.J.D.A), N° 3, 2004, p. 146.

³ - حدري سمير، مرجع سابق ، ص48.

ثالثا : تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة إدارية مستقلة ما وأعضائها من بين إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها، قصد إبراز طابع الاستقلالية كما يصرّح كاتب هذه المسألة⁽¹⁾.

فاعتبار مدة الانتداب محددة قانونا، يعتبر بمثابة مؤشر يجسد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي من الناحية العضوية⁽²⁾، حيث لو تمّ النص على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانونا. فلا يمكننا الإشارة إلى أية استقلالية عضوية، نتيجة جعل الأعضاء والرئيس عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم، الأمر الذي ينفي الاستقلالية العضوية، مثلما هو الشأن على مستوى مجلس النقد والقرض⁽³⁾.

وفي هذا السياق دائما، يمكن أن يؤدي تحديد الانتداب هذا إلى تعاملات تتنافي مع مركز الاستقلالية⁽⁴⁾. ويمكن أن نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فيعين رئيس اللجنة في سبيل القيام بالمهام المخوّلة لها قانونا لمدة تدوم 4 سنوات، كما يعين الأعضاء الآخرين لنفس المدة. وهذا الأمر كذلك بالنسبة لمجلس المنافسة، فيعين رئيس المجلس ونائب رئيس المجلس والأعضاء الآخرون بموجب مرسوم رئاسي لمدة خمس (5) سنوات قابلة للتجديد⁽⁵⁾.

كما تجدر الإشارة كذلك بالنسبة للجنة المصرفية، إلى أنّ رئيس الجمهورية يعين أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات⁽⁶⁾، أما بالنسبة لرئيس اللجنة وهو محافظ بنك الجزائر، فإنّ المشرّع في التعديل الجديد لم يحدد مدة انتداب المحافظ، وبالتالي فهو محل العزل في أي وقت كان، وهذا يحدّ من استقلالية اللجنة كسلطة إدارية مستقلة في المجال المصرفي.

رابعا: مراعاة الأحكام الصادرة عن السلطات المستقلة لمبدأ الحياد:

قصد ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، استوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافي وإجراء الامتناع.

¹ - DIARRA A., « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique Noire-cas du Mali, du Sénégal et du Bénin, 2000, www. Afrilex/.

² - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue Idara, N°28, 2004.

³ - بعدما كان محافظ مجلس النقد والقرض يعين لمدة 6 سنوات في إطار القانون رقم 90-10، المتعلق بالنقد والقرض أصبح محل عزل في أي وقت وفقا للأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، نفس الحل أبقى عليه الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

⁴ - DIARRA A., « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique Noire-cas du Mali, du Sénégal et du Bénin, 2000, www. Afrilex/.

⁵ - المادة 25 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 09، الصادرة سنة 2003.

⁶ - المادة 3/106 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

أ) نظام التنافي Le régime des incompatibilités: يكون هذا النظام مطلقاً أو نسبياً، فنظام التنافي المطلق أو الكلي يظهر عندما يمارس العضو أي وظيفة أخرى سواء أكانت عمومية أو خاصة أو أي نشاط مهني وأية إنابة انتخابية، بالإضافة إلى امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁽¹⁾.

نجد مثل هذا النظام، أي نظام التنافي المطلق في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز⁽²⁾، نفس الأحكام وردت في القانون المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، إلا أنّ هذا الأخير لم يُشر إلى العهدة الانتخابية، حيث تنص المادة 18 منه على أنه: « تتنافى وظيفة العضو في المجلس مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر، وكذا مع كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والسّمي البصري والمعلوماتية »⁽³⁾.

ولقد اكتفى المشرّع، في حالات أخرى، بمنع أعضاء الهيئات المعنية من ممارسة أي نشاط مهني آخر، مثلما هو الوضع على مستوى مجلس المنافسة، حيث تنص الفقرة الأخيرة من المادة 29 على أنه: « تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر »⁽⁴⁾.

بالتالي تمّ استثناء عهدة الانتخاب وامتلاك مصالح في أي مؤسسة، من نظام التنافي، الأمر الذي يدفعنا إلى طرح التساؤل حول نظام التنافي عند امتلاك أعضاء مجلس المنافسة مصالح لدى مؤسسة تكون محل متابعة أمامه.

ب) اجراء الإمتناع : Le procédé de abstention

يختلف إجراء الامتناع نوعاً ما عن نظام التنافي والذي لا يهدف إلى منع هؤلاء الأعضاء من الجمع بين وظيفة العضو ضمن هيئة من هذه الهيئات ووظيفة أو نشاط آخر، وإنما فقط يمنعهم من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا لهم فيها مصلحة أو صلة قرابة مع أحد أطرافها.

¹ - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit., P52

² - تنص المادة 121 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز على أنه: « تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرية مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية، أو وظيفة عمومية وكل امتلاك مباشر أو غير المباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل ».

³ - قانون رقم 03-2000، مؤرخ في 5 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

⁴ - أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

الفرع الثاني: حدود الاستقلالية العضوية

اعترف المشرع الجزائري وبصفة صريحة باستقلالية معظم السلطات الإدارية المستقلة ، إلا أن هذه الاستقلالية كثيرا ما تختفي، ويكفي التمعن في بعض النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن، ناهيك عن الواقع العملي الذي يثبت ذلك، مما يجعل البعض يصف أو يكيّف استقلالية السلطات الإدارية المستقلة و خاصة تلك الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالنسبية، ومنهم من يصفها باستقلالية مظهرية، نظرية، افتراضية، خيالية.

وبعد أن تعرّضنا لأهم أوجه الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة ، نجد أنّ هذه الاستقلالية لم تكتمل، إذ غالبا ما تصطدم بعراقيل توقفها أو تعرقل مسارها. ويعود ذلك إلى احتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، حيث رغم تنازلها عن بعض صلاحياتها في ممارسة الوظيفة الضبطية لهذه السلطات، إلا أنّها ما زالت تمارس الرقابة عليها بطرق مختلفة. ومن بين أهم ما يعرقل استقلالية هذه السلطات، سننترق إلى تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين(أولا)، ثم ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء(ثانيا)، وكذلك عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء(ثالثا)، وأخيرا غياب إجراء الامتناع(رابعا).

أولا: تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين :

يعتبر هذا المظهر من بين المظاهر الأساسية التي تقلص الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة إلى حد ما، وبالتالي تعرقل استقلاليتها، رغم المظاهر السابقة الذكر.

أ - تعيين الرئيس: إنّ جل رؤساء السلطات الإدارية المستقلة يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

علماً أنّ المشرع الجزائري حوّل سلطة تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها للحكومة، وذلك في نص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175⁽¹⁾ :

« يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لمدة نيابة تدوم 4 سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية ».

تبين لنا هذه الأحكام بصورة واضحة مدى تدخل الحكومة وتأثيرها على تشكيلة اللجنة، حيث تتمتع بمهمة الاقتراح والتعيين معاً.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج. ح ، عدد 41، صادرة في 26 جوان 1994.

ب - **تعيين الأعضاء:** إنّ أعضاء معظم السلطات الإدارية المستقلة يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. وكذلك أعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽¹⁾.

فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وتطبيقا لنص المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، تمّ إصدار نص تنظيمي في هذا الصدد، قصد إبراز كيفية تعيين أعضاء اللجنة، واستنادا إلى نص المادة 06 من هذا التنظيم⁽²⁾، يعين أعضاء لجنة البورصة بقرار من الوزير المكلف بالمالية لمدة تدوم 4 سنوات. فرغم اختلاف جهات اقتراح هؤلاء الأعضاء، كما سبق لنا ذكره، إلا أنّ إسناد سلطة التعيين للحكومة أمر يقلص من استقلالية هؤلاء الأعضاء.

ومقارنة بنظيرتها الفرنسية أي لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) في ظلّ القانون المؤرخ في 2 جويلية 1996، فإنّ هذا الأخير يضمن لها استقلالا تاما في مواجهة السلطات العامة عن طريق توزيع سلطة تعيين الأعضاء بين عدّة هيئات مختلفة تتراوح بين نائب رئيس مجلس الدولة، الرئيس الأوّل لمحكمة النقض، والرئيس الأوّل لديوان المحاسبات، إضافة إلى رئيس مجلس الشيوخ، رئيس المجلس الوطني، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، محافظ بنك فرنسا.

وعليه نلاحظ من خلال هذه التشكيكية، غياب تدخل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء المجمع، لتدخل فقط في تعيين الرئيس واعتماد تعيين المدير والأمين العام⁽³⁾.

ثانيا : ظروف انتهاء عضوية الرئيس والأعضاء: إنّ رؤساء السلطات الإدارية المستقلة والذين يتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، لا تنهى مهامهم أثناء ممارستهم النيابة إلا في حالة ارتكاب خطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية.

وهو الأمر نفسه بالنسبة لمحافظ بنك الجزائر ونوابه في ظل القانون رقم 90-10 المتعلق بالتقعد والقرض⁽⁴⁾، إلا أنه في التعديل الجديد لسنة 2003 تمّ إلغاء ذلك.

¹ - فيالتسبة لغرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز، نلاحظ من خلال أحكام المادة 134 من القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، على أنّ أعضاء هذه الغرفة يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالطاقة والوزير المكلف بالعدل.

² - مرسوم تنفيذي رقم 94-175، مؤرخ في 13 جوان 1994، يتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

³ - THOMASSET-Pierre Sylvie, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003, p. 87.

⁴ - انظر المادة 22 من القانون رقم 90-10، المؤرخ في 14 أفريل 1990، يتعلق بالتقعد والقرض، مرجع سابق.

أما بالنسبة للأعضاء فتنهى مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، إلا أنه لا توجد أية إشارة لظروف أو أسباب إنهاء عضويتهم خلال مدة نيابتهم.

وفي هذا الصدد كان على المشرع وضع هذا الضمان، أي عدم إمكانية العزل خلال فترة النيابة في النصوص التشريعية وتطبيقه على جميع السلطات الإدارية المستقلة.

ثالثاً: عدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء:

إنّ اختلاف المعطيات العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، يؤثر سلباً على استقلاليتها. وهذا ما يخلق فوضى (1).

وبالنسبة لعدم تحديد مدة انتداب الرئيس والأعضاء، فهو الأمر كذلك بالنسبة لخمسة (5) سلطات مستقلة. ونذكر على سبيل المثال سلطة ضبط البريد والمواصلات، فلم يحدّد المشرع مدة انتداب الرئيس والأعضاء⁽²⁾. وبالتالي هم عرضة للعزل في أي وقت وهذا يمس باستقلالية السلطة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في مجال البريد والمواصلات.

والأمر كذلك، بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽³⁾، الوكالتين المنجميتين⁽⁴⁾، ومجلس النقد والقرض. إلا أنّ هناك سلطتين إداريتين مستقلتين⁽⁵⁾، والتي حدّد المشرع الجزائري صراحة مدة انتداب الرئيس وبقية الأعضاء فيهما، لكن في المقابل لم يشر لا بصفة صريحة ولا ضمنية إلى إمكانية تجديد هذه المدة، وبالتالي، فأمام سكوت المشرع في هذا الشأن، تكون مدة النيابة قابلة للتجديد على أساس غياب أحكام صريحة تنص على ذلك. وهذه المسألة، أي قابلية مدة الانتداب للتجديد، مظهر يمسّ بسير الأعمال نتيجة عدم استقرار الوظيفة من جهة، وعدم استقلالية الأعضاء تجاه سلطة تعيينهم من جهة أخرى.

¹ - DECOOPMAN N., « Peut-on clarifier le désordre », in DECOOPMAN N., (S./dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002, p. 12 et s.

² - المادة 15 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة...، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 117 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

⁴ - انظر المادة 48 من القانون رقم 01-10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، يتضمّن قانون المناجم، مرجع سابق.

⁵ - تمثل هاتان السلطانان في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، واللجنة المصرفية.

رابعاً: غياب إجراء الامتناع :

لا يُقصد بإجراء الامتناع منع أعضاء أجهزة إدارة السلطات الإدارية المستقلة من الجمع بين وظائفهم ووظائف أخرى أو نشاطات أخرى، أو امتلاك مصالح في مؤسسة معينة، وإنما يُقصد به تقنية تستثني بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية تجاهها⁽¹⁾. وفي هذا الصدد، تنص المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: « لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية ».

وعليه فالأشخاص المعنية ملزمة بإعلام الرئيس بالمصالح التي يمتلكونها، وهذا الإجراء لا يُعدّ أمراً جديداً، بل نظمه كذلك حتى الأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة⁽²⁾.

وأكثر من ذلك، نجد أثره حتى في النظام الداخلي لمجلس المنافسة⁽³⁾، مما يسمح لنا بإضفاء صفة الموضوعية والحياد على مداولات هذا المجلس.

أما بالنسبة للجنة المصرفية باعتبارها سلطة إدارية مستقلة ضابطة في المجال المصرفي، فإن إجراء الامتناع غائب على مستواها، حيث لم يشر المشرع الجزائري إليه، خاصة في مواجهة الأعضاء الثلاثة غير الرئيس والقضاة، الذين يخضعون لهذا الإجراء بحكم مراكزهم، وعليه فإن غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة مسألة تمسّ باستقلالية الأعضاء وحيادهم في ممارسة وظائفهم.

بناءً على ما تم دراسته لمظاهر الاستقلالية العضوية، والقيود التي تحدّ من درجة هذه الاستقلالية نخلص إلى وجود استقلالية عضوية لكنها جدّ محدودة، نتيجة التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في شؤون السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، واحتفاظها بمختلف أشكال الرقابة، ممّا يضيء على استقلالية السلطات المستقلة من الناحية العضوية الطابع النسبي.

المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية

إن ضبط السلطات الإدارية لا يمكن أن يكون فعالاً إلا إذا كانت تتمتع بوسائل تسمح لها القيام بوظائفها بصورة مستقلة للوصول إلى الأهداف التي أنشئت من أجلها، حيث تتجسد صور الاستقلالية

¹ - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit..

² - أمر رقم 06-95، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

³ - مرسوم رئاسي رقم 96-44، مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج ر، عدد 05، الصادرة في 21 جانفي 1996.

الوظيفية في عدة مظاهر بعضها يعتبر حاسم وفعال في استقلاليتها وهذا ما سنتطرق إليه في (الفرع الأول) ، لكن بالرغم من مظاهر الاستقلالية والتي سنتطرق إليها إلا أن المشرع قد فرض بعض القيود و التي تحد من استقلالية هذه الهيئات، وهذا ما سنتناوله في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مظاهر الاستقلالية الوظيفية :

من بين أهم المؤشرات التي تبين استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ، وفي الجانب الوظيفي سنتطرق إلى الاستقلال المالي والإداري(أولا)، والذي اعترف به المشرع الجزائري بصفة خاصة، إلى جانب وضع الهيئة المستقلة لنظامها الداخلي(ثانيا)، وكذلك الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة(ثالثا)، رغم أنه ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية⁽¹⁾.

أولا : الإستقلال الإداري

يظهر استقلال السلطات الإدارية المستقلة من هذا الجانب، نتيجة كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أنّ تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية يكون تحت سلطة رئيس هيئة من الهيئات المستقلة.

وتطبيقا لهذه الأحكام، نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبالتالي تنص المادة 03 من النظام رقم 2000-03، المؤرخ في 28 سبتمبر 2000، المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على أن: « تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة »، أما المادة 7 من نفس النظام فتتص على أن: « تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة ».

وهو الأمر نفسه بالنسبة لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، بحيث هي التي تحدد مهام المستخدمين وتصنيفهم، وكما أنّ التنسيق والتنشيط للمصالح الإدارية يكون تحت سلطة رئيس المجلس، وهو ما جاء به المرسوم الرئاسي رقم 96-44، والذي يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة⁽²⁾.

¹ - ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », op. cit., p. 17.

² - تنص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، « يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه. ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين ».

- أما المادة 05 من نفس المرسوم الرئاسي تنص: « ينسق الأمين العام ويراقب أنشطة المصالح التي تتكون من: ... ».

ثانيا: الاستقلال المالي

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم الركائز الأساسية المبنية للاستقلال الوظيفي، والاستقلال المالي مكرّس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية بما أنهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية، بالتالي تبقى تابعة للسلطة التنفيذية من حيث التمويل.

وقد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وذلك بصفة صريحة⁽¹⁾. وتعتبر لجنة البورصة السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة الأكثر استقلالية في جانبها المالي، مقارنة بالسلطات الإدارية المستقلة الأخرى، كاللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة... الخ، التي تعتمد على موارد الدولة قصد تسييرها والقيام بوظائفها، بالتالي تبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب.

لكن رغم الاعتراف للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بالاستقلال المالي، إلا أنه ليس استقلالاً مطلقاً، نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبين:

- لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات.

- تولى السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها، بالتالي التقليل من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها، والتأثير على استقلالها المالي.

وكذلك بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالاستقلال المالي⁽²⁾، ومن خلال دراسة الأحكام القانونية المنظمة للجنة، نلاحظ أنّ المشرّع من جهة يمنح الاستقلال المالي للجنة، ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة⁽³⁾.

ثالثا: وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي :

إضافة إلى عنصر تمويل السلطات الإدارية المستقلة، يمكن الاعتماد كذلك على إمكانياتها في وضع نظامها الداخلي لتقدير مدى الاستقلالية الوظيفية.

¹ - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل

والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - المادة 112 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³ - المادة 140 من القانون رقم 02-01، المرجع نفسه.

- وكذلك بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات، تخضع للمراقبة المالية وللدولة، وهذا ما نصت عليه المادة 11 من القانون رقم 03-2000 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

فلاستقلالية الوظيفية حسب هذا المظهر تتجلى في حرية السلطات الإدارية المستقلة اختيار مجموع القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للهيئات المستقلة للمصادقة عليه من السلطة التنفيذية وعدم قابليته للنشر.

ونذكر في هذا الصدد، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالرجوع إلى أحكام القانون المنشئ لها، نجد أنّ المشرع الجزائري خوّل اللجنة الحق في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه خلال اجتماعها الأول⁽¹⁾. إلى جانب لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، نجد سلطات إدارية مستقلة أخرى تتمتع بهذه السلطة، كسلطة الضبط للبريد والمواصلات⁽²⁾، وكذا مجلس المنافسة في ظل الأمر رقم 95-06، حيث تنص المادة 2/34 منه على أنه:

« يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح رئيس مجلس المنافسة وبعد مصادقة المجلس عليه »⁽³⁾. إلا أنّ الوضع لم يبق على حاله، إذ بصدر الأمر رقم 03-03، قلّصت استقلالية المجلس من هذه الزاوية، حيث تنص المادة 31 منه: « يحدّد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم ». فبعدها كانت قواعد سير المجلس يحددها هو بالذات ويصادق عليها، أصبحت في ظل الأمر رقم 03-03 من اختصاص السلطة التنفيذية⁽⁴⁾.

وفي الأخير، إن كانت السلطات الإدارية المستقلة هي التي تحدّد تسييرها وتنظيم مصالحها بواسطة النظام الداخلي الذي تصدره، فإنّ حرّيتها تبقى محدودة إزاء النظام الداخلي⁽⁵⁾.

¹ - المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - تنص المادة 20 من القانون رقم 2000 - 03، المؤرخ في 5 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، على أنّ:

« تعدّ سلطة الضبط نظامها الداخلي.

يحدّد النظام الداخلي لسلطة الضبط على وجه الخصوص، تنظيمها وقواعد عمليات وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذا القانون الأساسي لمستخدميها ».

³ - أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁴ - أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁵ - GUERLIN G., « Regard sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendantes » in DECOOPMAN N., (S/dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », p. 83.

رابعاً: الشخصية المعنوية :

إنّ الأساس عند المشرّع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي⁽¹⁾، عكس نظيره الفرنسي، الذي لا يعترف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة إلا في الآونة الأخيرة ولللبعض منها⁽²⁾.

إنّ الاعتراف لسلطة إدارية مستقلة بالشخصية المعنوية، كما ذكرناه سالفًا ليس بعامل حاسم لقياس درجة الاستقلالية، لكن رغم ذلك، إلا أنّه يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية، خاصّة من الجانب الوظيفي، وذلك بالنظر إلى النتائج والآثار المترتبة عن الشخصية كأهلية التقاضي، والتعاقد، وتحمل المسؤولية حسب القواعد العامة⁽³⁾.

أ - أهلية التقاضي: أمام تمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية، فللرئيس الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية، بصفته مدعياً أو مدعى عليه.

ونذكر على سبيل المثال لجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية بصفة صريحة⁽⁴⁾، وأكثر من ذلك أقرّ المشرّع في نص المادة 6/119 على أنّ: « يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية ولاسيما في مجال:

- تمثيل اللجنة أمام العدالة ».

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنّها تتمتع بالشخصية المعنوية⁽⁵⁾، وبالتالي الرئيس هو صاحب الصفة في الخصومة.

وبذلك نستخلص الاستقلالية الوظيفية للسلطات المستقلة من هذا الجانب.

¹ - إنّ المشرّع الجزائري اعترف لكلّ السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي بالشخصية المعنوية، باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قبل تعديل سنة 2003، إلا أن لجنة البورصة أصبحت تتمتع بالشخصية المعنوية في ظل القانون رقم 03-04 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.

² - TRAORE S. « Les autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité morale : vers une réintégration institutionnelle de la catégorie juridique ? », J.C.P, administratif, fax. 75, N° 8-9, Août-Septembre 2004, p. 16 et s.

³ - حدري سمير، مرجع سابق ص 145.

⁴ - انظر المادة 112 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء...، مرجع سابق.

⁵ - انظر المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

ب - مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة: من بين النتائج المترتبة دائماً عن الشخصية المعنوية، إلقاء المسؤولية على عاتق السلطات الإدارية المستقلة نتيجة الأضرار الناجمة عن أخطائها الجسيمة. أما إذا كانت سلطة مستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنّ مسؤوليتها عن الأخطاء الصادرة عنها تتحملها الدولة.

فلجبر الأضرار الناجمة عن أفعال السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية نتيجة الخطأ الجسيم، الذي يبقى صعب الإثبات، تتولى السلطة الإدارية المستقلة دفع التعويضات المستحقة من ذمتها المالية الخاصة، وليس من ذمة الدولة، مما يجعل هذه السلطات مستقلة ولا تتبع السلطة التنفيذية في دفع التعويضات.

ت - أهلية التعاقد: طبقاً للقواعد العامة، نجد أنّ من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد، أي إمكانية السلطات الإدارية المستقلة إبرام عقود واتفاقيات مع لجان وهيئات أخرى في إطار التعاون الدولي، ونشير في هذا الصدد، إلى أنّ لجنة البورصة الجزائرية عضوة في المنظمة العالمية للجان القيم (OICV)⁽¹⁾، التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات والأسواق المالية العالمية، هذا الإطار يمكن كافة الأطراف في هذه المنظمة من تبادل الخبرات، والتجارب والمعلومات... الخ. وبالتالي تمّ إبرام اتفاقية بين لجنة البورصة الجزائرية (COSOB) ونظيرتها الفرنسية (COB)⁽²⁾، وذلك في إطار التعاون وتبادل المعلومات والتجارب، بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين.

وهو الأمر نفسه بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات، بما أنّ المادة 13 من القانون 2000-03 والتي تحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات تنص على أنه يمكن لسلطة ضبط البريد والمواصلات أن تتعاون في إطار مهامها مع السلطات الأخرى أو الهيئات الوطنية والأجنبية ذات الهدف المشترك. وفي الأخير يمكن القول بأن هذه هي أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية، لكن غالباً ما تصطدم بعراقيل تحدّ منها.

الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية :

من بين أهم القيود أو الحدود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة، نجد التقرير السنوي الذي تعدّه الهيئة المعنية، وتقوم بإرساله إلى السلطة التنفيذية. إلى جانب التقرير السنوي هناك موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات المستقلة. كما أنّ السلطة التنفيذية تقوم بوضع النظام الداخلي لبعض السلطات

¹ - تم إنشاء المنظمة العالمية للجان القيم (OICV) في سنة 1983، وتضم أكثر من 190 عضواً، يقع مقرّها بمدريد. انظر:

- PILVERDIER J. et HAMET J., Le marché financier français, Economica, Paris, 2001, p. 148 - 149.

² - تم إبرام الاتفاقية بين (COSOB) و(COB) في 25 جانفي 2001 بمدينة باريس الفرنسية. انظر:

- تواتي نصيرة، "المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها"، مرجع سابق، ص 183.

الإدارية المستقلة، وبالتالي سنتطرق إلى دراسة وتبيان الحدود التي تحدّ من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجانب الوظيفي و المتمثلة في التقرير السنوي (أولا)، و موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات المستقلة (ثانيا) ، وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي للسلطات الإدارية المستقلة (ثالثا).

أولا: التقرير السنوي وإرساله إلى الحكومة:

يعتبر هذا المظهر تقييدا لحرية السلطات الإدارية المستقلة في القيام بنشاطها، نتيجة الرقابة التي تمارسها الحكومة على النشاطات السنوية للسلطات المستقلة.

ونجد مثل هذه الرقابة على مستوى العديد من السلطات الإدارية المستقلة، كمجلس المنافسة مثلا، الذي تنص بشأنه المادة 1/27 من الأمر رقم 03-03 على أنه « يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية وإلى رئيس الحكومة وإلى الوزير المكلف بالتجارة ». مع اشتراط المشرع لضرورة نشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، أو في أية وسيلة من وسائل الإعلام الأخرى⁽¹⁾. كما نجد أيضا مثل هذه الرقابة على مستوى سلطة ضبط البريد والمواصلات⁽²⁾، لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽³⁾، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽⁴⁾، وأخيرا الوكالتين المنجميتين⁽⁵⁾.

ثانيا: موافقة الوزارة المختصة على الأنظمة الصادرة عن الهيئات المستقلة :

- 1 - المادة 2/27 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.
- علما أنّ مجلس المنافسة منذ تنصيبه، أي من سنة 1996 إلى يومنا هذا لم يتم بنشر تقريره السنوي في الجريدة الرسمية للجمهورية الذي يقوم بنشر تقاريره (C. Conc) الجزائرية الديمقراطية الشعبية ولا بوسيلة أخرى من وسائل الإعلام. وهذا عكس نظيره الفرنسي السنوية عن طريق كافة وسائل الإعلام وخاصة في الإنترنت.
- انظر موقع الإنترنت لمجلس المنافسة الفرنسي www.conseil.concurrence.fr
- 2 - انظر المادة 11/13 من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 5 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.
- ومن خلال أحكام المادة المذكورة أعلاه نستخلص أن المشرع لم يشير إلى أية جهة يرسل التقرير السنوي.
- 3 - انظر المادة 33/115 من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 5 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.
- 4 - انظر المادة 30 فقرة أخيرة من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، مرجع سابق.
- 5 - انظر المادة 6/8 من المرسوم التنفيذي رقم 93-04، المؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مرجع سابق.
- انظر المادة 6/8 من المرسوم التنفيذي رقم 94-04، المؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجولوجيا والمراقبة المنجمية، مرجع سابق.

حوّل المشرّع للسلطات الإدارية المستقلة عدّة سلطات، منها السلطة التنظيمية، التي تمارسها سلطتان إداريتان مستقلتان، وهما مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. فبالنسبة للجنة البورصة الجزائرية فإنّها تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة⁽¹⁾. ولكن بعد موافقة وزير المالية عليها⁽²⁾، تنشر بعدها في الجريدة الرسمية عن طريق قرار وزير المالية المتضمن الموافقة عليها. للوهلة الأولى، يمكن لنا اعتقاد أنّ مصطلح الموافقة (Approbation) مرادف لمصطلح المصادقة (Homologation)، وفي هذه الحالة، لا يعتبر قرار وزير المالية سببا لإضفاء الطابع التنظيمي على قرارات اللجنة.

فالمصادقة ما هي إلا شرط لدخول الأنظمة حيز النفاذ عن طريق النشر في الجريدة الرسمية، خلافا للموافقة التي فضل المشرع استعمالها بدلا من المصادقة، والتي تجعل النصّ غير الموافق عليه يبقى مجرد مشروع فقط، ولا يرتقى إلى درجة النظام⁽³⁾.

وعليه نخلص إلى أنّ اللجنة لا تتمتع بالسلطة التنظيمية بمعناها الحقيقي إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك، مما يجعل اللجنة تابعة للسلطة التنفيذية في هذا الجانب.

أمّا بالنسبة لمجلس النقد والقرض، فإنّ وزير المالية له الحق في طلب تعديل مشاريع الأنظمة، وذلك في أجل عشر (10) أيام، وبالتالي يجب على المحافظ بصفته رئيسًا للمجلس أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة أيام ويعرض عليه التعديل المقترح.

وفي الأخير يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه⁽⁴⁾.

وبالتالي يمكن القول أنّه يمكن الرد بالقبول أو الرفض على طلب تعديل المقترح من طرف وزير المالية، وبالتالي عدم تبعية المجلس إزاء السلطة التنفيذية.

ثالثا: وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي للسلطات الإدارية المستقلة:

إنّ بعض السلطات الإدارية المستقلة، تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية فيما يخص نظامها الداخلي، وهذا ما يقلص من استقلاليتها من الجانب الوظيفي.

¹ - المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102، المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم

93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 18، صادرة في 20 مارس 1996.

³ - ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Houma, Alger, 2005, p. 24 et 25.

⁴ - المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

ونذكر على سبيل المثال مجلس المنافسة، الذي يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم⁽¹⁾. وهو الأمر نفسه في مجال النشاط المنجمي، بحيث تنص المادة 51 من القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم على أن: « تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي، يتخذ بموجب مرسوم... »⁽²⁾.

وبالتالي نخلص إلى أن الوكالتين المنجميتين تابعة للسلطة التنفيذية فيما يخص وضعها لنظامها الداخلي، وهذا يحد من استقلاليتها بالجانب الوظيفي.

من خلال ما سبق عرضه، نتوصل إلى عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة في جانبها الوظيفي بالاستقلالية المطلقة.

خاتمة الفصل الأول :

إن استحداث السلطات الإدارية المستقلة كان مرتبطا بضرورة إيجاد أسلوب جديد لتدخل الدولة من أجل ضبط بعض المجالات الحساسة، وتعد الولايات المتحدة الأمريكية والعديد من الدول الأوروبية كبريطانيا وفرنسا السبابة في إنشاء ما يعرف ب "السلطات الإدارية المستقلة".

أما التجربة الجزائرية في هذا المجال فتتسم بالحدثة، فلم تعرف هذه السلطات إلا مع بداية التسعينات من القرن الماضي، وانطلاقا من معاناة المواطنين والمتعاملين الاقتصاديين والماليين من البيروقراطية، وفقدان الثقة في الإدارة الكلاسيكية خاصة مع تمركز القرار وغياب الشفافية، ظهرت هذه السلطات واقتطفت جزءا من الصلاحيات المخولة في الأصل للسلطات الثلاث التقليدية، وللقيام بالمهام الموكلة لها، تم تزويدها بعدة خصائص تتلائم مع طبيعتها الإدارية وشبه القضائية.

ويمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات إدارية دخلت النظام القانوني المؤسسي للدولة حديثا، تتولى عملية ضبط وتسيير بعض المجالات الحساسة نتيجة فشل الإدارة التقليدية في ذلك، وتتمتع بجملة من

¹ - تنص المادة 31 من الأمر 03-03 والمتعلق بالمنافسة على أن: « يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيوره بموجب مرسوم ».

² - مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر، عدد 20، الصادرة في 04 أبريل 2004.

- مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج ر، عدد 20، الصادرة في 04 أبريل 2004 - المادة 63 من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

² - تنص المادة 31 من الأمر 03-03 والمتعلق بالمنافسة على أن: « يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيوره بموجب مرسوم ».

² - مرسوم تنفيذي رقم 04-93، مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، ج ر، عدد 20، الصادرة في 04 أبريل 2004.

- مرسوم تنفيذي رقم 04-94، مؤرخ في 1 أبريل 2004، يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، ج ر، عدد 20، الصادرة في 04 أبريل 2004.

الخصائص من أجل القيام بمجموعة من الإختصاصات، وقد تكون في المجال الإقتصادي المالي أو في مجال الحريات العامة.

ويعتبر موضوع السلطات الإدارية المستقلة محط أنظار العديد من رجال القانون والاقتصاد، فهي هيئات هجينة داخل النظام القانوني المؤسسي في الدولة، هذا ما أدى إلى إثارة عدة نقاشات فقهية حول مدى دستورية هذه السلطات، وخلص الكلام إلى أنها ليست سلطة رابعة وسلطاتها تفتقد للأساس الدستوري الصريح بغض النظر عن التعديل الدستوري الجديد لسنة 2016 ، أين تمت دسترة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، كأهم هيئة لمحاولة التحكم في الوضع، خاصة مع انتشار الفساد والمحاباة داخل المجتمع الجزائري من أعلى الهرم الإداري إلى أسفله وأمام تشعب هذا الفساد وعمجز الإدارة التقليدية عن الحد منه.

الفصل الثاني: اللجنة المصرفية كنموذج للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

يعتبر الجهاز المصرفي القلب النابض للنشاط الإقتصادي و المحرك الإستراتيجي للتنمية الإقتصادية و الإجتماعية ، وذلك من خلال مؤسسات القرض التي تعد حلقات عبور للنشاطات المصرفية بمختلف أنواعها، ونظرا لتصاعد الرهان حول إقامة نظام مصرفي مستقر في ظل بيئة تنافسية سليمة كان لزاما إنشاء جهاز يتولى مهمة مراقبة هذه المؤسسات المصرفية و نشاطاتها من ناحية تطبيقها للتنظيمات، وبهذا تم إنشاء اللجنة المصرفية والتي أسندت لها هذه المهمة ، و لتسليط الضوء على هذه اللجنة قسمنا هذا الفصل إلى ماهية اللجنة المصرفية وحدود إستقلاليتها (مبحث أول)، السلطات الممنوحة لها والرقابة القضائية الممارسة عليها (مبحث ثاني).

المبحث الأول : ماهية اللجنة المصرفية و حدود استقلاليتها

تعتبر اللجنة المصرفية وريثة اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية المستحدثة بموجب الامر 47/71⁽¹⁾، المتضمن تنظيم مؤسسات القرض ، حيث أن هذه الاخيرة كانت تتمتع بدور استشاري و تخضع لسلطة وزير المالية⁽²⁾ ، ثم تم الغاء هذه اللجنة التقنية بالقانون رقم 12/86⁽³⁾ لتعوض بعد ذلك بموجب المادة 143 من قانون النقد و القرض 10/90⁽⁴⁾ باللجنة المصرفية و التي كلفت بمهمة مراقبة عمل البنوك و المؤسسات المالية و تتابع مدى تطبيقها للقوانين و الأنظمة الخاضعة لها⁽⁵⁾.

المطلب الأول : ماهية اللجنة المصرفية

لقد نص المشرع الجزائري على اللجنة المصرفية في الكتاب السادس من الامر 03-11، المتعلق بالنقد و القرض و الذي يحمل عنوان البنوك و المؤسسات المالية على أنها هي لجنة مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين و الأنظمة التي تخضع لها البنوك و المؤسسات المالية و بمعاينة المخالفات المثبتة ، ولمعرفة هذا الجهاز سنتناول تشكيلته (فرع أول)، والطبيعة القانونية (فرع ثاني).

1 - أمر رقم 71-47، مؤرخ في 30 جوان 1971، يتضمن تنظيم مؤسسات القرض، ج. ر. ج. ج. ، عدد 55، صادرة في 06 جويلية 1971.

2- المواد 09، 12، 11، 10، 13، 14 من نفس الامر.

3 -قانون رقم 86-12 ، مؤرخ في 19 أوت 1986 ، يتعلق بنظام البنوك و القرض ، ج ر عدد 34 ، صادرة في 20 أوت 1986.

4- القانون 10/90 المتعلق بالقرض و النقد ، ج. ر. ج. ج. عدد 06 ، الصادرة بتاريخ 18/04/1990

5- جميلة بلعيد، " الرقابة على البنوك و المؤسسات المالية" (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، فرع قانون الاعمال، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2001-2002)، ص 47.

الفرع الاول : تشكيلة اللجنة المصرفية

كأي جهاز داخل الدولة فإن اللجان المصرفية تتشكل من العنصر البشري الى جانب هيكل الدولة ، ولهذا سنحاول استعراضها و تبيان خصائصها في القانون الجزائري.

أولا : التركيبة البشرية :

حسب نص المادة 1/106 من الامر 03-11 ، المتعلق بالنقد و القرض تتكون اللجنة المصرفية من :

- المحافظ رئيسا.
 - ثلاثة 3 أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي و المالي و المحاسبي.
 - قاضيان 2 ينتدبان من المحكمة العليا يختارهما الرئيس الاول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الاعلى للقضاء.
 - ممثل عن مجلس المحاسبة يختاره رئيس هذا المجلس من بين المستشارين الاولين.
 - ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.
- من خلال استقراء المادة 106 أعلاه، نستنتج:

أ- الطابع الجماعي للتشكيلة:

اللجنة المصرفية مثلها مثل معظم السلطات الادارية المستقلة باستثناء وسيط الجمهورية⁽¹⁾ - ملغى - تتشكل من تركيبة جماعية ، يتضح هذا بالرجوع الى نص المادة 144 من القانون 90-10⁽²⁾ حيث نلاحظ ان المشرع كان يبحث دائما عن التعددية في التشكيلة ، فبعد أن كانت اللجنة تتشكل من خمسة أعضاء، أضاف عضوا سادسا من ذوي الكفاءة في المجال المصرفي و المالي و المحاسبي، وقد عدلت هذه التشكيلة بموجب الأمر 04/10⁽³⁾ حيث أصبحت تتشكل من ثمانية أعضاء بدلا من ستة أعضاء وهذا بهدف خلق التوازن المستمر بين جهات أخذ القرار.

¹ - مرسوم رئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس 1996، المتعلق بوسيط الجمهورية، ج ر عدد 20 ، صادرة في 31 مارس 1996 .ملغى.

² -تنص المادة 2/144 من القانون رقم 90-10 ، المرجع السابق، على أنه " تتألف اللجنة المصرفية من المحافظ أو من نائب المحافظ الذي يحل محله كرئيس و من الاعضاء الاربعة التاليين:

- قاضيان ينتدبان من المحكمة العليا يقترحهما الرئيس الاول لهذه المحكمة بعد استطلاع رأي المجلس الاعلى للقضاء.
- عضوين يتم اختيارهما نظرا لكفاءتهما في الشؤون المصرفية و المالية و خاصة المحاسبية، يقترحهما الوزير المكلف بالمالية.
- ³ - الأمر رقم 04/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، المعدل و المتمم للأمر رقم 03/11 ، المتعلق بالنقد و القرض ،

ب- الطابع المختلط للتشكيلة:

نلاحظ اختلاف المراكز القانونية لأعضاء اللجنة المصرفية على غرار نظيرتها في فرنسا⁽¹⁾، إذ تشكل من :

- شخصيات قضائية : عضوان بصفة قاض، ما يسمح لها بممارسة السلطة التأديبية على اكمل وجه.
- شخصيات خبيرة في المجال المالي و المصرفي و المحاسبي: نظرا للطابع الاستثنائي للمهنة المصرفية.
- الى جانب محافظ بنك الجزائر رئيسا : يتأسر محافظ بنك الجزائر الى جانب اللجنة المصرفية ، كل من بنك الجزائر و مجلس النقد و القرض ، الامر الذي يجعله على دراية كافية بما هو اصلح للجهاز المصرفي، و بالتالي فان صفته هذه تدعم فعالية الرقابة.

ثانيا: الامانة العامة

تنص المادة 2/106 (المذكورة سابقا) على انه:

" تزود اللجنة بأمانة عامة يحدد مجلس ادارة البنك صلاحيتها و كفاءات تنظيمها و علمها، بناء على اقتراح اللجنة".

من خلال نص المادة نلاحظ أن اللجنة المصرفية في الجزائر تتكون من هيكل دائم يتمثل في الامانة العامة ، هذا الهيكل مبين في الرسالة العامة رقم 317 المؤرخة في 08 ديسمبر 2004، تسند له مهمة تحضير و تنفيذ قرارات اللجنة⁽²⁾، حيث يتولى ارسال الاستدعاءات الى الجلسات و على اثر انتهاء كل جلسة، يرفع الامين العام و في حالة غيابه - أمين الجلسة المعين من قبل رئيس اللجنة المصرفية- محضرا يحتوي خاصة على اثبات حضور الاشخاص المعنية، مختلف النقاط المناقشة و القرارات المتخذة، ويستطيع ممثل الشخص الخاضع للتأديب تفحص الملف التأديبي على مستوى الامانة العامة ، و في الاخير يضمن الامين العام تنفيذ القرارات⁽³⁾.

من خلال ما تقدم نستنتج ان تشكيلة اللجنة المصرفية في القانون الجزائري تشبه تلك في القانون الفرنسي مع بعض الاختلافات سواء من حيث عدد الاعضاء او من حيث توزيع مراكزهم، الا أن ما يجمعهما هو غياب جمعيات المصرفيين و التي تهدف الى تمثيل المصالح الجماعية لأعضائها لاسيما لدى السلطات العمومية و تزويد

¹ - Art L613-3 (Loi N° 2005-1564 du 15 Décembre 2005 art 14 J.O du 16 Décembre 2005) du CMFF , disponible sur : www.lexinter.net

² -FORT (jean – Louis) , « l'organisation du contrôle bancaire . » , Revue conseil d'état, N° 06,2005, P 06.

³ -المواد 25،23،17،14،13،11،10،8،5 من القرار رقم 2005-04 ، المؤرخ في 20 أبريل 2005، المتعلق بقواعد تنظيم و عمل اللجنة المصرفية الذي ألغى القرار رقم 93-01 ، المؤرخ في 06 ديسمبر 1993 (غير منشور في الجريدة الرسمية) ، و قد قالت الاستاذة بن لطرش منى: أنها قواعد في غاية الاهمية نأسف فعلا لكونها غير مشروعة لا من الناحية الموضوعية بسبب عدم اختصاص اللجنة المصرفية بإصدار هذه القواعد، و لا من الناحية الشكلية لأنها غير منشورة.

اعضاءها و الجمهور بالمعلومات و تحسيسهم ، و تدرس هذه الجمعية المسائل المتصلة بممارسة المهنة، لاسيما تحسين تقنيات البنوك و القروض و تحفيز المنافسة و ادخال تكنولوجيا جديدة و تنظيم خدمات الصالح العام و تسييرها و تكوين المستخدمين و العلاقات مع ممثلي المستخدمين⁽¹⁾.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للجنة المصرفية.

تنص المادة 1/105 من الامر 11-03 على مايلي:

"تؤسس لجنة مصرفية تدعى في صلب النص اللجنة و تكلف بما يأتي (...)." .

و بمقارنة نص المادة أعلاه من نص المادة 143 من قانون النقد و القرض 90-10، يمكننا ان نلاحظ ان المشرع الجزائري لم يضيف شيئا فيما يخص تحديد طبيعة اللجنة المصرفية، و اكتفى بحشر كلمة (اللجنة) التي تدل فقط على تردد المشرع فيما يخص هذا الموضوع، الا اننا سنحاول عرض مجموعة من الآراء الفقهية في هذا المجال.

أولا : الطابع الازدواجي للجنة المصرفية.

إن نص المادة 146 من قانون النقد و القرض (المادة 107 من الامر 11-03) ، يفرق بين قرارات اللجنة المصرفية القابلة للطعن الاداري و تلك التي لا تقبل ذلك، فمجرد تحديد أنه يمكن ان تكون قرارات تعيين مدير مؤقت او مصف و الجزاءات التأديبية و حدها موضوع طعن أمام مجلس الدولة ، يدل بمفهوم المخالفة أن باقي القرارات كالأوامر أو التحذير التي لم تذكر صراحة ، تمثل قرارات ادارية تخضع لنظام المنازعات المرتبط بهذه التصرفات ، بمعنى طعن بالإلغاء.

اللجنة المصرفية تكون اذا سلطة ادارية مستقلة عندما تنطق بأمر أو تحذير، وتكون محكمة ادارية عندما تنطق بجزاء تأديبي او عندما تعين مصف او مدير مؤقت⁽²⁾ ، هذا ما ذهب اليه الاستاذ ديب سعيد في تحليله الذي يمكن القول عنه انه مستوحى من القانون الفرنسي، حيث كيف المشرع صراحة اللجنة المصرفية الفرنسية بأنها هيئة قضائية عندما تتصرف في اطار السلطة القمعية الممنوحة لها⁽³⁾ ، بناءا عليه اضفى الفقيه الطابع الاداري و القضائي للجنة المصرفية ، حيث اعتبر أنه في غياب النية الصريحة للمشرع فانه لا بد من تحليل حالة الهيئة المعنية و شروط ممارستها لوظيفتها و بالتالي توصل الى استخراج المعايير التالية :

¹ - المادة 1/96 ، 2،3 من الامر رقم 03 - 11 ، مرجع سابق .

² -DIB (Saïd) ، « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie . » , Revue de conseil d'état , N°3 ,2003, P 121

³ -Art L 613-23-I Du CMFF, dispose : « Lorsque la commission bancaire statue en application de l'article L. 613-21 , Elle est une juridiction administrative. » , disponible sur : www.lexinter.fr

- يعتبر الجهاز هيئة قضائية اذا كانت الاجراءات المتبعة امامه قريبة من تلك المتبعة امام المحاكم (لاسيما فيما يخص اجراء المواجهة) .
- بما ان تشكيلة اللجنة المصرفية تحتوي على قضاة فهذا دليل على الطابع القضائي لها.
- كما ان ما يكرس الطابع الازدواجي هو معيار التسبيب ، الذي يعتبر الزامي للقرارات القضائية في حين انه ليس كذلك اذا تعلق الامر بقرار تنفيذي إلا اذا تم النص على ذلك صراحة (1).
- كما ان نص المادة 146 القانون (90-10) حسب رأيه يقود الى مجموعة من القراءات : اولها تهدف الى إقصاء التدابير الادارية المتمثلة في التحذير و الاوامر من الطعن القضائي ، وهذا امر غير معقول . ففي الواقع يؤكد الاجتهاد القضائي ان الطعن بالإلغاء موجود بالنسبة لكل التصرفات الادارية حتى بعدم وجود نص قانوني يقضي بإمكانية الطعن الاداري او القضائي ، و هذا راجع حسب الفقيه الى وجود مبدا عام أسمى من القانون (2) ، القراءة الثانية تهدف الى ان المنازعة الادارية تتعلق فقط بالقرارات المنصوص عليها بحكم المادة 146 من قانون النقد و القرض ، هذا ما يجعل باقي القرارات من اختصاص القاضي العادي ، غير انه و باعتماد المادة 07 من قانون الاجراءات المدنية 09/08 (3) على المعيار العضوي لتحديد مجال المنازعة الادارية و بالتالي القاضي الاداري تجعل منها قراءة دون جدوى . اما فيما يخص القرارات الاخيرة يرى الكاتب انها ملائمة أكثر ، اذا تقسم المادة الطعون ضد اللجنة المصرفية الى طعون بالنقض (فيما يخص القرارات المذكورة في نص المادة) وطعون بالإلغاء (فيما يخص تلك التي لم تنص عليها المادة). اخيرا فان تحديد المشرع أجل تقديم الطعون يضمن على قرارات اللجنة المصرفية قوة الشيء المقضي فيه .

ثانيا : اللجنة المصرفية سلطة ادارية مستقلة .

يعتبر الاستاذ زوايمية رشيد اللجنة المصرفية سلطة ادارية مستقلة ، فهو يرى ان هدف هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المحدد لها ، الى جانب ان الاعمال الصادرة هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المحدد لها ، الى جانب ان الاعمال الصادرة عنها بمثابة اعمال الادارة ، فالقرارات النافذة من

¹ - DIB (Saïd), « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie.», OP,cit , P 125.

² - نص المادة 143 من دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-338، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج .ر .

ج.ج ، عدد76 ، صادرة في 08 ديسمبر 1996 على أنه : " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الادارية " .

³ - القانون 08-09 المؤرخ في 23 أبريل 2008 و المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية .

صلاحيات السلطة العامة ، تقليدها معترف به للسلطات الادارية⁽¹⁾ فينتقد بذلك الراي القائل بإضفاء الطابع القضائي عليها⁽²⁾ على النحو التالي :

- فعلا حضور قاضيين ضمن تشكيلة اللجنة المصرفية يعتبر دليل على الطابع القضائي لكنه ليس قاطعا ، ذلك ان بعض السلطات الادارية المستقلة تضم قضاة دون ان تستفيد من التكييف القضائي ، هذا هو حال لجنة تنظيم و مراقبة البورصة.

- فيما يخص اقتصار اختصاص الهيئات القضائية في مجال العقوبات التأديبية أمر غير صحيح اذ يلاحظ شغف المشرع في الاحتفاظ بهذه السلطة لسلطات ادارية مستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، ففي مجال البورصة لا تكتسي الغرفة التأديبية في لجنة تنظيم ومراقبة البورصة الطابع القضائي رغم اصدارها لعقوبات تأديبية في مواجهة الوسطاء في عمليات البورصة حيث نلمس الطابع الاداري لها⁽³⁾.

- فيما يخص اجراء المواجهة كدليل على الطابع القضائي ، يرى ان مثل هذه القاعدة لم تنتج عن نص تشريعي بل عن النظام الداخلي الذي تصدره اللجنة نفسها ، في حين ان السؤال دائما يبقى مطروح حول شرعية هذا الاخير .

- استقلالية الجهاز ليس حكرا على الهيئات القضائية فإنشاء السلطات الادارية المستقلة تعكس النظرية التقليدية للأشخاص العامة.

- اقتصار اجراء التبليغ حسب قانون الاجراءات المدنية على القضاء ليس معيار قاطعا ، حيث ان مجلس النقد و القرض يعتبر سلطة ادارية مستقلة في المجال البنكي و المالي ، الا انه يعتمد على قانون الاجراءات المدنية في تبليغ بعض قراراته⁽⁴⁾.

- التسبب لا يقتصر فقط على القضاء ، حقيقة النصوص التشريعية (قانون 10/90 و الامر 11/03) لم تشر الى مسألة تسبب اللجنة لقراراتها ، حيث تعتمد هذه الاخيرة في ذلك على نظامها الداخلي ، غير أنها ملزمة بذلك باعتبار أن القرارات الفردية تمس بحقوق الافراد.

¹ -ZOUAIMIA (Rachid), « Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie . », Edition Houma ,Alger,2005, P14

² -Ibid,PP51-55

³ - المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34 ، صادرة في 23 ماي 1993 ، معدل و متمم بالأمر رقم 96-10، المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر عدد 03 ، صادرة سنة 1996 ، و بالقانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر عدد 11 ، صادرة في 19 فيفري 2003.

⁴ - نص المادة 3/65 من الامر 11-03، المرجع السابق، على أنه : " يصدر المحافظ القرارات في مجال النشاطات المصرفية و تنشر القرارات المتخذة بموجب الفقرات أ) و ب) و ج) في الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية و تبلغ القرارات الأخرى طبقا للقانون الاجراءات المدنية " .

- ان استبدال مصطلح الطعن الاداري بمصطلح الطعن القضائي لا يضيف شيئا فيما يخص تكييف اللجنة المصرفية فالطعن بسبب التعسف في استعمال السلطة و الموجه ضد الهيئات الادارية يعتبر طعن قضائي على غرار الطعن بالنقض ضد أي قرار نهائي صادر عن هيئة قضائية فهذا المصطلح يؤكد على أن الطعن يكون أمام هيئة قضائية بمعنى أنه لا مجال للتظلم.

- اخيرا فيما يخص أن تكييف اللجنة كهيئة ادارية يقودنا الى اقصاء الاجراءات الادارية من مجال المنازعة ، أمر غير معقول حيث أنه و حسب المادة 143 من الدستور فان القضاء ينظر في الطعن في قرارات السلطات الادارية.

- كما يرى الاستاذ بونو ثيري Bonneau Thierry ، أنه لا جدوى من اعتبار اللجنة المصرفية الفرنسية محكمة ادارية⁽¹⁾.

المطلب الثاني : مدى استقلالية اللجنة المصرفية

لم يعترف المشرع الجزائري للجنة المصرفية بالاستقلالية بصورة صريحة⁽²⁾، على عكس السلطات الاخرى الفاصلة في المجال الاقتصادي و المالي و هي : لجنة تنظيم عمليات البورصة⁽³⁾، سلطة ضبط البريد و المواصلات⁽⁴⁾ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية⁽⁵⁾، الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية⁽⁶⁾، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز⁽⁷⁾ ، مجلس المنافسة⁽⁸⁾، غير أن هذا الاعتراف في الحقيقة يبقى مشكوك فيه⁽⁹⁾.

¹ - « La qualification de juridiction administrative est inutile puisque l'on sait bien que les dits pouvoirs ne sont pas dépendants de cette qualification aussi peut-on estimer, sans s'en tenir a la qualification légale que la commission bancaire est une autorité administrative indépendante. »

- BONNEAU (Thierry) , Droit bancaire , 5 eme Ed, Montchrestien, Paris, P105.

² - لم يعترف بها أيضا : بالنسبة لمجلس النقد و القرض ، المادة 58 من الامر رقم 03-11 ، مرجع سابق

³ - المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المرجع السابق، بعد تعديلها بالقانون 03-04، المرجع السابق.

⁴ - المادة 10 من القانون رقم 03-2003، المرجع السابق.

⁵ - المادة 44 من القانون رقم 01-10 ، المرجع السابق.

⁶ - المادة 45 من نفس القانون.

⁷ - المادة 112 من القانون رقم 02-01، المرجع السابق.

⁸ - المادة 23 من الامر 03-03، المرجع السابق ، معدلة بالمادة 09 من القانون رقم 08-12 ، المؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36،

صادرة في 2 جويلية 2008.

⁹ - « les autorités de régulation sont une partie inhérente de l'état , leur indépendance ne peut être ni absolue ni total . »

- KHELLOUFI (Rachid) , « Les institutions de régulation en droit Algérien », Revue Idara, n° 28, 2004, P95.

أما فيما يخص سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية⁽¹⁾، فلا يمكن اعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة لأنها تابعة لوزارة المالية، وصلاحياتها تمارسها المديرية العامة للضرائب ريثما يتم تنصيبها، كذلك الأمر بالنسبة إلى سلطة ضبط المياه⁽²⁾، التي أنشئت كسلطة إدارية مستقلة.

كما أن اللجنة المصرفية لا تتمتع بالشخصية المعنوية مثل غالبية السلطات الإدارية المستقلة الأخرى. وفي غياب رأي المشرع في هذا الموضوع ارتأينا محاولة البحث فيما يخص الأبعاد القانونية لقياس درجة الاستقلالية وعلى هذا سنتطرق إلى الاستقلالية العضوية (فرع أول) ثم الاستقلالية الوظيفية (فرع ثاني).

الفرع الأول: المعيار العضوي :

يعتبر الجانب العضوي لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة و اللجنة المصرفية بصفة خاصة جانب حيوي لقياس درجة الاستقلالية و على هذا سنتناول دراسة مدى الاستقلالية العضوية من جانبين : تشكيلة اللجنة وطريقة تعيين أعضائها (أولا) و ظروف ممارسة الوظيفة (ثانيا).

أولا: التشكيلة وطريقة التعيين :

إن تشكيلة اللجنة المصرفية على غرار السلطات الإدارية المستقلة تتسم بالطابع الجماعي اذ تعتبر صفة الجماعة أحد عوامل تقوية الاستقلالية بالإضافة الى الطابع المختلط لأعضاء اللجنة الذي يظهر في اختلاف صفتهم و مراكزهم القانونية ، و كذا طريقة تعيينهم و عليه سنتناول: تشكيلة اللجنة و طريقة تعيين الأعضاء.

أ- التشكيلة:

تتكون اللجنة المصرفية من ثمانية (8) أعضاء ، هم المحافظ رئيسا، ثلاثة أعضاء لهم كفاءة في المجال المصرفي و المالي و المحاسبي ، و قاضيين ينتدب الأول من المحكمة العليا و يختاره رئيسها الأول، و ينتدب الثاني من مجلس الدولة و يختاره رئيس المجلس بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ممثل عن مجلس المحاسبة و ممثل عن الوزير المكلف بالمالية.

ب- طريقة التعيين:

تنص 2/106 من الأمر 03-11 على انه « يعين رئيس الجمهورية أعضاء اللجنة لمدة 5 سنوات » نستنتج من نص المادة أن رئيس الجمهورية هو صاحب الاختصاص الأصلي في تعيين أعضاء اللجنة المصرفية

¹ - المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 04-331 ، المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 ، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية و إسترادها وتوزيعها ، ج.ر.ج. عدد 66 ، صادرة في 20 أكتوبر 2004.

² - المادة 65 من القانون رقم 05-12 ، المؤرخ في 4 أوت 2005 ، المتعلق بالمياه ج ر عدد 60 ، صادرة في 4 سبتمبر 2005 .

خلافًا لما كان عليه الحال في ظل القانون 90-10⁽¹⁾. أما فيما يخص المحافظ فلم يتغير الأمر ، حيث يعين هو الآخر بمرسوم رئاسي وهذا ما نصت عليه المادة 13 من الأمر 03-11 .

ان انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين ، يمنح اللجنة نوع من الاستقلالية اتجاه الحكومة ، وهو يتمتع بهذه السلطة في كل السلطات الإدارية المستقلة⁽²⁾، ماعدا لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تخضع في تعيين رئيسها⁽³⁾ إلى الحكومة ، وفي تعيين أعضائها الآخرين إلى قرار من الوزير المكلف بالمالية⁽⁴⁾. كذلك الأمر بالنسبة لأعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز حيث يتم تعيين أعضائها من طرف الوزير المكلف بالطاقة والوزير المكلف بالعدل⁽⁵⁾.

على الرغم من أن سلطة التعيين التي توكل إلى سلطة عليا في الدولة ، تعد ضمانا للاستقلالية، إلا أن ذلك قد يولد في الشخص المعين الشعور بالامتتان اتجاه سلطة معينه ، الأمر الذي يؤثر على قراراته لهذا فإن الانتخاب يعتبر الوسيلة الأضمن للاستقلالية.

كما يؤخذ على النص التشريعي ، غياب جهات اقتراح الأعضاء، إلا فيما يخص فئة القضاة إذ يختار الرئيس الأول للمحكمة العليا قاضيان بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء أما الأعضاء الثلاثة فرغم أنهم يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي و المالي والمحاسبي، إلا أننا لا نعرف من يقوم باقتراحهم .

أما اللجنة المصرفية الفرنسية فإن أعضائها الأربعة يعينون بموجب قرار من الوزير المكلف بالاقتصاد والمالية⁽⁶⁾.

¹ - تنص المادة 2/144 من القانون رقم 90-10 ' المرجع السابق ' على انه "يعين الأعضاء الأربعة لمدة 5 سنوات بمرسوم يصدر عن رئيس الحكومة ويمكن تجديد تعيينهم ... " .

² - بالنسبة للأعضاء:- مجلس المنافسة ' المادة 25 من الأمر رقم 03-03 ' المرجع السابق ' معدلة و متممة بالمادة 11 من القانون رقم 08-12 ' المرجع السابق .

- هيئتي الضبط في قطاع المناجم ' المادة 48 من القانون رقم 01-10 ، المرجع السابق

- هيئة ضبط الكهرباء والغاز ' المادة 113 من القانون رقم 02-01 ' المرجع السابق .

- بالنسبة لرئيس لجنة الإشراف على التأمينات ' المادة 206 مكرر من القانون رقم 06-04 ' المؤرخ في 20 فيفري 2006 يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 ' المؤرخ في 25 جانفي 1995 ' المتعلق بالتأمينات ، ج ر عدد 15 ، صادرة في 12 مارس 2006 .

³ - تنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 مؤرخ في 13 جوان 1994 ، يتضمن تطبيق المواد 21،22،29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المرجع السابق ، ج ر عدد 41 ، صادرة في 26 جوان 1994 ، على انه " يعين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لمدة نيابة تدوم 4 سنوات بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية " .

⁴ - المادة 06 من نفس المرسوم .

⁵ - المادة 134 من القانون رقم 02-01 ، المرجع السابق.

⁶ - Direction de la communication 'note d'information n :132 , la commission bancaire , bancaire , op.cit.

ثانيا: ظروف ممارسة الوظيفة :

يعتبر تحديد مدة انتداب رئيس سلطة ادارية مستقلة و اعضائها من بين احدى الركائز الهامة المعتمد عليها لإبراز طابع الاستقلالية ، واعتبار مدة الانتداب محددة قانونا، هو بمثابة مؤشر يجسد استقلالية السلطات الادارية المستقلة ، بالإضافة الى نظام التنافي الذي يدعم طابع الاستقلالية⁽¹⁾.

أ- ممارسة النيابة: "Le Mondât":

في الحقيقة إن النص على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانونا، لا يدل على الاستقلالية العضوية، نتيجة جعل الأعضاء عرضة للعزل في أي وقت من طرف سلطة تعيينهم، الأمر الذي ينفي الاستقلالية العضوية⁽²⁾. وهذا ما يلاحظ على غالبية السلطات الإدارية المستقلة، كسلطة ضبط البريد والمواصلات⁽³⁾، لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽⁴⁾، الوكالتين المنجميتين⁽⁵⁾ ومجلس النقد والقرض⁽⁶⁾، على عكس ما يلاحظ في لجنة تنظيم البورصة والقيم المنقولة، التي يعين رئيسها وأعضاؤها لمدة 5 سنوات. اما فيما يخص اللجنة المصرفية، فقد أبقى المشرع في ظل الأمر 11-03 على مدة انتداب الأعضاء الأربعة المحددة بخمس سنوات⁽⁷⁾، وتراجع عن تحديد مدة انتداب الرئيس⁽⁸⁾.

هذا ما يجعله عرضة للعزل في أي وقت، كما أن المشرع لم يشر لا بصفة صريحة ولا ضمنية إلى إمكانية تجديد هذه المدة، كما كان معمول به في ظل القانون 10-90، وبالتالي أمام سكوت المشرع في هذا الشأن، تكون مدة النيابة قابلة للتجديد على أساس غياب أحكام صريحة تنص على ذلك. هذه المسألة (أي قابلية مدة الانتداب للتجديد) مظهر يمس بسير الأعمال نتيجة عدم استقرار الوظيفة من جهة، وعدم استقلالية الأعضاء اتجاه سلطة تعيينهم من جهة اخرى⁽⁹⁾ وبالتالي من الأفضل النص بصفة صريحة على عدم قابلية المهلة للتجديد. كما أن

¹ Zouimia (rachid), les autorité administratif indépendantes et la régulation économique en Algérie, op .cit, p 41.

² - سمير حدري، المرجع السابق ، ص 64.

³ - المادة 15 من القانون رقم 03-2000، المرجع السابق.

⁴ - المادة 117 من القانون رقم 01-02 ، المرجع السابق.

⁵ - المادة 48 من القانون رقم 10-01، المرجع السابق.

⁶ - المادة 59 من الامر رقم 11-03 ، المرجع السابق.

⁷ - المادة 2/106 من نفس الأمر (المادة 2/144 من القانون 10-90 ، ملغاة)

⁸ - المادة 22 - ملغاة - من القانون 10-90، المرجع السابق.

⁹ - سمير حدري، نفس المرجع ، ص 74.

النصوص القانونية التي تنظم اللجنة المصرفية لم ترد فيها أي إشارة إلى كيفية إنهاء مدة انتداب أعضاء اللجنة الخمسة ولا إلى أسبابها⁽¹⁾، باستثناء المادة 15 من الأمر 03-11 والتي نصت على أنه: "يتقاضى المحافظ ونواب المحافظ، أو ورثتهم عند الاقتضاء إلا في حالة العزل بسبب خطأ فادح تعويضا عند انتهاء وظيفتهم..."

ويلاحظ من نص العبارة أن عبارة "خطأ فادح" جاءت فضفاضة، تفتح المجال أمام السلطة التقديرية لجهة التعيين لتحديد ما يدخل تحت هذا المفهوم وما لا يدخل، وبالتالي إمكانية التعسف في عزل الرئيس، والأمر كذلك بالنسبة للهيئات الإدارية المستقلة الأخرى، ما عدا لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁽²⁾.

ب- نظام التنافي: "Incompatibilités":

من اجل تفادي كل خطر لتحيز سلطة الضبط الفاصلة في المادة الردعية، يجب احترام نظام التنافي، هذا الأخير قد يكون كلياً أو جزئياً، يكون كلياً في حالة تنافي وظيفة أعضاء أجهزة الإدارة في السلطات الإدارية المستقلة مع ممارسة أي وظيفة أخرى، مهما كانت عمومية أو خاصة مع كل نشاط مهني، وكذا مع كل عهدة انتخابية ويجب أن نضيف امتلاك مصالح بصفة مباشرة أو بواسطة شخص قابل للمساس بحياة الأشخاص المعنية⁽³⁾.

بالنسبة للمشرع الجزائري فقد كرس نظام التنافي الجزئي بالنسبة لرئيس اللجنة المصرفية، حيث تتنافي وظيفة المحافظ مع كل عهدة انتخابية وكل وظيفة حكومية وكل وظيفة عمومية وكذلك الأمر بالنسبة لوظيفة نائب المحافظ، ولا يمكن للمحافظ ونواب المحافظ أن يمارسوا أي نشاط أو مهنة أو وظيفة أثناء عهدتهم، ما عدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي⁽⁴⁾. وتشارك في ذلك مع كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁽⁵⁾ وهيئة الضبط في المجال المنجمي⁽⁶⁾.

ويبقى هذا النظام مكرس حتى بعد نهاية مدة النيابة، حيث لا يجوز للمحافظ ونواب المحافظ خلال مدة سنتين بعد نهاية عهدتهم أن يسيروا أو يعملوا في مؤسسة خاضعة لسلطة أو مراقبة بنك الجزائر أو شركة تسيطر عليها مثل هذه المؤسسة ولا أن يعملوا كوكلاء أو مستشارين لمثل هذه المؤسسات أو الشركات⁽⁷⁾.

1 - حكيمة دموش، المركز القانوني للجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 74.

2 - حكيمة دموش، المركز القانوني للجنة المصرفية، المرجع السابق، ص 60.

3 - Zouimia (rachid), les autorités de régulations indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op. cit, p 82.

4 - المادة 1/14، 2 من الامر رقم 03-11، المرجع السابق.

5 - المادة 24 من المرسوم التشريعي 93-10، المرجع السابق.

6 - المادة 49 من القانون رقم 01-10، المرجع السابق.

7 - المادة 3/15 من الامر رقم 03-11، المرجع السابق.

بالنسبة للقاضيين، فإن هذا النظام شيء مفترض نظرا للمركز القانوني الذي يتمتعان به حيث تنص المادة 18 من القانون العضوي 04-11⁽¹⁾ على أنه:

"يمنع على كل قاض، مهما كان وضعه القانوني، أن يملك في مؤسسة، بنفسه أو بواسطة الغير تحت أية تسمية، مصالح يمكن أن تشكل عائقا للممارسة الطبيعية لمهامه، أو تمس باستقلالية القضاء بصفة عامة".

تبقى مسألة الأعضاء الثلاثة أصحاب الكفاءة في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي والذي يظهر جليا عدم خضوعهم لمثل هذا النظام، حيث يقول الأستاذ زوايمية رشيد في هذا الشأن أنه باستطاعة المشرع على الأقل التحسب لانعدام نظام التنافي في مواجهة هؤلاء الأعضاء وذلك بإخضاعهم لإجراء الامتناع. هذا الأخير لا يهدف إلى منع أعضاء إدارة السلطات الإدارية المستقلة الجمع بين وظائفهم ووظائف مصالح في أي مؤسسة، بل يتمثل في تقنية تقصي بعض الاعضاء بسبب وضعيتهم الشخصية ازاء المؤسسات المتابعة من مداولات الجهاز⁽²⁾، و بناء على ما تقدم نلاحظ فراغا قانونيا يسمح لأعضاء اللجنة المصرفية بالتداول في قضايا لهم فيها مصالح، ما يجعلنا نطرح سؤالا حول مفهوم مبدأ الحياد الذي يفترض أن تخضع له اللجنة المصرفية، و حول مدى الاستقلالية التي تتمتع بها من أجل أداء وظيفتها الضبطية في المجال المصرفي على أكمل وجه.

الفرع الثاني: المعيار الوظيفي

الاستقلالية الوظيفية لسلطة الضبط تعتمد اساسا على مجموعة العناصر المتمثلة في :

- طرق وضع قواعد تنظيمها وعملها.
- طبيعة علاقتها مع السلطة التنفيذية⁽³⁾.

أولا : وضع اللجنة لنظامها الداخلي

إنّ وضع الهيئة لنظامها الداخلي يعتبر مظهر من المظاهر التي تدعم استقلاليتها الوظيفية. ولقد أصدرت اللجنة المصرفية في هذا الشأن القرار رقم 93-01 المؤرخ في 06 ديسمبر 1993، المتعلق بتنظيم عملها⁽⁴⁾.

يحتوي هذا القرار على قواعد سير الخصومة التأديبية أمام اللجنة، وهي قواعد متعلقة بكيفية ضمان حقوق الدفاع، تحديد مواعيد، اجتماعات أعضاء اللجنة، وتبليغ القرارات... إلخ، وهو قرار ذو أهمية كبيرة، نظرا لقيمة القواعد التي أتى بها⁽¹⁾، هذا القرار معدل ومتمم بالقرار رقم 05-04⁽²⁾

¹ - القانون العضوي رقم 04-11، مؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن نظام القضاة، ج ر عدد 57، صادرة في 08 سبتمبر 2004.

² -Zouimia (rachid), les autorités de régulations indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op. cit, p 83. KHELLOUFI (Rachid), op. cit , p 101.-³

⁴ - بن لطرش منى "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور التولية"، مجلة ادارة عدد24 لسنة 2002 ، ص81.

ثانياً : إقصاء السلطة التنفيذية من مجال اختصاص اللجنة:

تستفيد السلطة الادارية المستقلة من سلطة فعلية في اتخاذ القرارات، فظهور هذه الهيئات يعتبر ترجمة لانسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي ، الامر الذي أدى الى اعادة النظر في توزيع الاختصاصات و المهام لدعم الاستقلالية الوظيفية لهذه السلطات مسايرة للإصلاحات فبصدور قانون النقد و القرض أصبحت اللجنة المصرفية تمارس اختصاصاتها الرقابية و التأديبية بصفة انفرادية دون تدخل السلطة التنفيذية، و من بين المظاهر التي تدعم الاستقلالية الوظيفية للجنة:

أ) انتقال اختصاص السلطة التنفيذية في مراقبة البنوك إلى اختصاص اللجنة:

قبل صدور القانون رقم 90-10 والأمر رقم 03-11 المتعلقين بالنقد والقرض كانت الرقابة المصرفية موكلة للجنة التقنية للمؤسسات المصرفية التي كانت تحت سلطة وزير المالية⁽³⁾ والتي تم حلها بموجب القانون رقم 86-12 المتعلق بنظام البنوك والقرض وعوضت بجهاز يسمى لجنة الرقابة على المؤسسات المصرفية⁽⁴⁾. وتقوم هذه اللجنة بتقديم آرائها وتوصياتها بشأن جميع المسائل التي تهم المهنة المصرفية، كما تقوم بتسهيل تنسيق النشاط الذي تمارسه المؤسسات المالية⁽⁵⁾.

ولقد كانت اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية تابعة بصفة مباشرة لسلطة وزير المالية ولا يمكن لها أن تأخذ أي تدبير من تدابير التقويم إلاّ بعد أخذ رأي وزير المالية، حيث تنص المادة 13 من الأمر رقم 71-47 على ما يلي: « تدرس اللجنة التقنية أوضاع وحسابات وميزانيات كل واحدة من المؤسسات المالية وتعرضها مصحوبة بملاحظاتها وتوصياتها على مصادقة وزير المالية الذي يرخص عند الاقتضاء في نشرها »⁽⁶⁾.

¹ - القواعد التي أتى بها القرار رقم 01-93 هي قواعد في غاية الأهمية نأسف فعلا لكونها غير مشروعة لا من الناحية الموضوعية بسبب عدم اختصاص اللجنة المصرفية بإصدار هذه القواعد ولا من الناحية الشكلية لأنها غير منشورة. بن لطرش منى "السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة"، مرجع سابق، ص 81.

² - القرار 04/05، المتعلق بقواعد تنظيم و عمل اللجنة المصرفية ، مرجع سابق.

³ - المادة 9 من الأمر رقم 71-47 ، مرجع سابق

⁴ - المادة 29 من القانون رقم 86-12، المؤرخ في 19 أوت 1986، المتعلق بنظام البنوك والقرض ج ر عدد 34، الصادرة في 20 أوت 1986.

⁵ - انظر المادتين 10، 11 من الأمر رقم 71-47، مرجع سابق.

⁶ - المادة 13 من الأمر رقم 71-47، مرجع سابق.

- انظر أيضا المادة 14 من نفس الأمر.

فالسطة التنفيذية هنا والمثلة بوزير المالية كانت تسيطر بصورة كلية على أعمال هذه اللجنة فكانت تتبع كل أعمالها وتعلم بها⁽¹⁾ وبكل برامج الأشغال وتقدمها وهذا حسب المادة 07 فقرة أخيرة من المرسوم رقم 71-191 المتعلق بتشكيل وتسيير اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية التي تنص على أنه: «... يحاط وزير المالية ببرنامج الأشغال وتقدمها»

لكن وكما قلنا سابقا فإنّ القانون رقم 90-10 والأمر رقم 03-11 المتعلقين بالنقد والقرض قد أقصيا السلطة التنفيذية من رقابة البنوك والمؤسسات المالية، بذلك اللجنة المصرفية تقوم بمهامها دون أي تدخل من وزير المالية.

ب) الطابع الحصري لاختصاص اللجنة:

معناه أنّ السلطات المخولة لها من طرف المشرع تمارسها وحدها دون أي تدخل من السلطة التنفيذية، فهي تقوم بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية، بناء على الوثائق والمستندات وفي عين المكان، وتقوم بتنظيم برامج عمليات المراقبة التي تقوم بها، كما تحدد قائمة التقديم وصيغته وآجال تبليغ الوثائق والمعلومات التي تراها مفيدة، ولها أن تطلب من البنوك والمؤسسات المالية كل المعلومات التي تحتاجها.

وبصورة عامة تراقب وتتحقق من مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية لمختلف الأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها والمنظمة للنشاط المصرفي⁽²⁾.

كما منح المشرع أيضا اللجنة المصرفية سلطة أخرى تمارسها دون أي تدخل من السلطة التنفيذية وتمثل في السلطة التأديبية، فهي تقوم بمعاينة البنوك والمؤسسات المالية الخاضعة لرقابتها، والتي أخلت بقواعد حسن سير المهنة، والتي تمارس المهنة المصرفية بدون ترخيص واعتماد، وبصفة عامة تعاقب على كل مخالفة للقواعد المؤطرة و المنظمة للنشاط المصرفي والتي قامت بمعاينتها من قبل.

ولقد حدد المشرع للجنة المصرفية العقوبات التي توقعها وذلك حسب المخالفة المرتكبة من طرف الأعوان. دون الإشارة إلى تدخل السلطة التنفيذية في ذلك.

هنا نشير الى أن المادة 114 من الأمر المتعلق بالنقد والقرض تنص على ما يلي: « إذا أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يدعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير يمكن للجنة أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية:...»⁽¹⁾.

¹ - تنص المادة 6 من المرسوم رقم 71-191، المؤرخ في 30 جوان 1971، المتعلق بتشكيل وتسيير اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية، ج ر عدد 55، الصادرة في 06 جويلية 1971 على ما يلي: « إنّ جدول أعمال كل اجتماع يحدده محافظ البنك المركزي الجزائري بعد أن يعلم به وزير المالية.»

² - انظر المواد 105، 108، 109، 110 من الأمر رقم 03-11، مرجع سابق.

إذن فمجال اختصاص توقيع العقوبات مقتصر فقط على اللجنة المصرفية دون مشاركة من أية جهة أخرى هذا ما يدعم استقلاليتها الوظيفية.

ت) عدم تدخل السلطة التنفيذية من أجل تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة عن اللجنة:

لم ينص المشرع في النصوص المنظمة للجنة المصرفية على إمكانية تعديل أو إلغاء قراراتها من طرف السلطة التنفيذية.

لكن خول مجلس الدولة حق النظر في الطعون المقدمة ضدّ بعض قراراتها، حيث تنص المادة 2/107 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض على ما يلي: « تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي »⁽²⁾.

إذن فعدم تدخل السلطة التنفيذية من أجل تعديل أو إلغاء القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية يعتبر كمظهر مدعم لاستقلاليتها الوظيفية.

المبحث الثاني: مجال رقابة اللجنة المصرفية ورقابة القضاء على أعمالها

إن مهمة الضبط التي تتمتع بها اللجنة المصرفية تتمثل بصفة عامة في سلطة الرقابة و سلطة العقاب، و تشمل الأشخاص الخاضعين لها و هم المؤسسات المصرفية سواء كانت عامة أو خاصة ، كما تشمل هذه الرقابة الجانب الموضوعي والمتمثل في احترام الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بنشاطات الأشخاص المذكورة من ناحية شروط الإستغلال، احترام قواعد حسن سير المهنة و السهر على الوضعية المالية لها⁽³⁾، بالإضافة إلى هذا المعاقبة على المخالفات المرتكبة و عدم احترام التنظيم.

و على هذا سنتطرق إلى مجال رقابة اللجنة المصرفية (مطلب أول) و رقابة القضاء على أعمالها (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مجال رقابة اللجنة المصرفية

نظم قانون النقد والقرض الإطار القانوني الذي تعتمد عليه اللجنة المصرفية بإعتبارها هيئة ضبط اقتصادي في المجال المصرفي، لتكريس الحماية القانونية لهذا المجال كونه يعتبر من الأنشطة الإستراتيجية للدولة، و بالتالي فقد

¹ - المادة 144 من الامر 11/03 ، مرجع سابق.

- انظر أيضا المواد من 111 إلى 115 من نفس الأمر.

² - المادة 2/107 من الأمر رقم 03-11، مرجع سابق.

³ - عجرود وفاء ، "دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة منتوري ، قسنطينة ، 2009)، ص09.

كرس المشرع الجزائري للجنة المصرفية إختصاصات متنوعة، تتمثل أهمها في الدور الرقابي (فرع أول) إلى جانب الدور التأديبي (فرع ثاني).

الفرع الأول : الدور الرقابي للجنة المصرفية

تعتبر الرقابة أحد أهم الوسائل والآليات التي منحها المشرع للجنة المصرفية، و كما ذكرنا سابقا فهذه الرقابة هي رقابة على احترام شروط الدخول إلى المهنة المصرفية وهذا مايسمى بالرقابة القبلية (أولاً)، إلى جانب احترام شروط ممارستها (ثانياً).

أولاً: احترام شروط الدخول إلى المهنة المصرفية (الرقابة القبلية)

يعتبر الدخول إلى المهنة المصرفية أهم مرحلة لتحقيق الهدف المرجو من الرقابة، إذ تعد بمثابة صمام أمان للانطلاق السليم في تكوين نظام مصرفي متوازن و مستقل ، و تتمثل في احترام الشروط الإجرائية و تلك الواجب توافرها في المؤسسين و المستخدمين المسيرين ، فاللجنة المصرفية تسهر على ضمان استمرارية احترامها.

أ- احترام الشروط الاجرائية:

إن دخول البنوك و المؤسسات المالية للنشاط المصرفي يتطلب احترام شروط اجرائية تشتمل على منح الترخيص و الاعتماد من طرف مجلس النقد و القرض بالإضافة الى مراعاة الشكل القانوني، اذ يجب ان تؤسس البنوك و المؤسسات المالية الخاضعة للقانون الجزائري على شكل شركات مساهمة ، بالإضافة الى هذا فإن الدخول الى المهنة المصرفية يستلزم وضع حد ادنى لرأس المال أقل منه، لا يمكن ممارسة النشاط المصرفي و هذا ما سنوضحه بالتفصيل، و تتمثل الشروط الإجرائية في مايلي :

1) الترخيص و الاعتماد:

إن اللجنة المصرفية تسهر على احترام النصوص التشريعية و التنظيمية، فإنها تتأكد أن البنوك و المؤسسات المالية التي تمارس النشاط المصرفي، تدخل ضمن قائمة البنوك و المؤسسات المالية المعتمدة قانوناً⁽¹⁾ كما تتأكد من تواصل احترامها لمختلف الشروط المنصوص عليها في النصوص التشريعية و التنظيمية ، غير أنها تعين عند الاقتضاء المخالفات التي يرتكبها أشخاص يمارسون نشاطات البنك أو المؤسسة المالية دون أن يتم اعتمادهم و تطبق عليهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في الأمر 03 / 11 المتعلق بالنقد و القرض .

¹ - يتولى محافظ بنك الجزائر إعداد هذه القوائم و نشرها في الجريدة الرسمية و هذا حسب مقتضيات المادة 93 من الأمر 03 - 11، المرجع السابق.

(2) الشكل القانوني للمؤسسة :

يجب أن تؤسس البنوك و المؤسسات المالية الخاضعة للقانون الجزائري على شكل شركة مساهمة⁽¹⁾ ، و عليه فإن اللجنة المصرفية تراقب مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية لأحكام القانون التجاري . إذن فهي تسهر على :

- توفر مختلف أجهزة الإدارة و التسيير و المراقبة .
- مراقبة مشروعية مداورات الجمعية العامة .
- مطابقة التسمية المستعملة / حيث يمنع على كل مؤسسة من غير البنوك و المؤسسات المالية، إن تستعمل اسما أو تسمية تجارية أو إشهار .

(3) الحد الأدنى لرأس المال :

دعما للتنظيم البنكي و تشديد الرقابة للدخول الى المهنة المصرفية ، تم وضع حد أدنى لرأس المال ، أقل منه لا يمكن ممارسة النشاط المصرفي يختص بتحديدده مجلس النقد و القرض⁽¹⁾ فبعد صدور الأمر 03-11، أصدر المجلس النظام 04-01⁽²⁾ لتطبيقه الذي ألغى النظام 90-01 لتصبح البنوك و المؤسسات المالية ملزمة عند تأسيسها بامتلاك رأس مال محررا كليا و نقدا عند الاكتتاب يساوي على الأقل :

- ملياران وخمسة مائة مليون دينار بالنسبة للبنوك .
- خمس مائة مليون دينار فيما يتعلق بالمؤسسات المالية⁽³⁾ .
- كما تلزم البنوك و المؤسسات المالية التي يتواجد مقرها الرئيسي في الخارج ، بأن تمنح لفروعها التي رخص لها مجلس النقد و القرض بالقيام بعمليات مصرفية في الجزائر ، تخصيصا يساوي على الأقل الحد الأدنى لرأس المال المطلوب لتأسيس البنوك و المؤسسات المالية الخاضعة للقانون الجزائري المنتمية لنفس الفئة و التي تم بموجبها الترخيص بالفرع⁽⁴⁾ .

² - المادة 1/83 من الأمر رقم 03 / 11، المرجع السابق .

¹ المادة 1-2 من الأمر رقم 03-11، المرجع السابق.

² المواد من 592 الى 715 مكرر 29 من المرسوم التشريعي 93-08 المؤرخ في 25 أفريل 1993 المعدل و المتمم لأمر 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري ، ج ر عدد 27 صادرة في 27 أفريل 1993

³ - المادة 2 من النظام رقم 04-01، مؤرخ في 4 مارس 2004، يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال، البنوك و المؤسسات المالية في الجزائر ج ر عدد 27

، حل محل النظام رقم 90-01، المؤرخ في 4 جوان 1990، المعدل و المتمم بنظام رقم 93-03 المؤرخ في 4 جويلية 1993 ج ر عدد 01

⁴ - المادة 3 من نفس النظام .

- وعليه فإن اللجنة المصرفية، تسهر على احترام قيمة الحد الأدنى لرأس المال و طرق تحريه و ينجر عن أي مخالفة كذلك توقيع العقوبات المناسبة .

ب- احترام الشروط الواجب توافرها في المؤسسين و المستخدمين و المسيرين :

المؤسسون هم الأشخاص الطبيعيون و ممثلو الأشخاص المعنويين الذين يشاركون مشاركة مباشرة أو غير مباشرة في عمل غرضه تأسيس مؤسسة ، و المسير وهو كل شخص طبيعي له دور تسييري في مؤسسة كالمدير العام أو المدير أو أي إطار مسؤول يتمتع بسلطة اتخاذ التزامات تصل إلى صرف الأموال أو أوامر الصرف نحو الخارج باسم المؤسسة.

1) احترام الحد الأدنى للمسيرين :

يجب أن يتولى شخصان على الأقل تحديد الاتجاهات الفعلية لنشاط البنوك و المؤسسات المالية ويتحملان أعباء تسييرها ، وتعين البنوك و المؤسسات المالية الكائن مقرها الرئيسي بالخارج ، شخصين على الأقل توليهما تحديد الاتجاهات الفعلية لنشاط فروعها في الجزائر و مسؤولية تسييرها⁽¹⁾.

2) الكفاءة و الأخلاق:

يجب على المستخدمين الميسرين التصرف بطريقة سليمة و أن لا يتركوا أخطاء مهنية تتسبب في خسائر للمؤسسة وزبائنها ، لاسيما المودعين لديها أو تعرضهم لأخطار غير اعتيادية أو غير مألوفة ، و كل تسيير عشوائي أو تسيير سيء تلاحظه اللجنة المصرفية و تعتبره مضرا بالمؤسسة أو بزبائنها المودعين أو بالغير ، يمكن أن يتخذ في شأنه قرار وفقا للمادة 114 من الأمر 11 / 03⁽¹⁾ ، و ذلك بإيقاف مسير أو مسيرين عن العمل لفترات تتراوح ما بين ثلاثة أشهر و ثلاثة سنوات .

كما يشترط كذلك خلو الأشخاص المعنيين من المواقع المذكورة في المادة 80 من الأمر 11 / 03 الذي حكم عليهم بسبب، جناية اختلاس أو غدر...إلخ.

ثانيا : إحترام مقاييس التسيير:

إن أخطاء التسيير الهيكلية تنتج عن العجز في طرق التسيير التي يمكن جمعها في ثلاث فئات : التحكم السيئ في رقابة التسيير، التحكم السيئ في المخاطر، التحكم السيئ في تسيير أصل / خصم، لهذا فإن مؤسسات القرض ملزمة باحترام مقاييس التسيير الموجهة لضمان السيولة ، وتوازن التركيبة المالية ، فمخالفة هذه القواعد

¹ - الأمر 11/03 المتعلق بالقرض و النقد، مرجع سابق

يؤدي إلى تدخل اللجنة المصرفية التي تستطيع إصدار العقوبات المناسبة ، وهذا تماما ما نصت عليه المادة 97 من الأمر 03-11⁽¹⁾

أ) احترام مقاييس الحذر:

مقاييس الحذر تعتمد على مفهوم الأموال الخاصة التي تدل على مصدر مستقر في متناول مؤسسات القرض ، وهي تنشأ من الأموال الخاصة القاعدية و الأموال الخاصة التكميلية فالأموال الخاصة تسمح باستمرار نشاط مؤسسات القرض وحماية الإدخار ، فهي تمتص الخسائر التي لا تغطي من الأرباح ، لهذا فإن التنظيم يعرض على مؤسسات القرض احترام متطلبات عامة للأموال الخاصة و استعمالها كعنصر مرجعي في رقابة الحذر الممارسة على سلطات الرقابة ، فهي تسمح خاصة بحساب النسب المنصوص عليها في تنظيم الحذر⁽²⁾ .

1) النسب الاحترازية:

وهي النسب التي تهدف الى تغطية التزامات مؤسسات القرض و كذلك نسب دفع الاخطار المتعلقة بالمستفيدين و نسب اخرى للحفاظ على الاصول السائلة أو سهلة التحويل الى نقود و تشمل هذه النسب على نسبة الملاءة ، نسبة تقسيم الاخطار، نسبة تمويل المسيرين و المديرين و نسبة حيازة المساهمات و نسبة الالتزامات الخارجية و سنتطرق بكل نسبة بالتفصيل فيمايلي :

- نسبة الملاءة:

هي العلاقة بين قيمة الأموال الخاصة للبنوك و قيمة إلتزاماتها⁽³⁾ ، وتهدف الى درء استحالة تغطية مؤسسات القرض لالتزاماتها ، وتحديث قيمة هذه الالتزامات بجانب العملاء و ذلك بفرض علاقة بين قيمة الأموال الخاصة لمؤسسات القرض و قيمة مجموع مخاطر القرض التي تتعرض لها بسبب عملياتها، هذه النسبة تكون على الأقل 08%⁽⁴⁾ ، وعليه فإن اللجنة المصرفية تسهر على احترام البنوك لنسبة الملاءة .

- نسبة تقسيم الأخطار:

هي العلاقة بين مبلغ الأموال الخاصة للبنك و الالتزامات اتجاه نفس الزبون هذه النسبة تهدف إلى تحديد قيمة التزامات مؤسسات القرض اتجاه نفس الزبون أو مجموع الزبائن المستفيدين ومنها :

¹ - الأمر 11/03 ، مرجع سابق .

² - المادة 56 من القانون رقم 07-01 مؤرخ في 27 فيفري 2007 ، يتعلق بتعاونيات الإدخار و القرض ، ج ر عدد 15 ، صادرة في 28 فيفري 2007 .

³ - عجرود وفاء ، مرجع سابق ، ص 57.

⁴ - نظام رقم 09/91 ، مؤرخ في 14 أوت 1991 ، يحدد قواعد الحذري تسيير المصارف و المؤسسات المالية، ج.ر.ج.ج. عدد 24، معدل ومتمم بانظام 04./95

- نسبة تقسيم المخاطر الفردية : وهي النسبة القسوى بين مجموع المخاطر التي يتعرض لها بسبب عملياته مع المستفيد ذاته ، و يجب أن تكون هذه المخاطر أقل من ربع الأموال الخاصة للبنك .
- نسبة تقسيم المخاطر الكبرى : وهي النسبة القسوى بين مجموع المخاطر التي يتعرض لها بسبب عملياته مع المستفيدين الذين حصل كل واحد منهم على قروض .

- نسبة السيولة :

وبهذا تفرض نسبة على مؤسسات القرض مؤداها الاحتفاظ بقدر كافي من الأصول السائلة أو سهلة التحويل إلى نقود و ذلك لتفادي استحالة مواجهة طلبات سحب الأموال في مدة قصيرة.

- نسبة تمويل المسيرين و المديرين:

حيث تنص المادة 104 من الأمر 11-03 على أنه " يمنع على كل بنك أو مؤسسة مالية أن تمنح قروضا لمسيريها أو للمساهمين فيها أو للمؤسسات التابعة لمجموعة البنك أو المؤسسة المالية... و كذلك الأمر بالنسبة لأزواج المسيرين و المساهمين و أقاربهم من الدرجة الأولى " .

كما يجب على كل عضو من المستخدمين المسيرين أن يمتنع تحت طائلة عقوبات اللجنة المصرفية ، عن طلب قروض أو طلب أية تسهيلات أخرى في الدفع من مؤسسة أو هيئة أخرى وثيقة الإرتباط بمؤسسة خاضعة لها ، و ينطبق المنع على كل مؤسسة مصرفية أجنبية أخرى بالجزائر⁽¹⁾

- نسبة حيازة المساهمات :

سمحت المادة 118 من قانون النقد و القرض للبنوك و المؤسسات المالية بامتلاك مساهمات في رأس مال المؤسسات الموجودة أو قيد الإنشاء ولكن دون أن تتعدى 50% من الأموال الخاصة لمؤسسة القرض ، و في هذا الإطار نجد أن اللجنة المصرفية توسع تحرياتها إلى المساهمات و العلاقات المالية بين الأشخاص المعنويين الذين يسيطرون بصفة مباشرة أو غير مباشرة على بنك أو مؤسسة مالية إلى الفروع التابعة لها ، و يمكن أن توسع اللجنة مراقبتها إلى فروع الشركات الجزائرية المقيمة بالخارج في إطار الإتفاقيات الدولية⁽²⁾ .

- نسبة الالتزامات الخارجية :

هذه النسبة لمخاطر التعاملات الخارجية، تلزم كل مصرف أو مؤسسة مالية في مجال نشاطها الخارجي بالإمضاء بحيث لا تفوق 4 مرات الأموال الخاصة.

¹ - المادة 13 من النظام 05/92 المتعلق بالشروط الواجب توفرها في مسيري البنوك و المؤسسات المالية مسيريها و ممثلها.

² - المادة 2-1/110 من الامر 11/03 مرجع سابق.

2) الاحتياطي الإلزامي

بعد الحرب العالمية الثانية ظهرت نسبة الاحتياطي كأداة للسياسة النقدية و أعطت الكثير من الدول للسلطات النقدية السلطة في تغيير نسبة الإحتياطي و استخدامها كأسلوب لمراقبة و توجيه الإئتمان⁽¹⁾ وقد سارت الجزائر على نفس النهج ، حيث تنص المادة 02 من النظام 02/04⁽²⁾ على أنه « .تلتزم البنوك حسب مفهوم المادة 70 من الأمر 11/03.... بتكوين الإحتياطي الإلزامي » ومن خلال نص المادة فإن البنوك هي وحدها المعنية بهذا الإجراء ، و تستثنى تلك الموجودة في حالة تسوية قضائية⁽³⁾ و بموجب هذا الإجراء يلتزم كل بنك تجاري بالإحتفاظ بجزء أو نسبة معينة من أصوله النقدية وودائعها في شكل رصيد دائم لدى البنك المركزي ، و تتراوح نسبته بين 0 % و 15%⁴ ، ثم عاد إلى نسبة 1 % في ظل التعليمات 05/01⁽⁵⁾ ويلتزم بنك الجزائر أمام اللجنة المصرفية بالتبليغ عن كل تقصير تم تسجيله في عملية تكوين الإحتياطي الإلزامي و العقوبات المتعلقة به و المطبقة ، غير أنه يمكن للجنة طبقا للمعايير التي قد تكون حددتها سابقا أن ترخص لبنك بعدم تكوين الإحتياطي الإلزامي لفترة لا تتجاوز 06 أشهر.

3) احتياطي الفوائد

في الحقيقة هذا الاحتياطي لا ينص عليه التنظيم المالي ، إنما ينص عليه القانون التجاري في المادة 127 على مايلي « .في الشركات ذات المسؤولية المحدودة و شركات المساهمة يقتطع من الأرباح سندات نصف العشر على الأقل وتطرح منها عند الإقتضاء الخسائر السابقة ، ويخصص هذا الإقتطاع لتكوين مال احتياطي يدعى احتياطي قانوني و ذلك تحت طائلة البطلان كل مداولة مخالفة » . ويستنتج من المادة أن المؤسسات المالية تخضع لتكوين احتياطي قانوني.

¹ - علي بطاهر، "إصلاحات النظام المصرفي الجزائري وأثارها على تعبئة المدخرات و تمويل التنمية" (شهادة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية، فرع تحليل إقتصادي، جامعة الجزائر، 2006/2005، ص ص 72-73

² - نظام رقم 04 - 02 ، مؤرخ في 4 مارس 2004 ، يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياطي الإلزامي، ج.ر.ج.ج عدد 27، الصادرة في 28 أبريل 2004.

³ - المادة 03 من النظام 02 /04 ، نفس المرجع.

⁴ - المادة 05 ، نفس المرجع.

⁵ - Instruction N° 01/05 du 13 janvier 2005 , modifiant l'instruction n° 02/04 relative au régime des réserves obligatoires , disponible sur : www.bank-of-algeria.dz

4) التأمين على الودائع:

يعد هذا الإجراء من القواعد الوقائية الأساسية المقترحة من طرف لجنة بازل، و تؤكد هذا التوجه لإقامة هذا الإجراء مع الأزمات التي تعرض لها النظام المصرفي و خاصة بنك الخليفة والبنك الصناعي التجاري ، ولقد حدد النظام 03/04⁽¹⁾ نظام ضمان الودائع و الذي تقوم بتسييره شركة مساهمة تسمى بشركة ضمان الودائع البنكية وتساهم فيه البنوك بنسبة 1 % من إجمالي ودائعها نهاية كل سنة. و لايمكن استخدام هذا النظام إلا في حالة توقف بنك عن الدفع.

ب) احترام مقاييس الشفافية:

وهي مقاييس يجب على البنك او المؤسسة المالية احترامها ومنها متابعة الالتزامات للقروض الممنوحة للعملاء و التفريق بين القروض العادية و القروض المصنفة بالإضافة الى التزامات المحاسبة و المتمثلة في القواعد التي يفرضها مجلس النقد و القرض، ضف الى ذلك تنظيم الرقابة الداخلية و سنتناول بالتفصيل كل عنصر من العناصر السالفة الذكر:

1) متابعة الالتزامات:

تلتزم البنوك و المؤسسات المالية في اطار تكريس قواعد الحذر بالمتابعة المستمرة للقروض الممنوحة و ذلك من خلال ترتيب ذممها حسب درجة المخاطرة و تكوين المؤونات لكل منها، هذا ما نصّت عليه التعليمات 74 / 94 .

وعليه يجب على كلّ بنك أو مؤسسة مالية أن :

- يفرق بين القروض الممنوحة للعملاء حسب درجة الخطر الذي يتعرض له إلى قروض عادية وقروض مصنفة.
- إنشاء احتياطي مخاطر القرض.
- يسهر على المعالجة المناسبة لفوائد سندات الديون و التي ليست مضمونة التحصيل .

2) التزامات المحاسبة:

تعمل المؤسسات المالية بالالتزامات المحاسبية التي يحددها مجلس النقد و القرض، فهو المختص بوضع المقاييس و القواعد المحاسبية التي تطبق عليها، وعليه تلتزم البنوك و المؤسسات المالية بنشر حساباتها السنوية خلال 06 أشهر الموالية لنهاية السنة المحاسبية المالية في النشرة الرسمية للاعلانات القانونية الالزامية وفقا للشروط التي

¹ - نظام رقم 03/04 ، المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية ، ج.ر.ج.ج ، عدد 35 ، الصادرة في 02 جوان 2004.

يحددها المجلس وتختص اللجنة المصرفية وحدها بمنح كل تمديد لأجل تراه مناسباً بصفة استثنائية، بناءً على العناصر المقدمة لتدعيم طلب التمديد التي تقدمها البنوك و المؤسسات المالية⁽¹⁾ وتعاونيات الإيداع و القرض⁽²⁾ في حدود 06 أشهر، وتلتزم هذه الأخيرة قبل النشر بتبليغ نسخة أصلية للحسابات السنوية إلى اللجنة المصرفية التي يمكنها أن تأمر المؤسسات المعنية بالقيام بنشريات تصحيحية في حالة وجود بيانات غير صحيحة أو وقوع سهو في المستندات .

3) تنظيم الرقابة الداخلية:

ان البنوك و المؤسسات المالية تلتزم بوضع نظام رقابة داخلي حددته المادة 03 من النظام 03/02⁽³⁾ الذي يبين طبيعة المخاطر التي تواجهها (المخاطر الائتمانية ، مخاطر أسعار الفائدة ، مخاطر السوق ، مخاطر التشغيل).

و تلتزم البنوك و المؤسسات المالية بوضع تقريرين في السنة على الأقل :

- الأول حول شروط ممارسة الرقابة الداخلية ويحتوي هذا التقرير بالخصوص على ما يأتي :

• جرد التحقيقات المنجزة و النتائج المستخلصة لا سيما أهم النقائص المسجلة و الإجراءات التصحيحية المتخذة.

• وصف التعديلات الهامة التي تمت في مجال المراقبة الداخلية خلال فترة المراجعة .

• تقديم أهم الأعمال المرتقبة في ميدان الميزانية الداخلية⁽⁴⁾

- التقرير الثاني حول تقدير و مراقبة المخاطر التي تتعرض لها:

يحتوي هذا التقرير لاسيما على العناصر الأساسية و أهم الإستنتاجات التي يمكن أن تنجم عن تقدير المخاطر التي تتعرض لها بالإضافة إلى إنتقاء مخاطر القرض و تحرير مردودية القرض⁽⁵⁾ و يجب أن يتم تبليغها الى اللجنة المصرفية .

¹ - المادة 03/04-05 من الأمر 11/03، مرجع سابق.

² - المادة 04-03/44 من القانون 01/07، مرجع سابق.

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

⁴ - المادة 45 من النظام 03-02 ، المرجع سابق.

⁵ - المادة 46 من نفس النظام .

4) تعيين محافظي الحسابات:

بما أن مؤسسات القرض تعتبر شركات مساهمة فهي ملزمة في تعيين محافظي الحسابات بإحترام الشروط الواجب توفرها فيهم ، حيث تنص المادة 100 من الأمر 03-11 على أنه " يجب على كل بنك أو مؤسسة مالية و على كل فرع من فروع البنك الأجنبي أن يعين محافظين اثنين للحسابات على الأقل⁽¹⁾ يخضع محافظو حسابات البنوك و المؤسسات المالية لرقابة اللجنة المصرفية التي يمكنها أن تسلط عليهم العقوبات الآتية ، دون الإخلال بالملاحظات التأديبية أو الجزائية :

- التوبيخ

- المنع من مواصلة عمليات مراقبة بنك أو مؤسسة مالية

- المنع من ممارسة مهام محافظي الحسابات لبنك ما أو مؤسسة مالية ما لمدة (03) سنوات مالية

ت) احترام المبادئ المصرفية:

بما أنه لا يوجد قانون خاص بأخلاقيات المهنة المصرفية فإننا سنتطرق الى ما استقرت عليه الاعراف و العادات المصرفية من خصائص ومبادئ في المجال .

1) خاصية احتكار العمل المصرفي:

تنص المادة 75 من الأمر 03-11 على أنه " يمنع كل شخص طبيعي أو معنوي من غير البنوك أو المؤسسات المالية ، حسب الحالة ، القيام بالعمليات ، التي تجرئها تلك البنوك و المؤسسات بشكل إعتيادي بموجب المواد من 72 الى 74 اعلاه ، باستثناء عمليات الصرف التي تجرئها طبقا لنظام المجلس " .

من خلال نص المادة نستنتج أن العمل المصرفي حكر على البنوك و المؤسسات المالية التي تعتبر الأشخاص الأساسية التي ينظم قانون النقد و القرض نشاطها فهي المؤسسات التي تمارس عملية القرض⁽²⁾ بشكل عادي وتتضمن العمليات المصرفية تلقي الأموال من الجمهور و عمليات القرض ، وكذا وضع وسائل الدفع تحت تصرف الزبائن و إدارة هذه الوسائل⁽³⁾ ، و هناك مؤسسات مالية لا يمكنها تلقي الأموال من العموم و لا إدارة وسائل الدفع أوضاعها تحت تصرف زبائنها ، و لكن بإمكانها القيام بسائر العمليات الأخرى .

¹ - المادة 100 من الأمر 03-11 ، المرجع السابق .

² - نص المادة 68 من الأمر 03-11 ، المرجع السابق.

³ - المادة 66 من الأمر 03-11 ، المرجع السابق .

هنا يبرز دور اللجنة المصرفية في مراقبة مدى إحترام كل واحد لإختصاصاته كما تضطلع اللجنة المصرفية بالسهر على عدم خروج البنوك والمؤسسات المالية عن إطار النشاطات الموكلة اليها ، اذ لا يجوز لها أن تمارس بشكل إعتيادي نشاط غير النشاطات المذكورة في المواد السابقة ، إلا إذا كان مرخصا لها بموجب أنظمة يتخذها المجلس . كما يمنع على أي مؤسسة من غير البنوك و المؤسسات المالية أن توهم بأنها تنتمي إلى فئة من غير فئة التي اعتمدت ضمنها ، و أن تثير اللبس بهذا الشأن (1)

كما تمتد رقابة اللجنة المصرفية في هذا المجال الى الغير وذلك ما نصت عليه المادة 76 من الأمر 03-11، كما تستطيع تعيين مصفي للمؤسسة المخالفة.

2) مبدأ السرية المصرفية:

تعتبر السرية المصرفية من القواعد المستقرة و اللصيقة الصلة بعمل البنوك فتلتزم هذه الأخيرة بموجب القواعد العامة في القانون و الأعراف المصرفية ، بحفظ أسرار العملاء و عملياتهم المصرفية ، ما لم يكن هناك نص يقضي بغير ذلك و عليه فإن إفشاء السر المصرفي يعرض مؤسسة القرض الى المسؤولية التأديبية بسبب الإخلال بالواجبات المهنية حيث يأتي دور اللجنة المصرفية التي تسهر على حسن سير القواعد المهنية.

3) مبدأ اعرف زبونك : (مكافحة جريمة تبييض الأموال)

يهدف مبدأ اعرف زبونك الى منع استغلال و استخدام البنوك و غيرها من المؤسسات المالية من جانب بعض العملاء كقنوات لتبييض الاموال ، و هذا يقتضي قيام المؤسسات المالية لاسيما البنوك بتطوير معايير و طرق الحصول على المعلومات من العملاء ، فهنا يكمن دور اللجنة المصرفية في التحسيس و الوقاية حيث تسهر اللجنة على ان تتوفر البنوك و المؤسسات المالية على سياسات و ممارسات و تدابير مناسبة لاسيما في ما يخص المعايير الدقيقة المتعلقة بمعرفة الزبون و عملياته، هذا يدخل ضمن الوقاية و الكشف عن تبييض الاموال الذي يندمج في نظام المراقبة الداخلية للبنوك و المؤسسات المالية الذي يتم اعداد تقرير سنوي بشأنه و يرسل الى اللجنة المصرفية (2) و عليه يمكن القول أن اللجنة المصرفية تقوم بدور وقائي في مجال مكافحة تبييض الاموال ، اذ تتولى ارسال مفتشي بنك الجزائر المفوضين من قبلها الى البنوك و المؤسسات المالية و فروعها من أجل مراقبة الوثائق (3) كما تباشر اجراءات تأديبية ضدها في حالة ثبوت عجز في اجراءاتها الداخلية الخاصة بالرقابة في مجال الاخطار بالشبهة.

1 - المادة 81 من الأمر 03-11 ، المرجع السابق .

2 - المادة 1 من النظام 05/05 ، المرجع السابق.

3 - المادة 13 من القانون 01/05 المرجع السابق.

في الاخير تلتزم اللجنة المصرفية بإخطار الهيئة المتخصصة بنتائج الاجراءات التي اتخذتها و تتمثل هذه الاخيرة في خلية الاستعلام المالي .

الفرع الثاني : الدور التأديبي للجنة المصرفية

لقد منحت اللجنة المصرفية سلطة إصدار مجموعة من التدابير الوقائية و العقوبات التأديبية دون المساس ببقية الملاحظات المدنية و الجزائية و تجدد هذه السلطات أساسها القانوني في النظام 05/92 و عليه سنتطرق إلى الإجراءات الوقائية للجنة المصرفية (أولا) ، ثم الجزاءات التأديبية (ثانيا).

أولا : الإجراءات الوقائية

تلعب اللجنة المصرفية دور وقائي و ردعي في المجال المصرفي فالهيئات الادارية المستقلة تملك امكانية توقيع العقوبات و تختلف الاجراءات المتبعة من قبل هذه الهيئات حيث تشمل توجيه اوامر او اعدارات لتصحيح تصرفات المتعامل و باحترامها يتفادى المتعامل توقيع العقوبات فإن لم يستجب هذا الاخير لهذه الاجراءات تسلط عليه عقوبات كالإنذار و التوبيخ و عقوبات مالية تمس بالنشاط المهني وتشتمل هذه الإجراءات على مايلي :

أ) اجراءات اللوم:

إذا أخلت إحدى المؤسسات الخاضعة لرقابة اللجنة بقواعد حسن سير المهنة، يمكن للجنة أن توجه لها تحذيرا، بعد إتاحة الفرصة لمسيرها لتقديم تفسيراتهم⁽¹⁾ و نجد هذا الأساس القانوني في المادة 111 من الأمر 11/ 03 .

كما يمكن للجنة أن تدعوا أي بنك أو مؤسسة مالية عندما تبرر وضعية ذلك ليتخذ التدابير التي من شأنها أن تعيد أو تدعم توازنه المالي أو تصحح أساليب تسييره هذا ما جاءت به المادة 112 من الأمر 11 / 03 ، فعلى خلاف إجراء التحذير يستهدف هذا الإجراء التوازن المالي و طرق التسيير لمؤسسة القرض المعنية و يتعلق الأمر هنا بتوازن المراكز المالية الكبيرة في الميزانية ، سياسة جمع المصادر توزيع القروض... إلخ عندما تسجل اللجنة المصرفية احتلالا في هذه العناصر فإنها تدعو المعنيين باتخاذ التدابير التي من شأنها تعديل الوضعية المالية و تصحيح أساليب التسيير⁽²⁾ .

² - المادة 11 من الأمر 11 / 03 ، نفس المرجع.

³ - عجرود وفاء، المرجع السابق، ص80.

(ب) التدابير في حالة أزمة في التسيير:

و تتمثل في مجموعة الإجراءات التي تتخذها اللجنة في حالة عدم القدرة على تسيير المؤسسة المالية و تشمل على التدابير الآتية :

1) تعيين مدير مؤقت :

تتخذ اللجنة هذا الإجراء طبقا لنص المادة 113 من الأمر 11 / 03 ، إما بشكل ذاتي أو بمبادرة منها ، عند ما ترى أنه لم يعد بالإمكان إدارة مؤسسة القرض حسب الأصول ، أو عند ما تقرر إحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرتين 4 و 5 من المادة 114 من الأمر 11 / 03 ، بمعنى أنه في الحالة الأخيرة تكون إجراء لاحقا ، و إما بناء على طلب مسيري المؤسسة المعنية ، إذا قرروا أنه لم يعد بإمكانهم ممارسة مهامهم بشكل عادي .

2) تعيين مصف :

تعرف التصفية بكونها عملية تالية لانحلال شركة و تتمثل في تسديد ديونها ، وإرجاع الحصص للشركاء ، ثم اقتسام ما زاد على ذلك .

وتقوم اللجنة بتعيين مصف لمؤسسة القرض في حالات مثلا:

✓ إذا تم سحب الاعتماد منها .

✓ إذا كانت تمارس العمليات المخولة للبنوك و المؤسسات المالية بطريقة قانونية و لكن المشرع الجزائري ترك السلطة التقديرية للجنة في تحديد كفيات القيام بهذه التصفية.

ثانيا : الجزاءات التأديبية

توقع اللجنة المصرفية جزاءات تأديبية عند وجود مخالفات من قبل أعوان المهنة المصرفية ، بالتالي هي تتدخل حسب أحكام المادة 144 من الأمر 11 / 03 ، بالإضافة إلى حالة عدم احترام مقاييس التسيير الموجهة لضمان سيولة مؤسسات القرض ، في حالة إخلال بنك أو مؤسسة مالية بالأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه ، و كذلك في حالة وجود و ثبوت خطأ جسيم في التسيير من قبل المسير، كما تبحث اللجنة في المخالفات التي يرتكبها أشخاص غير مرخص لهم (غير مؤهلين قانونا) للقيام بالأعمال البنكية ، حسب نص المادة 3/105⁽¹⁾ ، وعليه سنتناول الجزاءات المقررة لممثلي المؤسسة المصرفية أولا ، ثم الجزاءات المقررة على المؤسسة المصرفية ثانيا .

¹ - المادة 105 من النظام 05/92 ، المتعلق بالشروط الواجب توفرها في مسيري البنوك والمؤسسات المالية مسيرها و ممثليها .

أ) الجزاءات المقررة لممثلي المؤسسات المصرفية :

إن مسيري المؤسسات المصرفية قد يرتكبون أخطاء قد تخل بسير النشاط المصرفي و تضر بالمدخرين، مما يستدعي تدخل اللجنة المصرفية و ذلك باتخاذ اجراءات ضد ممثل المؤسسة المصرفية الذي ارتكب الخطأ بالإيقاف المؤقت أو النهائي حسب تكرار الخطأ، أو نزع صفة ممثل البنك عنه. وتشمل هذه الجزاءات عقوبات متعددة و المتمثلة في :

1) التوقيف المؤقت للمسير أو إنهاء مهامه :

إن الجزاءات المقررة لممثلي المؤسسات المصرفية و حسب المادة 4/114 من الأمر 11/03 المتعلق بالقرض و النقد تتمثل في التوقيف المؤقت للمسير أو إنهاء مهامه ، و قد يترتب عن هذا التوقيف أثر يتمثل في تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه ، حسب الظروف .

أما بخصوص مدة الإيقاف فلم يتطرق لها المشرع في الأمر 11 / 03 ، إلا أن مجلس النقد و القرض تدارك هذا الأمر حيث نصت المادة 2/10 من النظام رقم 05/92 الصادر عنه أن مدة الإيقاف تكون من 03 أشهر إلى 03 سنوات ، يعلن القرار ويحدد فيه الخطأ المرتكب ، كما يمكن أن يطرد نهائيا في حالة تكرار الخطأ⁽¹⁾.

2) نزع صفة ممثل البنك :

إن العقوبة التأديبية المطبقة على ممثلي البنك، و المتمثلة في نزع هذه الصفة عنهم تكون من طرف اللجنة المصرفية، و ذلك في الحالات التالية:

- إذا لم يعد المسير يستجيب لشروط المادة 80 من الأمر 11/03 المتعلق بالقرض و النقد.
- إذا لم يراع تطبيق الأمر رقم 11/03 المتعلق بالقرض و النقد، و مثالها إذا لم يعد المسير يستجيب لمتطلبات النزاهة و الأخلاق، أو إذا ارتكب خطأ مهنيا جسيما أثناء ممارسة وظيفته، و يعتبر عدم الإستعلام عن الزبائن و الأموال الذي يؤدي إلى وقوع البنك في يد العصابات الإجرامية خطأ جسيم من هذا المسير أو مجموع المسيرين إذا وقع نتيجة للإهمال⁽²⁾.

¹ - النظام 05/92 ، المتعلق بالشروط الواجب توفرها في مسيري البنوك و المؤسسات المالية مسيريهي و ممثليها ، مرجع سابق

² - طباع نجاة ، "اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك " أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي ، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية ، أيام 24/23 ماي 2007، ص 207.

ب) الجزاءات المقررة على المؤسسة المصرفية

إن من الجزاءات المقررة للمؤسسة المصرفية الإنذار و التوبيخ ، فهما يهدفان إلى بعث نوع من الحذر لدى مؤسسة القرض و مسيرتها ، فالإنذار يحتل الدرجة الأولى .
بالإضافة إلى جزاء الإنذار و التوبيخ تقرر كذلك المنع من ممارسة بعض الأنشطة عند مخالفة بنك أو مؤسسة مالية لقواعد قانونية أو تنظيمية في مجال نشاط من أنشطتها .
كما يتم كذلك سحب الاعتماد ، و من آثار هذا الجزاء وضع مؤسسة القرض قيد التصفية فتسير المؤسسة في طريق الحل و سنتطرق إلى كل عقوبة بالتفصيل .

1) الإنذار و التوبيخ :

يهدف هذان الجزاءان إلى بعث نوع من الحذر لدى مؤسسة القرض و مسيرتها والتي هي بصدد الإخلال بواجبات المهنة ، ورغم أن الأمر 11/03 لم يحدد الحالات التي تتطلب الإنذار من تلك التي تتطلب التوبيخ ، ، فالإنذار يحتل الدرجة الأولى في سلم العقوبات التأديبية فهو يقرر كلما كان الخطأ يسير و كلما زادت شدة الخطأ كان التوبيخ هو أحق .

2) المنع من ممارسة بعض الأنشطة:

بالإضافة إلى جزاء الإنذار و التوبيخ تقرر اللجنة المصرفية كذلك المنع من ممارسة بعض الأنشطة عند مخالفة بنك أو مؤسسة مالية لقواعد قانونية أو تنظيمية في مجال نشاط من أنشطتها ، وهذا الإجراء يجب أن يكون عقوبة حقيقية بمعنى سحب حق أو حرية كان القانون يسمح بها فلا يعقل أن يكون هذا الإجراء عقوبة لمؤسسة مالية بالنسبة لعملية ليس لها الحق في ممارستها ، فمثلا لا يمكن تسليط عقوبة منع تلقي الأموال من الجمهور على مؤسسة مالية خالفت القانون من هذه الناحية⁽¹⁾

3) سحب الاعتماد

سحب الاعتماد هو إلغاء السماح بممارسة النشاط و من آثاره وضع المؤسسة المالية قيد التصفية ، ويعتبر هذا الإجراء خطيرا بالنظر إلى فقدان المؤسسة لنشاطها مما يؤثر سلبا على الإقتصاد الوطني ، ولهذا جعلها المشرع تحتل الدرجة الأخيرة في سلم الجزاءات ، حيث لا بد من إستيفاء جميع الحلول لمعالجة وضعية مؤسسة القرض حتى يتسنى التفكير في توقيع هذه العقوبة .

¹ - منى بن لطرش ، مرجع سابق ، ص 75 .

4) الجزاءات المالية:

بموجب هذه العقوبة يمكن للجنة المصرفية تسليط عقوبات مالية في حالة خرق القوانين و اللوائح ، و تسلط هذه الجزاءات إما بدلا عن العقوبات المذكورة في نص المادة 114 من 11/03 أو تضاف إليها، ورغم أن الغرامة الإدارية تعد مثل الغرامة الجنائية من ناحية دفع مبلغ من النقود إلى خزينة الدولة إلا أن هناك فرقا بينهما فالأولى لا تقرر إلا بواسطة السلطة القضائية، أما الثانية فتقررها السلطة الإدارية .

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال اللجنة المصرفية

إن الاستقلالية التي تتمتع بها اللجنة المصرفية باعتبارها سلطة إدارية مستقلة تتولى ضبط العمل المصرفي لا تعني أنها لا تخضع لأي رقابة، خاصة الرقابة القضائية، حيث أن فكرة منحها حصانة قضائية لم تتجسد باسم دولة القانون، وعليه حول للقضاء سلطة الرقابة على القرارات التي تتخذها والفصل في دعاوى مسؤولية الدولة من أعمالها.

الفرع الاول : الطعن في قرارات اللجنة المصرفية أمام القضاء

حول المشرع الجزائري القضاء الاداري و بالخصوص مجلس الدولة حق النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة فقرارات اللجنة المصرفية باعتبارها من بين هذه السلطات فهي تخضع لمبدأ المشروعية و الرقابة القضائية، وهذا ما يتجلى من خلال تكريس حق الطعن و على هذا سنتطرق الى طبيعة و نطاق الطعن في قرارات اللجنة المصرفية (أولا) و الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعوى الالغاء (ثانيا)، و وقف تنفيذ قرارات اللجنة المصرفية (ثالثا).

أولا : طبيعة ونطاق الطعن في قرارات اللجنة المصرفية أمام القضاء.

تنص المادة 107 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض أن الطعن في قرارات اللجنة المصرفية يكون أمام مجلس الدولة، غير أن نص هذه المادة لم يوضح ما إذا كان هذا الطعن هو طعن بالإلغاء أم طعن بالنقض، وهي الملاحظة التي تنطبق بشأن هذا الموضوع تقريبا على جميع سلطات الضبط الأخرى، أين اكتفى المشرع الجزائري بتوضيح الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المرفوعة ضد قراراتها دون تبيان طبيعة هذه الطعون⁽¹⁾. وأمام صمت المشرع الجزائري حيال طبيعة الطعن في قرارات اللجنة المصرفية أمام القضاء، يرى الأستاذ سعيد ذيب أن قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين متصرف إداري مؤقت ومصنف والعقوبات التأديبية يتم الطعن فيها

¹ - أنظر مثلا بخصوص لجنة ضبط الكهرباء والغاز المادة 2/139 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002 ، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية عدد 08 المؤرخة في 06 فيفري 2002.

بالنقض أمام مجلس الدولة، على أساس أن اللجنة المصرفية هيئة قضائية لما تنطق بها، في حين أن القرارات المتعلقة بالأمر والتحذير يتم الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة باعتبار اللجنة المصرفية هيئة إدارية لما تتخذ مثل هذه القرارات⁽¹⁾.

فيما يرجح الأستاذ مسعود شيهوب أن يكون الطعن المقصود في المادة 107 من قانون النقد والقرض هو الطعن بالإلغاء على أساس أن تشكيلة اللجنة المصرفية يطغى عليها الطابع الإداري، كما يتولى رئاستها محافظ بنك الجزائر وليس أحد القاضيين العضوين باللجنة⁽²⁾، وهو الموقف الذي تبناه مجلس الدولة، حيث أقر في قراره الصادر بتاريخ 08-05-2000 بشأن قضية بين " يونين بنك " و بنك الجزائر أن القرارات التأديبية الصادرة عن اللجنة المصرفية قابلة للطعن بالبطلان⁽³⁾، وهذا الاجتهاد القضائي الذي استقر عليه مجلس الدولة يطرح الإشكال التالي: هل يمكن الطعن في قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بالأمر والتحذير في ظل استثنائهما من طرف المشرع في المادة 107 من الأمر 03-11 من قابليتها للطعن أمام مجلس الدولة؟

يعتبر الفقه أن الطعن في القرارات الإدارية لتجاوز السلطة ممكن حتى في غياب نص قانوني⁽⁴⁾، وهو نفس الموقف الذي كرسه مجلس الدولة في الجزائر، حيث اعتبر في قرار صادر عنه بتاريخ 27/07/1998 ان كل القرارات ذات الطابع الاداري قابلة للطعن فيها بالإبطال عندما تتخذ مخالفة للقانون أو عندما تكون مشوبة بتجاوز السلطة.

وعلى هذا الأساس، يمكن تصور أن المشرع الجزائري استبعد التحذير والأمر من قابليتهما للطعن أمام القضاء الإداري من باب أنه يعتبرهما من الأعمال الإدارية التي لا ترقى إلى صنف القرارات، بمعنى أنها لا تفصل في أي شيء، ولا تنشأ حقاً ولا التزاماً، وأن القرار الحقيقي يتخذ على ضوء النتائج التي أفرزتها هذه الأعمال الإدارية. غير أن هذا الاجتهاد القضائي في فرنسا استقر على أنه إذا كان العمل التحضيري هو الحلقة الأخيرة في مسار اتخاذ القرار، فإن هذا العمل التحضيري يكون قابلاً للطعن أمام القضاء و إسقاطاً على ذلك، وباعتبار أنه يمكن للجنة المصرفية توقيع عقوبات تأديبية على البنوك والمؤسسات المالية في حالة عدم امتثالها للأمر أ وعدم أخذها

¹ -Said Dib, op, cit, P 121.

² - مسعود شيهوب : المبادئ العامة في المنازعات الإدارية،(الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزء الثاني ، 2009) ، ص 29.

³ - شيخ عبد الحق،" الرقابة على البنوك التجارية"،(مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس 2009-2010)، ص 85

⁴ - مجلس الدولة ، قرار رقم 172994، بتاريخ 1998/07/27، (قضية ك.ب ضد المجلس الاعلى للقضاء)، نقلا عن جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ثلاثة (3) أجزاء، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013 ، ص 817.

بعين الاعتبار للتحذير الموجهين إليها⁽¹⁾، فإن ذلك يقتضي أن يكون الأمر والتحذير قابلين للطعن أمام القضاء بحكم أن العقوبات التأديبية اتخذت على أساس النتائج المترتبة عن إصدارهما.

ثانيا: الجهة القضائية المختصة بالنظر في دعوى الإلغاء

تنص المادة 9 من القانون العضوي 01-98⁽²⁾ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله أن مجلس الدولة يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

وبالرجوع إلى المادة 107 من الأمر 03-11⁽³⁾ نجد أن المشرع الجزائري حول مجلس الدولة الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين متصرف إداري مؤقت ومصنف والعقوبات التأديبية.

وعلى خلاف ما أقره القانون 08-09⁽⁴⁾، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 907 منه التي أحالت بدورها على المواد 829 إلى 832 من نفس القانون، من كون دعوى الإلغاء ترفع ابتدائيا و نهائيا أمام مجلس الدولة خلال أجل أربعة (04) أشهر من تاريخ تبليغ القرار الإداري أو نشره، فإن المشرع الجزائري شد عن هذه القاعدة العامة في المادة 107 المذكورة أعلاه بوصفه أن الطعن في قرارات اللجنة المصرفية يجب أن يكون خلال أجل شهرين (02) من تاريخ تبليغ قرار العقوبة وذلك تحت طائلة البطلان .

من جهة أخرى، يترتب على فصل مجلس الدولة في دعوى الإلغاء المرفوعة أمامه أنه لا يمكن الطعن في قراره بالنقض، وهذا ما أكده مجلس الدولة من خلال العديد من القرارات الصادرة عنه في السنوات الأخيرة، حيث سبب في قرار صادر عنه بتاريخ 19-07-2012 هذا الرفض على النحو الآتي:

... "حيث إذا كان كقاعدة عامة أن الطعن يفتح عادة ضد الأحكام الصادرة نهائيا عن الجهات القضائية الابتدائية والقرارات الصادرة عن جهات الاستئناف فإن هذا المبدأ لا ينطبق بكامله أمام مجلس الدولة بحسب خصوصيات النظام القضائي الإداري الذي يشرف عليه.

حيث في الواقع يعتبر مجلس الدولة هو الجهة العليا للقضاء الإداري، وبصفة رئيسية جهة الاستئناف الوحيدة المقومة لأعمال جميع المحاكم الإدارية و يفصل في الاستئنافات المعروضة عليه مع الحرص على ضمان توحيد

¹ - المادة 114 من الامر رقم 03-11 ، المتعلق بالنقد و القرض ، المرجع السابق.

² - قانون عضوي رقم 01-98 ، مؤرخ في 30 ماي 1998 ، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، جريدة رسمية عدد 37، صادرة في 1 جوان 1998 ، معدل و متمم بالقانون العضوي رقم 11-13 ، المؤرخ في 26 جويلية 2011، جريدة رسمية عدد 43، صادرة في 03 أوت 2011.

³ - أمر رقم 03-11 ، يتعلق بالنقد و القرض ، المرجع السابق.

⁴ - قانون رقم 08-09، مؤرخ في 23 أبريل 2008، يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية، جريدة رسمية عدد 21، صادرة في 23 أبريل 2008.

الاجتهاد القضائي والسهر على احترام القانون ومن ثم القرارات الصادرة عنه تكتسي طابعا نهائيا مطلقا لا يجوز الطعن فيها إلا عن طريق التماس إعادة النظر أو تصحيح الخطأ المادي ... (1).

ومما لا شك فيه أن هذا الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة ينتهك مبدأ التقاضي على درجتين الذي يعتبر من المبادئ الرئيسية التي يقوم عليها النظام القضائي الجزائري، وهو الأمر الذي لا نلاحظه في القضاء العادي، حيث لا يحدث أن تختص محكمة النقض ابتدائيا ونهائيا بمنازعات ما.

وعلى هذا الأساس، يعتقد الأستاذ مسعود شيهوب أنه من الأنسب تحويل مجلس الدولة الجزائري إلى محكمة نقض أساسا في المواد الإدارية لضمان اكتمال درجات التقاضي من خلال إنشاء محاكم استئناف جهوية (2).

ثالثا: وقف تنفيذ قرارات اللجنة المصرفية.

تتمتع الإدارة بشكل عام باعتبارها سلطة عامة بسلطات استثنائية وامتيازات في تنفيذ قراراتها، فتسري قراراتها في حق المخاطب بها حتى وإن اعترض على ذلك بأي طريقة كانت (3)، وهذه القاعدة كرسها المشرع الجزائري في المادة 833 من القانون 09-08 (4) المتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية و كذا في المادة 107 من الامر 03-11 (5) المتعلق بالنقد و القرض ، غير أنه ضمن المادة 833 المذكورة يرد استثناءين اثنين على قاعدة عدم جواز وقف تنفيذ القرارات الإدارية، ويتمثلان في حالة وجود نص خاص أو بناء على طلب الطرف المعني.

ومما لا شك فيه أن مسألة وقف القرارات الإدارية تكتسي أهمية قصوى في حالة اللجنة المصرفية، ويمكن تصور ذلك بشكل جلي في حالة اتخاذ اللجنة المصرفية قرار بسحب الاعتماد من بنك ما وتعيين مصف له، فإن قرار إلغاء هذا القرار من قبل مجلس الدولة سوف يكون عديم الجدوى إذا أخذ مجراه في التنفيذ، ومن ثمة فإن قرار وقف تنفيذه هو الكفيل فقط بإنقاذ البنك من التصفية.

ولقد أحال المشرع الجزائري في المادة 910 من القانون 09-08 (6) المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية أحكام رفع دعاوى وقف تنفيذ القرارات الإدارية أمام مجلس الدولة على تلك المطبقة أمام المحاكم الإدارية والمنصوص عليها في المواد 833 إلى 837 من نفس القانون (1).

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 072652، بتاريخ 19-07-2012، (قضية طعن المدعو (م.ع) بالنقض ضد قرار مجلس الدولة)، مجلة مجلس الدولة، العدد 10 ، سنة 2012، ص 172.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 128.

³ - عمار بوضياف ، المرجع السابق ص 217.

⁴ - قانون رقم 09-08، يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية، المرجع السابق.

⁵ - أمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد و القرض، المرجع السابق.

⁶ - المادة 910 من القانون رقم 09-08، يتضمن قانون الاجراءات المدنية و الادارية ، المرجع السابق.

وطبقا للقواعد العامة فإن وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية يخضع لأربعة شروط نوجزها فيما يلي:

- الا تمس دعوى الوقف بأصل الحق : يعتبر هذا الشرط من شروط الدعوى الاستعجالية بشكل عام، ونص عليه المشرع الجزائري في المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، حيث أنه وباعتبار دعوى الوقف يراد منها استصدار حكم مؤقت، فإن ذلك يقتضي ألا يمس موضوعها بأصل الحق .
- أن يكون القرار المطلوب تنفيذه مولدا لأضرار يصعب تداركها في حالة تنفيذه: لا يأمر قاضي الأمور المستعجلة بوقف تنفيذ أي قرار إداري إذا كان من شأنه أن يؤدي إلى نشوء ضرر يصعب إصلاحه من جراء تنفيذ القرار الإداري موضوع طلب التأجيل⁽²⁾ .
- أن تكون دفوع المدعي جديدة ومؤسسة في الموضوع: قبل أن يأمر قاضي الأمور المستعجلة بوقف تنفيذ القرار الإداري يتوجب عليه أن يفحص الدفوع المتعلقة بموضوع الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء) ليس للفصل في هذه الأخيرة فهي تخرج عن موضوع وقف التنفيذ، ولكن حتى لا يقع في تناقض فيأمر بتنفيذ لن يلغيه كقاضي موضوع فيما بعد⁽³⁾ ، وهذا الشرط نصت عليه المادة 919 من قانون الإجراءات المدنية و الادارية.

- ان تكون دعوى الالغاء منشورة أمام قضاء الموضوع: تنص المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية أن الطلبات الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري يجب أن تتم في شكل دعوى مستقلة، وألا يقبل طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إذا لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، والأكثر من ذلك نصت المادة 826 من نفس القانون أنه ترفض العريضة الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري أو بعض آثاره، تحت طائلة عدم القبول، بنسخة من عريضة دعوى الموضوع.

ومن تطبيقات طلب وقف تنفيذ قرار صادر عن اللجنة المصرفية، ما جاء في القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 30-12-2003، بشأن طلب مساهمي البنك التجاري و الصناعي الجزائري (BCIA) وقف تنفيذ قرار صادر عن اللجنة المصرفية يقضي بتعيين مصف للبنك يشغل منصب محافظ الحسابات لدى بنك الجزائري الخارجي، وهو الطلب الذي رفضه مجلس الدولة على أساس أن المخالفات المعانية من طرف اللجنة المصرفية

¹ - عميروش عبد الحفيظ "رقابة اللجنة المصرفية على النشاط البنكي"، (مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة المسيلة 2013-2014)، ص 67.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 166.

³ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 166.

للشروع في إجراء تأديبي ضد البنك المذكور تبدو جدية، وليس من شأن الأوجه الماثرة تبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه⁽¹⁾.

الفرع الثاني: مسؤولية الدولة عن أعمال اللجنة المصرفية.

لقد وضع المشرع الجزائري مثلما سلف تفصيله وسائل وسلطات واسعة تحت تصرف اللجنة المصرفية من أجل الاضطلاع بمهام الرقابة على نشاط البنوك، ولكن قد يحدث، رغم ذلك، أن يتوقف بنك من البنوك عن الدفع، مما قد يلحق أضرار جمة بالدائنين، وخاصة منهم المودعين، فهل يمكن مقاضاة اللجنة المصرفية على أساس تقصيرها في أداء مهامها؟.

إن اللجنة المصرفية⁽²⁾، وبحكم أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، فإنه لا يمكن مقاضاتها، حيث أن المسؤولية هنا تقع على عاتق الدولة، و إذا كان الاجتهاد القضائي بدأ يتخلى تدريجياً عن الخطأ الجسيم (la faute lourde) من أجل إقامة المسؤولية الإدارية في العديد من المجالات واعتماد الخطأ البسيط (la faute simple) بدلا عنه فإنه لا يزال يبغي عليه بالنسبة لنشاط اللجنة المصرفية.

أولا : التخلي التدريجي عن الخطأ الجسيم كشرط لإقامة المسؤولية الإدارية.

كان الاعتقاد السائد في القديم أن الدولة صاحبة السيادة و امتيازاتها لا تحدث الأضرار وحتى و ان أحدثتها فإن هذه الأضرار يجب تحملها وقبولها في مقابل ما تقدمه من خدمات عامة حيث ظهرت في هذا الشأن في إنجلترا قاعدة دستورية تبرر مبدأ عدم مسؤولية الدولة مفادها أن (الملك لا يخطئ)⁽³⁾.

لكن مع مرور الوقت وبفعل عدة عوامل ومعطيات بدأ مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة يشق طريقه إلى الوجود، وكان في أول الأمر يشترط الخطأ الجسيم من أجل إقامة مسؤولية السلطة العامة وفي مجالات ضيقة فقط، قبل أن يتم التخلي عنه بصفة تدريجية واعتماد الخطأ البسيط بدلا عنه في إقامة مسؤولية الإدارة، لتصبح أخيرا مسؤولية الإدارة العامة تعقد حتى دون وجود خطأ على أساس نظرية المخاطر (la théorie des risques)⁽⁴⁾. ففي فرنسا هجر الاجتهاد القضائي رويدا رويدا اشتراط الخطأ الجسيم في نزاعات الإدارة في مجالات شتى من بينها الأعمال الطبية (التشخيص، الجراحة...) حراسة المساجين ونشاطات مصالح مكافحة الحرائق .

¹ - مجلس الدولة، قرار رقم 19452، بتاريخ 30-12-2003، قضية مساهمي البنك التجاري و الصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية، نقلا عن جمال سايس، المرجع السابق، ص 1384-1386.

² - أكتفى المشرع الجزائري في المادة 105 من الامر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض المعدل و المتمم، بالإشارة الى تأسيس اللجنة المصرفية و سرد المهام الموكلة اليها دون الاضفاء عليها صفة الشخصية المعنوية.

³ - عمار عوابدي، المسؤولية الإدارية الطبعة الرابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص 35

⁴ - نفس المرجع، ص 75.

وهو نفس التوجه الذي سلكه الاجتهاد القضائي في الجزائر، الذي أصبح يعقد المسؤولية الإدارية للمؤسسات الاستشفائية على أساس الخطأ البسيط⁽¹⁾، حيث صدرت في هذا الشأن العديد من القرارات عن مجلس الدولة التي تبرز هذا التحول، من بينها القرار الصادر عنه بتاريخ 03-06-2003، الذي ألزم فيه مدير القطاع الصحي بعين تموشنت بالتعويض لذوي مريض توفي بالمستشفى نتيجة ضربه، وذلك على أساس أن المستشفى أخل بواجب القيام بالرعاية والحماية⁽²⁾.

ثانيا: اشتراط الخطأ الجسيم بالنسبة للجنة المصرفية

رغم توجه الاجتهاد القضائي إلى التخلي التدريجي عن الخطأ الجسيم بخصوص إقامة المسؤولية الإدارية، إلا أنه لا يزال يقي عليه في مجالات معينة، من بينها مجال نشاطات سلطات الضبط التي تنتمي إليها اللجنة المصرفية. وإذا كان القضاء الإداري في الجزائر لم يسبق له وأن فصل في دعوى رفعت ضد الدولة على أساس مسؤولياتها عن أعمال اللجنة المصرفية، فإن مجلس الدولة في فرنسا ما فتئ يشترط الخطأ الجسيم من أجل إقامة مسؤولية الدولة عن أعمال اللجنة المصرفية حيث جاء في قرار صادر عنه بتاريخ 30 نوفمبر 2001، أن مسؤولية الدولة عن الاخطاء المرتكبة من طرف اللجنة المصرفية في إطار مهام رقابتها على مؤسسات القرض لا يمكن أن تحل محل مسؤولية مؤسسات القرض، خاصة اتجاه مودعيها، مضيفا أنه وبالنظر إلى طبيعة السلطات الممنوحة إلى اللجنة المصرفية، فإن الدولة لا تتحمل مسؤولية الأضرار التي تسبب فيها بفعل النقائص والاختلالات التي تشوب ممارسة مهامها باستثناء حالة الخطأ الجسيم.

ويعود اشتراط الخطأ الجسيم من أجل إقامة المسؤولية الإدارية بشكل عام إلى الصعوبات التي تتعلق بنشاط معين⁽³⁾، وفي هذا الصدد، نجد من بين الصعوبات التي تعترض اللجنة المصرفية في إطار مهام رقابتها على البنوك والمؤسسات المالية أن التفتيشات التي تقوم بها بعين المكان تقتصر أهميتها على التدقيق في الحالة الصحية للبنك في تاريخ معين، في حين أن التجديدات المالية (les innovation financières) تنشئ باستمرار أسواقا ووسائل جديدة تسمح للبنوك ومستخدميها بإطلاق رهانات بشكل سهل وسريع، لدرجة أنه قد يكون البنك في

¹ Zouaimia rachid, droit de la responsabilité disciplinaire..., op cit . P 70.

² - مجلس الدولة، قرار رقم 06788، بتاريخ 03-06-2003، (قضية مدير القطاع الصحي لعين تموشنت ضد ورثة المرحوم م م م م) ، نقلا عن جمال سايس، المرجع السابق، ص 1528-1531.

³ - لحسين بن شيخ آث ملويا، مسؤولة السلطة، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2013، ص 80.

صحة جيدة في وقت معين ثم يعلن عن إفلاسه بعد مدة قصيرة من ذلك، ونتيجة لذلك، أصبح المفتشون يركزون أكثر على تقييم صرامة إجراءات الرقابة الداخلية للمخاطر التي تتخذها البنوك⁽¹⁾.

من جهة أخرى، فإن التوجه الحالي إلى ما يعرف بالعملة المالية التي تتشابك فيها الأموال على المستوى الوطني والدولي، بشكل يخلق معه سوق دولي موحد للنقود سيصعب أكثر من مهام رقابة اللجنة المصرفية على البنوك والمؤسسات المالية لأن إفلاس بنك واحد في دولة ما قد تكون له انعكاسات وخيمة على باقي بنوك العالم، وخير دليل على ذلك الازمة المالية العالمية لسنة 2008 التي انطلقت في الولايات المتحدة الأمريكية لتضرب بعدها أغلب دول العالم.

خاتمة الفصل الثاني:

بعد التطرق إلى الإطار القانوني للجنة المصرفية فإننا استنتجنا أن أهم المهام المنوطة بها و المتمثلة في وظيفة الضبط و التي تقوم من خلالها بممارسة الرقابة على المؤسسات المالية أثناء دخولها إلى المهنة المصرفية وطيلة ممارستها لها ، معتمدة في ذلك على إجراءات خاصة تتناسب مع الظروف التي تتدخل في إطارها ، ورغم تمتعها بالاستقلالية إلا أنها تبقى محدودة شأنها شأن السلطات الإدارية المستقلة الأخرى ، وهذا بالنظر إلى القيود التي تحد من الاستقلالية من جانب السلطة التنفيذية.

¹ - اعراب احمد ، "السلطات الادارية المستقلة في المجال المصرفي"، (مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس ، 2006-2007) ص 74

خاتمة:

إن فكرة انشاء سلطات الادارية المستقلة في القانون الجزائري لم تكن وليدة الصدفة و انما هي ناجمة عن تحول السياسة العامة للدولة و كذا التأثير بالمعطيات و المتغيرات على الساحتين الاقليمية و الدولية سواء كانت سياسية او اقتصادية بأبعادها المختلفة .

كما ان السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بخصوصيات تجعلها متميزة عن باقي الإدارات العمومية الموجودة في الدولة ، تتمثل أساسا في عدم خضوعها للسلطة الرئاسية و لا للرقابة الإدارية ، الأمر الذي يمكنها من الاطلاع بمهامها بنوع من الاستقلالية مستعينة في ذلك بالسلطات و الصلاحيات الممنوحة لها ، و التي تخضع في أغلبها للرقابة القضائية ، باستثناء بعض التدابير الوقائية التي لا ترقى إلى درجة القرار الإداري ، الأمر الذي يضفي نوعا من المشروعية على أعمال هذه الهيئات .

كما لا يمكن إنكار الدور الهام الذي تلعبه هذه السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ومن خلال التطرق إلى مفهوم هذه الهيئات بصفة عامة و اللجنة المصرفية في النظام الجزائري و التي تناولناها كنموذج لدراستنا تبين أنها في الحقيقة امتداد للسلطة التنفيذية ، و تتمتع في الواقع باستقلالية نسبية ، و هذا نظرا لوسائل التأثير التي لا تزال السلطة التنفيذية تتمتع بها في مواجهة هذه النماذج الجديدة من الإدارة ، سواء كان ذلك على المستوى الوظيفي أو على المستوى العضوي .

النتائج المتوصل إليها من خلال هاته الدراسة :

- الضبط الاقتصادي يقوم على أساس تحول الدولة من متدخلة إلى ضابطة .
- سلطات الضبط المستقلة نتاج سياسي اقتصادي مبني على أساس التخلي عن الإقتصاد الموجه .
- ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر جاء كحل إنتقالي لتصبح بذلك الدولة ضابطة للنشاط الاقتصادي بدلا من دولة مسيرة للمؤسسات العمومية .

الحلول و الإقتراحات :

باعتبار خاصية الاستقلالية تشكل عنصرا هاما في تحديد طائفة السلطات الإدارية المستقلة و تميزها عن باقي السلطات و الإدارات العمومية في الدولة وعليه كان ينبغي للمشرع الجزائري أن يعمل على تكريس هذه الاستقلالية وتدعيمها لتحقيق الهدف من إنشائها و ذلك من خلال:

توزيع سلطة التعيين بالنسبة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة بين مختلف السلطات الثلاث في الدولة و عدم حصرها في يد السلطة التنفيذية ، مع مراعاة التوازن في ذلك ، و أن يكون للرئيس دور استشاري لا دور

تداولي و هذا لنفي ترجيح صوت الرئيس ، مع مراعاة الخبرة و ذوي التخصص في المجال محل الضبط ، و الحد من تدخل السلطة التنفيذية في السلطات الإدارية المستقلة و التأثير عليها ، و ذلك بتحديد قواعد عهدة الأعضاء من حيث المدة و من حيث التجديد ، مع ضمان عدم قابلية الرئيس للعزل إلا في حالة المانع المبرر و المحددة مسبقا بناء على نص تشريعي مع ضرورة تكريس مبدأ حياد الأعضاء في النصوص التأديبية للسلطات المستقلة ، و التزامهم بضرورة تقديم كشف عن ذمتهم المالية في بداية و نهاية المدة .

إن نجاح السلطات الإدارية المستقلة مرهون بمدى توفر الاستقلالية اللازمة لهذه السلطات التي يجب أن تعمل في إطار مفعم بالحرية و متشعب بمفاهيمها دون أي نوع من التبعية التي تجعل منها عضو تابع لتحقيق أهداف الهيئة أو السلطة التابعة لها.

فالسلطات الإدارية المستقلة إنما أثبتت نجاحها في الدول الليبرالية نظرا لاحتوائها على الخبرة اللازمة و الاحتكاك بالواقع و استقرار جوانبه المختلفة و نظرا لامتلاكها كل الوسائل القانونية اللازمة لمباشرة أعمالها بما يسمح لها الوصول إلى أهدافها، و عليه فإن نجاح هذه السلطات و تطورها مرهون بضرورة وجود ارادة سياسية حقيقية تعمل على تكريس دولة الحق التي لن تقوم ما لم تتجسد الديمقراطية كنهج او خيار سياسي لإدارة الشؤون العامة، يفترض فيه حماية الحقوق و الحريات العامة .

قائمة المراجع باللغة العربية :

أ- الكتب:

أولا : الكتب العامة

- 1- أحمد بوضياف :الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ،(المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر: 1989،
- 2- بادروس جوزيف : القاموس الموسوعي , (منشورات الحلبي الحقوقية ،الطبعة الأولى,2006).
- 3- جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ثلاثة (3) أجزاء، الطبعة الأولى، منشورات كليك، الجزائر، 2013
- 4- حسين عثمان محمد عثمان : أصول القانون الإداري ،(د.ب.ن ، الطبعة الأولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، 2006).
- 5- عبد الغني بسيوني عبد الله: وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري "دراسة مقارنة"،(لبنان ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، طبعة ثانية ، 2001).
- 6- عمار بوضياف : الوجيز في القانون الإداري ، (الجزائر ، دار الريحانة ، دون تاريخ النشر).
- 7- مسعود شيهوب : المبادئ العامة في المنازعات الإدارية ، (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزء الثاني ، 2009)
- 8- ناصر لباد :الوجيز في القانون الإداري ، (الجزائر ، سطيف ، الطبعة الثالثة ، منقحة ومزودة ،لباد ، 2009).
- 9- ناصر لباد:" القانون الإداري: التنظيم الإداري" (دون مكان النشر ، الطبعة الثالثة، دار النشر لباد، ، دون سنة النشر).

ثانيا : الكتب المتخصصة

- 1- وليد بوجملين: "سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري"،(الجزائر دار بلقيس للنشر،2011)
- 2- عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة, دراسة مقارنة, (القاهرة : دار النهضة العربية ,2000).
- 3- لحسين بن شيخ آث ملويا: مسؤولية السلطة،(الجزائر، عين مليلة، دار الهدى، 2013).
- 4- عمار عوابدي: المسؤولية الإدارية الطبعة الرابعة ، (الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2012).

ب- اطروحات و مذكرات:

- 1- سلطاني نجوى، رقطي منيرة، "السلطات الإدارية المستقلة بين الاستقلالية و التبعية" (مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة 08 ماي 1945- قالمة، 2016).
- 2- زين العايدين بلماحي، "النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة - دراسة المقارنة -" (رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحقوق والعلوم السياسية أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015).
- 3- عميروش عبد الحفيظ "رقابة اللجنة المصرفية على النشاط البنكي"، (مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة المسيلة 2013-2014).
- 4- جبيري محمد، "السلطات الإدارية المستقلة و الوظيفة الاستشارية" (رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، جامعة الجزائر، 2014).
- 5- عجرود وفاء، "دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009).
- 6- قدرأوي مجدوب، "سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي : لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات نموذجين"، (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق، جامعة أوبوكر بلقايد تلمسان 2009/2010).
- 7- شيخ عبد الحق، "الرقابة على البنوك التجارية"، (مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس 2009-2010).
- 8- حكيمة دמוש، "المركز القانوني للجنة المصرفية" (ملخص مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006).
- 9- حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية" (مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة - بومرداس، 2006).
- 10- اعراب احمد، "السلطات الادارية المستقلة في المجال المصرفي"، (مذكرة ماجستير، جامعة بومرداس، 2006-2007).

- 11- علي بن طاهر ، " اصلاحات النظام المصرفي الجزائري و اثارها على تعبئة المدخرات و تمويل التنمية " (شهادة دكتوراه دولة في العلوم الاقتصادية ، فرع تحليل اقتصادي ، جامعة الجزائر ، 2005-2006).
- 12- عيساوي عز الدين، " السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي" (مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005).
- 13- واتي نصيرة ،" المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة و مراقبتها" (مذكرة ماجستير في القانون ، جامعة تيزي وزو ، 2005).
- 14- جميلة بلعيد ،" الرقابة على البنوك و المؤسسات المالية" (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، فرع قانون الاعمال، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2001- 2002).
- ت- مجالات و ملتقيات:**
- 1- آيت وازو زانية ، "دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة" ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي ، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
- 2- بن زيطة عبد الهادي ، "نطاق اختصاص السلطات الادارية المستقلة : دراسة حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة البريد و المواصلات" أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية ، أيام 23/24 ماي 2007.
- 3- حسين نواره ، " الأبعاد القانونية الاستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي" ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية ، أيام 23-24 ماي 2007.
- 4- راشدي سعيدة، " مفهوم السلطات الإدارية المستقلة" ، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية ، أيام 23/24 ماي 2007.

- 5- طباع نجاة ، "اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك " أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، جامعة عبد الرحمان بن ميرة ، بجاية ، أيام 24/23 ماي 2007
- 6- قوراري مجدوب ، " الدور الرقابي لسلطة الضبط للبريد و المواصلات على مجال الاتصالات بالجزائر" ، مداخلة ألقيت في أشغال ملتقى وطني حول الاستقرار التشريعي و التنظيمي ضمان للاستثمار ودعم مناخ الأعمال بالجزائر، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مصطفى اسطنبولي، معسكر- الجزائر، 2009.
- 7- لباد ناصر، " السلطات الإدارية المستقلة" ، مجلة إدارة، عدد 1 لسنة (2001).
- 8- منى بن لطرش، " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، وجه جديد لدور الدولة" ، إدارة، عدد 24.

ث- النصوص القانونية:

أولا : القوانين العضوية

- 1- القانون العضوي 05/12 المؤرخ في 12/01/2012، المتعلق بالإعلام ج.ر.ج.ج ، عدد 02 بتاريخ 15/01/2015، ثم صدر القانون رقم 04/14 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بالنشاط السمععي البصري ، ج.ر.ج.ج ، عدد 16 بتاريخ 23/03/2014
- 2- القانون العضوي رقم 98 / 01 المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاص مجلس الدولة و تنظيمه.

ثانيا : النصوص التشريعية

- 1- القانون رقم 01/16، المؤرخ في 6 مارس 2016 و المتضمن التعديل الدستوري ، ج.ر.ج.ج رقم 14 لسنة 2016.
- 2- القانون 04/15 المؤرخ في 01 فيفري 2015 ، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع و التصديق الإلكترونيين ، ج.ر.ج.ج ، رقم 06 لسنة 2015.
- 3- الأمر 02/12 المؤرخ في 13/02/2012 ، المعدل و المتمم للقانون 01/05 المؤرخ في 06/02/2005 المتعلق بالوقاية من تبيض الأموال و تمويل الإرهاب و مكافحتها ، ج.ر.ج.ج ، عدد 08 بتاريخ 15/02/2012..

- 4- الأمر 04/09 المؤرخ في 27 أوت 2009، المتعلق بالجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها ، ج.ر.ج.ج ، عدد 49 بتاريخ 2009/08/30 (والذي ألغى المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 2001/03/25 ، ج.ر.ج.ج ، عدد 18 بتاريخ 2001/03/28).
- 5- القانون 13/08 المؤرخ في 2008/07/20 المعدل و المتمم للقانون رقم 05/85 المؤرخ في 1985/02/16، المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج.ج عدد 08 بتاريخ 1985/02/12، ج.ر.ج.ج ، عدد 44 بتاريخ 2008/08/03.
- 6- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر.ج.ج.، عدد 21 ، المؤرخة في 2008/04/23.
- 7- القانون 01/06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ج.ر.ج.ج رقم 14 لسنة 2006 ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 05/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 ج.ر.ج.ج رقم 50 لسنة 2010، وبموجب القانون 15/11 المؤرخ في 02 أوت 2011 ج.ر.ج.ج ، رقم 44 لسنة 2015 .
- 8- القانون 12/05 المؤرخ في 2005/08/04 المتضمن قانون المياه الجريدة الرسمية عدد 60 بتاريخ 2005/09/04، المعدل و المتمم بالقانون 03/08 المؤرخ في 2008/01/23 المتعلق بالمياه ، الجريدة الرسمية عدد 04 بتاريخ 2008/01/27 ، المعدل و المتمم بالأمر رقم 02/09 المؤرخ في 2009/07/22 الجريدة الرسمية عدد 44 بتاريخ 2009/07/26 ، وقد صدر المرسوم التنفيذي الذي نص على هذه السلطة و سماها سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه رقم 303/08 المؤرخ في 2008/09/27 الجريدة الرسمية عدد 56 بتاريخ 2008/09/20.
- 9- القانون رقم 01-07 مؤرخ في 27 فيفري 2007 ، يتعلق بتعاونيات الإدخار و القرض ، ج ر عدد 15 ، صادرة في 28 فيفري 2007 .
- 10- الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة ، ج.ر.ج.ج ، عدد 43 بتاريخ 2003/07/20 ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 12/08 المؤرخ في 2008/06/25 المتعلق بالمنافسة ، ج.ر.ج.ج ، عدد 36 بتاريخ 2008/07/02.

- 11- القانون 11/02 المؤرخ في 24/12/2002 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2003 الجريدة الرسمية عدد 68 بتاريخ 20/12/2002 ، والذي مسألة تحديد صلاحياتها للتنظيم.
- 12- القانون 01/02 المؤرخ في 05/02/2002 ، المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات ، ج.ر. عدد 08 بتاريخ 06/02/2002.
- 13- القانون 06/2000 المؤرخ في 23/12/2000 و المحدد للقواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، ج.ر.ج.ج. عدد 48 بتاريخ 06/08/2000.
- 14- القانون رقم 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 ، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ج.ر.ج.ج. رقم 48 لسنة 2000، المعدل و المتمم بموجب المادة 94 من القانون رقم 24/06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007 ، ج.ر.ج.ج. رقم 85 لسنة 2006.
- 15- الأمر رقم 06/95 ، المؤرخ في 25 جانفي 1995 ، يتعلق بالمنافسة ج.ر. ، عدد 09 صادرة سنة 1995 ، الملغى .
- 16- المرسوم التشريعي 93-08 المؤرخ في 25 أبريل 1993 المعدل و المتمم لأمر 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري ، ج ر عدد 27 صادرة في 27 أبريل 1993
- 17- مرسوم تشريعي رقم 10/93 ، المؤرخ في 23 ماي 1993 ، يتعلق ببورصة القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية عدد 34 ، بتاريخ 23 ماي 1993 ، معدل و متمم بالأمر رقم 10/96 ، المؤرخ في 10 جانفي 1996 ، الجريدة الرسمية، عدد 03 صادرة في 14 جانفي 1996 وقانون 40/03 المؤرخ في 17 جانفي 2003 ، الجريدة الرسمية عدد 11 الصادرة في 19 فيفري 2003) تصحيح في الجريدة الرسمية عدد 32 ، الصادرة في 07 ماي 2003 .
- 18- القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 ، المتعلق بالنقد و القرض ، ج.ر.ج.ج. عدد 16 صادر سنة 1990 ، بعد ثلاث تعديلات (1993-1996-2001) وتم إلغاؤه و إستبداله بالأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالقرض و النقد ، الجريدة الرسمية ، عدد 52 ، الصادر سنة 2003 (مصادق عليها بموجب القانون رقم 15/03 ، المؤرخ في 25 أكتوبر 2003 ، ج.ر.ج.ج. عدد 64 الصادرة سنة 2003.

- 19- دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-338، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج. ر. ج. ج. ، عدد 76 ، صادرة في 08 ديسمبر 1996.
- 20- القانون 07/90 المتعلق بالإعلام ، المؤرخ في 03 أبريل 1990 ، المتعلق بالإعلام ج. ر. العدد 14 بتاريخ 1990/04/04 ، المعدل والمتمم بالمرسوم التشريعي رقم 13/93 المؤرخ في 1993/10/26 ، الذي ألغى بعض أحكام القانون 07/90 ر. ج. عدد 69 بتاريخ 1993/10/27.
- 21- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 18/89 المؤرخ في 28 فيفري 1989 ، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989 ، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج. ر. ج. ج. ، رقم 09 لسنة 1989.
- 22- قانون رقم 86-12 ، مؤرخ في 19 أوت 1986 ، يتعلق بنظام البنوك و القرض ، ج ر عدد 34 ، صادرة في 20 أوت 1986
- 23- يتعلق الأمر هنا بدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج. ر. ج. ج. ، رقم 94 ، لسنة 1976 ، المعدل و المتمم .
- ثالثا : النصوص التنظيمية**
- 1- المرسوم الرئاسي 261/15 المؤرخ في 08 أكتوبر 2015 ، المحدد لتشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام و الاتصال و مكافحتها ، ج. ر. ج. ج. ، رقم 53 لسنة 2015.
- 2- المرسوم الرئاسي 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام ، ج. ر. ج. ج. ، رقم 50 لسنة 2015.
- 3- الأمر رقم 04/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، المعدل و المتمم للأمر رقم 11/03 ، المتعلق بالنقد والقرض.

- 4- القرار رقم 04-2005 ، المؤرخ في 20 أفريل 2005، المتعلق بقواعد تنظيم و عمل اللجنة المصرفية الذي ألغى القرار رقم 01-93 ، المؤرخ في 06 ديسمبر 1993 (غير منشور في الجريدة الرسمية).
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 04-331 ، المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 ، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية و إسترادها وتوزيعها ، ج.ر.ج. عدد 66 ، صادرة في 20 أكتوبر 2004.
- 6- المرسوم التنفيذي 413/04 المؤرخ في 18 ديسمبر 2004، المعدل للمرسوم التنفيذي 37/03 المؤرخ في 13 جانفي 2003، الذي يحدد مبلغ الإتاوة المطبقة على المتعاملين أصحاب تراخيص إنشاء و استغلال شبكات المواصلات السلكية و اللاسلكية.
- 7- النظام رقم 04-01 ، مؤرخ في 4 مارس 2004 ، يتعلق بالحد الأدنى لرأس المال ، البنوك و المؤسسات المالية في الجزائر ج ر عدد 27 ، حل محل النظام رقم 01-90 ، المؤرخ في 4 جوان 1990 ، المعدل و المتمم بنظام رقم 93-03 المؤرخ في 4 جويلية 1993 ج ر عدد 01
- 8- نظام رقم 04 - 02 ، مؤرخ في 4 مارس 2004 ، يحدد شروط تكوين الحد الأدنى للاحتياطي الإلزامي، ج.ر.ج. عدد 27، الصادرة في 28 أفريل 2004.
- 9- نظام رقم 03/04 ، المؤرخ في 04 مارس 2004، يتعلق بنظام ضمان الودائع المصرفية ، ج.ر.ج.ج ، عدد 35 ، الصادرة في 02 جوان 2004 .
- 10- نظام رقم 03/02 المؤرخ في 14 نوفمبر 2002، المتضمن المراقبة الداخلية للبنوك و المؤسسات المالية ، ج.ر.ج.ج عدد 84 ، الصادرة في 18 ديسمبر 2002.
- 11- مرسوم رئاسي رقم 96-113، مؤرخ في 23 مارس 1996، المتعلق بوسيط الجمهورية، ج ر عدد 20 ، صادرة في 31 مارس 1996 .ملغى.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة.
- 13- المرسوم الرئاسي 252/93 المؤرخ في 26/10/1993 ، و المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام ، ج.ر. عدد 69 بتاريخ 27/10/1993.
- 14- النظام 05/92، المتعلق بالشروط الواجب توفرها في مسيري البنوك والمؤسسات المالية مسيرها و ممثليها.

- 15- نظام 91-09 المؤرخ في 14/08/1991 يحدد قواعد الحذر في تسيير المصارف و المؤسسات المالية ج. ر. ج. ج. عدد 24 المعدل و المتمم للنظام 95-04.
- 16- المرسوم التنفيذي 88-201 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تحول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة ج. ر. ج. ج. ، رقم 42 لسنة 1988.
- 17- أمر رقم 71-47، مؤرخ في 30 جوان 1971، يتضمن تنظيم مؤسسات القرض، ج. ر. ج. ج. ، عدد 55، صادرة في 06 جويلية 1971.
- 18- المرسوم رقم 71-191، المؤرخ في 30 جوان 1971، المتعلق بتشكيل وتسيير اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية، ج ر عدد 55، الصادرة في 06 جويلية 1971.

المراجع باللغة بالأجنبية:

Ouvrages :

- 1- Michel GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, 2eme Edition ,1994.
- 2- Pierre Devolvé , le droit administratif , 2ème édition , DALLOZ, PARIS, 1998,P.30 et 31
- 3- Raymond Guilien et Jean Vincent , lexique des termes juridiques , 16 ème édition , Dollaz 2007.

Journal officiel :

- 1- JORF,24 octobre1984,p 3323,cette loi a été abrogée par la loi n 086 -897 du 1er aout 1986 portent regime juridique de la presse qui supprime la commission institue par la loi de 1984 :JORF ,02 aout 1986 .
- 2- JORF ,07 janvier 1978, p227,rect,jorfe ,25 janvier 1978, p941 art 08.

Articles :

- 1- Instruction N° 01/05 du 13 janvier 2005, modifiant l'instruction n° 02/04 relative au régime des réserves obligatoires , disponible sur : www.bank-of-algeria.dz.
- 2- Art L613-3 (Loi N° 2005-1564 du 15 Décembre 2005 art 14 J.O du 16 Décembre 2005) du CMFF , disponible sur : www.lexinter.net

Revue :

- 1- FORT (jean – Louis) , « l'organisation du contrôle bancaire . » , Revue conseil d'état, N° 06,2005.
- 2- Georges VEDEL, Pierre DEVOLVE, Droit administratif, presses universitaires de France, Paris, 1990
- 3- J. Chevallier cité par GUEDON Marie-José, Les Autorités Administratives indépendantes, L.G.D.j, Paris, 1991.
- 4- Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulations économiques, Idara, n° 28, 2004
- 5- Marie-José Guédon, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris 1991
- 6- Teitgen-colly Catherine, les autorités administratives indépendantes : Histoire d'une institution, in Colliard Claude Albert et Timsit Gérard, (sous la direction), les autorités administratives indépendantes
- 7- Herbert Maisl : Les autorité administrativement indépendantes, in Colliard claude, albert et Timsit Gerard, (Sous la direction), les autorités administratives indépendantes
- 8- Olivier.Gohin : Les institutions administratives, 2ème édition, L.G.D.J, Paris, 1995.
- 9- P. Sabourin : Les autorités administratives indépendante , L.G.D.J. Paris.1994.
- 10- GUEDON M.J., « L'hétérogénéité des donnés organiques », in DECOOPMAN N., (S./dir), Le désordre des autorité administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier », PUF, collection Ceparisca, Paris, 2002
- 11- LINOTTE D. et SIMONIN G., « L'autorité des marchés financiers, prototype de la réforme de l'Etat ? », Actualité Juridique Droit Administratif (A.J.D.A), N° 3, 2004.

- 12- DIARRA A., « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d’Afrique Noire-cas du Mali, du Sénégal et du Bénin, 2000, www. Afrilex/.
- 13- ZOUAIMIA Rachid, « Les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique », Revue Idara, N°28, 2004.
- 14- THOMASSET-Pierre Sylvie, L’autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, LGDJ, Paris, 2003
- 15- DECOOPMAN N., « Peut-on clarifier le désordre », in DECOOPMAN N., (S./dir), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l’exemple du secteur économique et financier », PUF, collection CEPRISCA, Paris, 2002
- 16- TRAORE S. « Les autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité morale : vers une réintégration institutionnelle de la catégorie juridique ? », J.C.P, administratif, fax. 75, N° 8-9, Août-Septembre 2004.
- 17- BONNEAU (Thierry), Droit bancaire , 5 eme Ed, Montchrestien, Paris.
- 18- ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, Houma, Alger, 2005.
- 19- KHELLOUFI (Rachid) , « Les institutions de régulation en droit Algérien », Revue Idara, n° 28, 2004.
- 20- DIB Said, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, Revue Banque et Droit, n° 80, Nov-Dec 2001

Thèses :

- 1- PILVERDIER Juliette. et HAMET joanne., Le marché financier français, Economica, Paris, 2001.
- 2- DIARA Abdoulaye, Les autorité administratives indépendantes dans les Etats d’Afrique noire,cas du Mali, de Sénégal et du Benin, Thèse de doctorat Droit, Paris, 2000

مقدمة

الفصل الأول:

الاطار القانوني للسلطات الادارية المستقلة

الفصل الثاني:

اللجنة المصرفية كنموذج للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

خاتمة

قائمة المصادر والمراجع

الفهرس