# الإستقلالية العضوية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي في الجزائر

أ.منصور داود
معهد العلوم القانونية والإدارية
المركز الجامعي تيسمسيلت

**الملخص:**

إن استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي يفرض أولا الغياب التام لجميع أنواع الرقابة السلمية والرقابة الوصائية، وذلك بغض النظر كونها تتمتع أو لا تتمتع بالشخصية القانونية لكون هذه الأخيرة لا تعتبر معيارا حاسما وفعالا لقياس درجة هذه الاستقلالية[1]، بالإضافة إلى عدم تلقي أية أوامر أو تعليمات من الحكومة[2]، وهذا ما عبر عنه الأستاذ Beger Guy في سياق تحديده لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة حيث اعتبرها هيئات إدارية أوكل لها قدرة التصرف والعمل نيابة عن الدولة بدون أن تكون تابعة للحكومة[3]. إضافة إلى ذلك استقلالية سلطة الضبط هي أولا استقلالية في ممارسة المهام، وهذا مرتبط بغياب الرقابة التدرجية[4]، ولعل الاستقلالية العضوية تعتبر من أهم العناصر المؤثرة والتي يجب الإحاطة بها.

**مقدمة:**

إن للاستقلالية العضوية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي خصائص فرضها واقع الإصلاحات التي انتهجتها الدولة بعد انسحابها من الحقل الاقتصادي والمالي هذه الخصائص هي معايير تزيد من ترسيخ الأمن القانوني من الناحية الشكلية بين السلطة الضابطة ومؤسسات الدولة من جهة وتجسيد الأمن الاقتصادي من الناحية الموضوعية بين السلطة الضابطة والمتعاملين الاقتصاديين من جهة أخرى، وتتمثل هذه المعايير خصوصا في النظام القانوني الهيكلي عموما لاسيما فيما يتعلق بالتركيبة والتشكيلة البشرية وأسلوب تعيين الأعضاء، والنظام القانوني للأعضاء خصوصا من حيث الأحكام المتعلقة بعهدتهم وخضوعهم لمبدأ الحياد والموضوعية.

وعليه نطرح الإشكالية التالية: ما هي الأطر القانونية والتنظيمية التي حددها المشرع في الهيطل البشري لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي؟ وهل هذه الأطر معبرة حقا عن الاستقلالية العضوية لهذه السلطات؟

## أولا: النظام القانوني الهيكلي لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي:

**1- التركيبة والتشكيلة البشرية:** تتميز التركيبة والتشكيلة البشرية لسلطات الضبط الاقتصادي والمالي بخاصية الجماعية، التنوع والنوعية، هذه الخصائص الثلاث تعتبر من أهم الدعائم. ولكن هذه التشكيلة الجماعية لا تمتاز بالثبات في عدد أعضائها والمصدر المهني الذي ينتمي إليه هؤلاء ويضاف إلى ذلك تنوع طرق التعيين[5].

ويختلف عدد أعضاء تشكيلة سلطات الضبط من سلطة إلى أخرى لينحصر عدد الأعضاء من **4** أعضاء إلى أربعة عشر **14** عضو موزعة كالتالي حسب القوانين المنظمة لها:

سلطة تتكون من أربعة **4** أعضاء ويتعلق الأمر بكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط قطاع المياه.سلطة تتكون من خمسة **5** أعضاء ويتعلق الأمر بكل من الوكالتان الوطنيتان المكلفة بالمجال المنجمي وهما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية، لجنة الإشراف على التأمينات. سلطة تتكون من ستة **6** أعضاء ويتعلق الأمر بكل من وكالتي المحروقات وهما الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات.سلطة تتكون من سبعة **7** أعضاء ويتعلق الأمر بلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته. سلطة تتكون من ثمانية **8** أعضاء ويتعلق الأمر باللجنة المصرفية.سلطة تتكون من تسعة **9** أعضاء ويتعلق الأمر بمجلس النقد والقرض. سلطة تتكون من اثني عشر **12** عضو ويتعلق الأمر بمجلس المنافسة.

في حين أوكل المشرع تحديد تشكيلة كل من سلطة ضبط النقل والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري عن طريق التنظيم الذي لم يصدر بعد.

أما عن خاصية التنوع والنوعية يتضح من خلال النصوص القانونية أن المشرع الجزائري ومن خلال اتخاذه أسلوب الجماعية في التركيبة البشرية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي حرص على التنوع والنوعية في التركيبة كون أن الجماعية وحدها غير كافية ولا تعتبر ضمانة بدون وجود تركيبة تمثيلية تعددية تشمل الجهات المعنية وذلك من أجل الوصول إلى توافق وتوازن في الحلول، وكذا الاختلاف في الآراء يضمن وجود أفكار مميزة ومختلفة[6]، هذا من الناحية النظرية، وطبعا شموليتها لأكثر من جهة يضفي لها طابع المشروعية الذي تستمده من صفة أعضائها، هذه المشروعية التي كانت تحتاجها سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي في ظل عدم تكريسها دستوريا.

وعليه، فقد قام المشرع بضم مجموعة من الفئات، فئة ذات طابع إداري، فئة ذات طابع قضائي أو شبه قضائي، فئة ذات طابع خبراتي، فئة ذات طابع تقديري.

**1-1 فئة ذات طابع إداري:** ونجدها في تركيبة مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية.

**2-1 فئة ذات طابع قضائي:** إن التقارب بين وظيفة سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي ووظيفة السلطة القضائية كان عاملا في إشراك أعضاء ذات صفة قضائية، وبما أن السلطة القضائية تتميز باستقلاليتها عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فإن وجود فئة ذات طابع قضائي يفترض استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي لزاما، بالإضافة إلى اعتباره ضمانة أساسية[7].

وهناك ثلاثة سلطات تضم قضاة في تشكيلتها وهو ما نجده في كل من اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولجنة الإشراف على التأمينات.

**1-3 فئة ذات طابع خبراتي:** حيث تضم سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي شخصيات كفأة، وهذا ما نجده في لجنة الإشراف على التأمينات، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة. ونشير أن المشرع الجزائري ضيق من تمثيل مهني القطاع على مستوى مجلس النقد والقرض، هذا على خلاف نظيره الفرنسي الذي فتح المجال واسعا أمامهم، لاسيما البنوك وجمعيات البنوك[8].

**1-4 فئة ذات طابع تقديري:** وهذه الفئة تتميز بالغموض حيث لم يحدد فيها المشرع طبيعة التركيبة وشروط تعيين أعضائها ولكن تركها تقديرية، وهذا ما نجده في سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، سلطة ضبط المحروقات.

**2-أسلوب تعيين الأعضاء:** لقد حصر المشرع الجزائري سلطة التعيين وأفرده لرئيس الجمهورية باستثناء حالة غيبه فيها، وعدد أسلوب التعيين فيها وهي حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومع غياب تام للبرلمان بغرفتيه.

**2-1 أسلوب التعيين الانفرادي:** لقد حصر المشرع الجزائري سلطة تعيين أعضاء سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي بصفة انفرادية بيد رئيس الجمهورية بدون مشاركة أي جهة أخرى رغم أنه كان لرئيس الحكومة دورا في تعيين بعض أعضائها كما كان الحال في مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية.

ومن خلال استبعاد دور رئيس الحكومة في التعيين، نجد أن رئيس الجمهورية لديه سلطة تعيين أعضاء سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي، طبيعة هذه السلطة

المحتكرة من طرفه هي سلطة تقديرية مطلقة في حالات ونسبية في حالات أخرى، حيث أن رئيس الجمهورية إلى جانب استئثاره بسلطة التعيين يحتكر سلطة الاقتراح، وهذا ما تجسد في كل من مجلس المنافسة[9] وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية[10]، حيث نجد رئيس الجمهورية هو الذي يحتكر سلطة تعيين واقتراح الأعضاء، أما عن السلطة التقديرية النسبية فإلى جانب سلطة التعيين هناك سلطة اقتراح[11] من جهات وزارية تشمل كل من وزارة العدل، وزير التجارة، وزير المالية، وزير الداخلية، ووزير الطاقة والمناجم.

إن تعدد جهات الاقتراح الوزارية يعتبر من أهم المظاهر التي تؤثر تأثيرا كبيرا في درجة استقلالية سلطات الضبط، وكلما تعددت جهات الاقتراح زادت نسبة درجة الاستقلالية والعكس صحيح، وما نلاحظه أن المشرع الجزائري تأرجح بين سلطة الاقتراح الواحد وهذا ما نجده في كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز[12]، لجنة ضبط المياه[13]، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية[14]، وكذا سلطة ضبط المحروقات[15]، وسلطة الاقتراح المتعدد وهذا ما هو مكرس في لجنة الإشراف على التأمينات، حيث نجد اقتراح رئيسها يكون من طرف الوزير المكلف بالمالية، والقاضيين باقتراح من المحكمة العليا –وزارة العدل–، بالإضافة إلى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

**2-2 أسلوب التعيين المتعدد:** يعتبر هذا الأسلوب استثناءا من الناحية النظرية ونجده قد اتبع في لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة حيث حسب نص المادة **02** و **06** من المرسوم التنفيذي رقم **94-175** فإنه يتم تعيين رئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة بالنسبة لرئيسها بناءا على اقتراح من الوزير المكلف بالمالية، أما بالنسبة لباقي الأعضاء رغم أن الاقتراح يتم من طرف عدة جهات: وزير العدل، الوزير المكلف بالمالية، الوزير المكلف بالتعليم العالي، محافظ بنك الجزائر، المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين فإن تعيينهم يكون عن طريق قرار وزاري.

إن هذا الاستثناء الذي ورد في هذه السلطة من الناحية العملية مخالف لما تم النص عليه في المرسوم التنفيذي السابق، حيث أنه وبموجب مرسوم رئاسي[16] تم تعيين رئيس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبهذا استولى رئيس الجمهورية على صلاحية للوزير الأول.

## ثانيا: النظام القانوني للأعضاء

إن مدة العهدة ونظام التنافي هي عناصر أساسية من أجل ضمان استقلالية أعضاء سلطات الضبط المستقلة[17].

**1- الأحكام المتعلقة بالعهدة:** كل من المشرع والمحاكم الدستورية وحتى الدساتير أكدت على ضمانات استقلالية سلطات الضبط المستقلة من خلال خصائص عهدة أعضائها ونتيجة لهذا الأساس القانوني هناك ميزتين أساسيتين في العهدة مدة العهدة من جهة، وتجديد أو عدم تجديدها من جهة أخرى[18].

**1-1 مدة العهدة:** من خلال النصوص القانونية يتضح لنا أن المشرع تأرجح بين العهدة المحددة خاصة في لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، واللجنة المصرفية، والعهدة غير المحدد في لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط المحروقات، والوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا ومراقبتها.

هذا فيما يتعلق بالعهدة المحددة، أما عن العهدة غير المحددة، فقد كرست بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز[19]، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية[20]، سلطة ضبط المحروقات[21]، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا ومراقبتها[22].

فبالنسبة للميزة الأولى والمتعلقة بمدة العهدة فإنه من المؤكد أن مدة العهدة هي مدة حماية لاستقلالية أعضاء السلطات في مواجهة السلطة التنفيذية[23]. وعلى سبيل المقارنة وكما أشار François Luchaire وفي حديثه على العقبات التي تؤثر على استقلالية القضاة يؤكد على أن التعيين مدى الحياة هو ضمانة استقلال القضاة[24].

إن مجموع المتغيرات التي تتأثر بها سلطات الضبط المستقلة، فإن متغير مدة العهدة مهم لدرجة قصوى أين لا يمكن لأعضائها كسب الاحترام أثناء فترة أدائهم لمهامهم الضبطية الطويلة أو القصيرة كيف؟ في الواقع، يمكن للسلطة الإدارية المستقلة الاستفادة من الاستقلال الحقيقي، إذا كان مدة عضوية أعضائه تقتصر على أقل من ثلاث سنوات؟ خلال مدة أكثر من ثلاث سنوات، يمكن للسلطات الإدارية المستقلة تمارس عملها بسهولة أكبر، وتحقيق أفضل النتائج، ولكن عندما يكون النظام ذو وتيرة تجديداته هي قريبة جدا فإن ذلك يؤثر على عهدة الأعضاء، وبالتالي استقلالها[25].

إن الوقت هو واحد من المكونات الأساسية للطمأنينة وبالتالي الاستقلال، دون الحد الأدنى من الوقت، فإنه من المستحيل للاستقلالية أن تتأكد، تنمو وترسخ. ولذلك ينبغي على العهدة أن توفر لعامل الاستقلالية الوقت اللازم لهذه التنمية. إن التحديد الدقيق للوقت المثالي هو طبعا من المستحيل. ومع ذلك، فإن الإيجاز يحول دون

الاستقرار، أما الطويلة بدون شك في صالح الاستقلالية. لكن من الناحية الفنية، تردع هذه المدة العديد من المترشحين والذين هم إطار مسارهم المهني، وتشجع قدوم مرشحين كبار في السن[26].

وهذا أيضا ما تم تأكيده على أن متغير مدة العهدة[27] يجب أن يكون معقولا، حيث أن قصره يؤثر سلبيا على استمرارية عمل السلطة، وتسييسها عند التوظيف، ويعتبر هذا أكبر المخاطر، أما عن طول العهدة، فالتأثير يمس مباشرة المسار المهني للأعضاء خاصة إذا كانوا في بدايتها، عكس الذين هم في أواخر حياتهم المهنية كون ينعدم طموحهم المهني، وبالتالي تعتبر أكثر جلبا للاستقلالية[28].

تعتبر العهدة إذا من بين أهم المعايير المعتمد عليها من أجل إظهار طابع الاستقلالية[29]، حيث تسمح دراسة وضع أعضاء سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي بالكشف عن درجة استقلاليتهم خاصة في مواجهة السلطة التنفيذية.

**2-1 تجديد أو عدم تجديد العهدة:** إن طبيعة عدم تحديد العهدة تمنح للمهتمين مزيدا من حرية العقل، وتقصي جميع مخاطر المجاملة فيما يتعلق بأولئك الذين لديهم سلطة التعيين[30]، كون أن عهدتهم غير المتجددة هو ما يمنحهم قدرا من الاستقلالية[31]، فأعضاء السلطة لا يسعون للحصول على عهدة أخرى بطرق ملتوية من جهة، ومن جهة أخرى لا تمنح السلطة التقديرية لجهة التعيين تحديد مدى قابلية العهدة للتجديد[32].

ويبدو أن المشرع الجزائري قد كرس العهدة القصيرة والقابلة للتجديد في كل من مجلس المنافسة،سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، اللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. وعليه يمارس أعضاء مجلس المنافسة مهامهم لمدة ثمانية سنوات قابلة للتجديد، وهذا ما أكدته المادة **25** من القانون **08-12** المعدل والمتمم للأمر رقم **03-03** والمتعلق بالمنافسة. أما فيما يتعلق بسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، فقد نص قانونها على أن تسير سلطة الضبط لجنة إدارة تتكون من أربعة أعضاء من بينهم الرئيس يعينون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة[33]. أما بالنسبة للجنة المصرفية فقانونها يثير العديد من التساؤلات حيث كرس القانون السابق رقم **10/90** نظام العهدة لكل من المحافظ وباقي الأعضاء وذلك لمدة **6** و **5** سنوات على التوالي طبقا لنص المادة **143** منه، والتي نصت على تطبيق نص المواد **23** إلى **26** دون نص المادة **22** التي تقضي بعدم إمكانية إقالة المحافظ إلا في حالة العجز الصحي المثبت قانونا أو حالة الخطأ الفادح[34]وعليه هل تطبق ضمنيا بحكم مركزه كمحافظ.

وفي إطار الأمر **11/03** الذي ألغى القانون السالف الذكر فإنه تم الاستغناء عن نص المادة **22** و لم يتم إعادة إدراجها سيما بعدما تم إلغاؤها في إطار تعديل القانون **10/90** بموجب الأمر **01/01** المؤرخ في **2001/02/27** كما سبقت الإشارة إليه، إلا أن نفس المادة **106** من الأمر **11/03** تنص على أن تعيين أعضاء اللجنة دون تمييز بينهم يعينون لمدة **5** سنوات، وعليه هل يمكن تصور هذا الوضع القانوني المعقد عند إقالة المحافظ أثناء عهدت **5** سنوات، هل يمكن أن يستمر في منصب ضمن اللجنة المصرفية، مع العلم أن الرئيس هو في صفة محافظ؟ أم هل أن المشرع قصد بها أعضاء اللجنة دون رئيسها؟ ليس من المنطق أن يسمح بمنح حماية لأعضاء اللجنة دون المحافظ الذي يعتبر رئيسا لها[35].

أما في مجال البورصة وإضافة إلى النص الصريح من طرف المشرع على استقلالية لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فإن أعضاؤها يتمتعون بعهدة لمدة **4** سنوات ولا يمكن إقالة رئيسها خلال عهدته إلا في حالة الخطأ المهني الجسيم أو حالة ظروف استثنائية تعرض رسميا في مجلس الحكومة، وذلك طبقا لما تنص عليه المادتين **21** و **22** من المرسوم التشريعي رقم **10/93** المتعلق ببورصة القيم المنقولة والمادة **3** من المرسوم التنفيذي **175/94** المؤرخ في **1994/06/13** المتضمن تطبيق المواد **21،22** و **29** من المرسوم التشريعي رقم **10/93** السالف الذكر[36]. ويعتبر تحديد مدة انتداب رئيس اللجنة وأعضائها من بين إحدى الركائز الهامة والمعتمد عليها قصد إبراز طابع الاستقلالية، ومنه فإن رئيس اللجنة يتمتع إن أمكن القول بنوع من الحصانة تسمح له ممارسة مهامه بكل استقلالية خلال عهدته سيما أنه لا يمكن إقالته إلا حالة خطئه الجسيم، أو حالة ظروف استثنائية، ويتم عرضها على مجلس الحكومة الذي له أصلا سلطة تعيينه بعد اقتراح من الوزير المكلف بالمالية.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض كان القانون رقم **10/90** المؤرخ في **1990/04/14** المتعلق بالنقد والقرض في مادته **22** ينص على عهدة لكل من المحافظ ونوابه وعدم إمكان إقالتهم إلا في حالة العجز الصحي المثبت قانونا أو حالة الخطأ الفادح، وأنه يتم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي فإن الأمر رقم **11/03** المؤرخ في **2003/08/26** والمتعلق بالنقد والقرض الذي ألغى القانون السابق الذكر فإنه لم يقم بإعادة تبني تلك الأحكام بعدما تم إلغاؤها في تعديل سنة **2001** للقانون **10/90** الذي ألغى المادة **22** منه، إلا أن ذلك لا يمنع تمتع مجلس النقد والقرض بالاستقلالية حيث أنه يستشف من نص المادة **59** من الأمر رقم **11/03** المذكورة أعلاه حيث يقضي بتعيين الشخصيتين العضوين في المجلس وغير العضوين في مجلس الإدارة اللتان تتداولان

وتشاركان في التصويت بكل حرية مما يبين لنا ضمنيا الاستقلالية التي يتمتع بها أعضاء المجلس[37]. أما فيما يتعلق بباقي السلطات لاسيما سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا ومراقبتها، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة الإشراف على التأمينات، سلطة ضبط المحروقات.

من خلال كل الشروحات يتبين لنا أن المشرع الجزائري لم يفهم لحد الآن أهمية العهدة من جهة وتجديدها أو عدم تجديدها من جهة أخرى، ودورهما في استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي، أو أنه لا يفهم معنى أن يترك المجال الاقتصادي والمالي لسلطات فرضها الواقع، فهو يحاول في كل مرة أن يبقي السلطات تحت سيطرته، وذلك بفرض أحكام لم تشرع في أي قانون حتى القانون الفرنسي الذي قلد كل أحكامه فيمل يخص قوانين سلطات الضبط، طبعا فقط الأحكام التي يمكن بها تحضير قانون من الناحية الشكلية غير مراعي للأحكام التي هي صميم مهام هذه السلطات، وهذا ظاهر من خلال عدم تبنيه نظرة معمقة لأهداف سلطات الضبط، وكيف لا وهو الذي يعلم أن من أهم الضمانات القوية المجسدة لاستقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي هي العهدة المعقولة غير القابلة للتجديد[38]، وقد كرسها من خلال إنشائه للمجلس الأعلى للإعلام[39]، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة[40]، ورغم كل هذا لم يقم بتطبيقها على السلطات الأخرى، ولم يكرس إلا العهدة القصيرة والقابلة للتجديد، وهي تؤثر سلبا على استقرار الوظيفة واستقلالية الأعضاء اتجاه السلطة التي لها صلاحية التعيين[41]. المهم يجب أن نفهم بأن العهدة في إطارها العام حل براغماتي ، هدفه الفصل بين السلطة السياسية ومسارها الزمني السياسي، وهيئة الضبط ومسارها الزمني المهني، وذلك من خلال تعيين الأعضاء لعهدة أطول من عهدة السلطة السياسية التي تعينهم، إضافة إلى عدم تجديدها[42].

من خلال كل هذا إن لممارسة الأعضاء لعهدتهم بكل حرية واستقلالهم تماما عن السلطة التنفيذية، لا يتأتى إلا بوجود ضمانات وآليات حمائية، من أهمها تحصين الأعضاء من أي عزل، فالشعور بالأمن والسكينة هو جزء لا يتجزأ من روح الاستقلال، وعليه لا يمكن لأعضاء سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي من ممارسة مهامهم إلا بالقدر الذي يتم التأكد فيه من ضمان استقرارهم. إلا أنه ومن خلال المحتوى القانوني للاستقلالية، فإن عدم العزل مهدد بشكل دائم بإمكانية حدوث انتقاله، ومنه فإن أعضاء سلطات الضبط سيستفيدون في هذه الحالة من استقلالية ضعيفة. في

هذه الحالة الحكومة ستجد بطريقة غير مباشرة التأثير الذي فقدته على أعضاء السلطات، سواء كان الوظيفي أو القانوني[43].

وعليه فإن تعيين الأعضاء لعهدة يعد ضمانة هامة لاستقلاليتهم كونهم على يقين أنه لا يمكن عزلهم خلالها[44]، وقد كرس المشرع ضمانة عدم العزل في جميع سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي وذلك بالسكوت عنه، وقد قلنا بتكريسها لأننا نعتبر السكوت هو عدم العزل، ولأن مجلس الدولة الفرنسي والذي أخذنا نحن جل قوانينه، أخذ بذلك وفسر سكوت مشرعه عن النص عليها، بعدم العزل أو عدم قابلية العهدة للقطع[45]، وهذا في قرار صدر عنه بتاريخ **07** جويلية **1989** والمشهور **M. Ordonneau** والذي قضى بعدم قطع عهدته كرئيس لمجلس المنافسة، والبقاء في منصبه لغاية انتهاء عهدته، ولا يعتبر سن التقاعد القانوني عاملا في قطعها[46].

**2- مبدأ الحياد والموضوعية:** إن الأخذ بنظام التنافي يساهم في تعزيز العهدة، وذلك من خلال إبعاد الأعضاء المسيرة من ممارسة أي وظيفة قد تؤثر على استقلاليتهم خاصة فيما يتعلق بحيادهم وموضوعيتهم. ويعتبر نظام التنافي عنصر له خصوصية تميزه، تتجلى في أن المشرع أراد تعزيز الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات المنشئة بالنسبة للنشاطات التي تتولى رقابتها، وذلك بمنعها من أن تكون في آن واحد قاضي وخصم وإلزامهم بالتفرغ كليا لمهامهم، فهي حماية من جهة واستقلالية من جهة أخرى[47].

**2-1 نظام التنافي الكلي** (ممتد وغير ممتد): وهو يعني عدم ممارسة الأعضاء أي وظيفة عمومية، أو أية عهدة انتخابية، أو أي نشاط مهني آخر، بالإضافة إلى امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة، ذلك أثناء العهدة، أو بعدها، وهو مكرس في كل من سلطة الكهرباء والغاز في مادتيه **121 و 124** من القانون **02-01** المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، وفي هذه السلطة نظام التنافي يمتد حتى بعد انتهاء العهدة، وسلطة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في نص المادة **18** من القانون رقم **03-2000** المتعلق بالبريد والمواصلات، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في مادته **15** من المرسوم التنفيذي رقم **08-303** المتعلق بضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سلطة ضبط المحروقات في مادته **12** من رقم **06-10** المتعلق بالمحروقات، وفي كل هذه السلطات لا يمتد نظام التنافي إلى ما بعد انتهاء العهدة.

**2-2 نظام التنافي الجزئي:** وهو يتعلق بممارسة حكم من الأحكام المنصوص عليها في التنافي الكلي فقط، وكرست هذه الصورة في مجلس النقد والقرض فبالرجوع إلى نص المادة **14** من الأمر رقم **11/03** التي تخص المحافظ ونوابه فإنها تنص على تنافي مهامهم مع كل عهدة انتخابية وكل وظيفة حكومية أو عمومية، ولا يمكنهم ممارسة أي

نشاط أو مهنة أو وظيفة أثناء عهدهم ماعدا تمثيل الدولة لدى المؤسسات العمومية الدولية ذات الطابع النقدي أو المالي أو الاقتصادي، وعليه وباعتبارهم أعضاء في المجلس فإن نظام التنافي مكرس بشأنهم إلا أنه لم ينص بصدد الأعضاء الآخرين على الأخذ به. وكذلك الحال بالنسبة للجنة المصرفية التي يرأسها المحافظ فهو يخضع لنفس القيود السالفة الذكر.

وبالنسبة لمجلس المنافسة اكتفى المشرع بنصه في المادة **29** من الأمر **03-03** المتعلق بالمنافسة على تنافي وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر، واستثنيت مسألة دخول أحد الأعضاء في عهدة انتخابية، وامتلاك مصالح في مؤسسة ناشطة في مجال المنافسة وتتنافى مهمة رئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة مع أية عهدة انتخابية أو وظيفة حكومية أو ممارسة وظيفة عمومية أو أي نشاط آخر باستثناء أنشطة التعليم أو الإبداع الفني أو الفكري ولا يجوز له ولا لجميع المستخدمين الدائمين في اللجنة أن يقوموا بأية معاملات تجارية حول أسهم مقبولة في البورصة وهذا ما أكدته المادتين **24** و **25** من المرسوم التشريعي رقم **10/93** المعدل والمتمم، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.أما عن الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ففي المادة **49** من القانون رقم **01-10** المتعلق بقانون المناجم تتنافى صفة عضو مجلس الإدارة مع امتلاك مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في أي مؤسسة تابعة للقطاع المنجمي، بالإضافة إلى لجنة الاشراف على التأمينات في مادته **209** مكرر **1** من القانون رقم **06-04** المتعلق بالتأمينات، حيث تتنافى وظيفة رئيس اللجنة مع كل العهد الانتخابية أو الوظائف الحكومية.

وتجدر الإشارة إلى أن القضاة الأعضاء في سلطات الضبط، وبحكم القانون الأساسي للقضاء يخضعون لنظام التنافي مما يسمح بتكريس استقلالية أكثر لممارسة مهامهم[48].

والملاحظ من خلال كل هذا يتبين أن نظام التنافي الجزئي يطرح مشكلة مدى تكريسه لمبدأ الحياد والموضوعية في ظل اقتصاره على بعض الوظائف والمهام وترك الباقي والتي تعتبر أكثر تأثيرا على استقلالية الأعضاء وعلى المهام التي تهدف إليها السلطات. لكن المشرع الجزائري وبعد ترسانة من القوانين عمم نظام التنافي الكلي ووسع فيه وقضى على نظام التنافي الجزئي بإصداره الأمر رقم **07-01** والمتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف.

# الخاتمة

من خلال كل النقاط التي تطرقنا إليها من أجل فهم ما يبحث عنه المشرع، ومدى استيعابه لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي يتضح أن المشرع وفق بعض الشيء في ترسيخ الاستقلالية الشكلية، وحاول إحاطة سلطات الضبط بمجموعة أحكام قانونية طبعا منسوخة في كثير من الحالات من أجل توفير كامل الجو القانوني لعملها، لكن تدخله بإضافة أحكام محاولة منه الاستغناء عن القوانين الأخرى جعلته ينفرد بنظام قانوني يؤثر سلبيا في الاستقلالية ويفرغها من محتواها، بل أنه كان يبحث في كل مرة عن سبل للتقرب للسلطة التنفيذية على حساب أهداف سلطات الضبط.

## الهوامش والإحالات

1- Rachid Zouaimia: Les Autorités Administratives Indépendantes et la Régulation Economique en Algérie. Alger: éd Houma , 2005, p16.
**2-** Teitgen-Colly Catherine, Les Autorités Administratives Indépendantes: Histoire d'une institution.Paris: Presses Universitaires de France,1988, p. 50.
**3**- Beger Guy, Les régulations économiques: légitimité et efficacité, volume 1, collection droit et économie de régulation, presse de sciences po et Dalloz, paris, 2004, p. 88.
**4** - Oliver Golin, Institutions administrative, 3ed. Paris: L.G.D.J, 1998, p.212.
**5**-Marie-José Guédon, les autorités administratives indépendantes. Paris: librairie générale de droit et de jurisprudence, 1991, p. 63.
**6**- Ibid , p. 69.
**7**- Ibid, p. 70
**8**- Rachid Zouaimia: Les Autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier, Op Cit, p. 22.
**9-** أنظر أحكام المادة **25**، من قانون **08-12** الموافق **25** يونيو **2008**، يعدل ويتمم الأمر رقم **03-03** الموافق **19** يوليو، المتعلق بالمنافسة، ص **12**.
**10-** أنظر نص المادة **15** من قانون رقم **2000-03** الموافق **05** غشت سنة **2000**، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية، عدد رقم **48**، الصادرة **06** غشت **2000**، ص **09**، وكذا المرسوم الرئاسي رقم **01-109** المتضمن تعيين أعضاء مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
**11** - باستثناء مجلس النقد والقرض.
**12-** حسب نص المادة **117** فإنه يكون اقتراح اللجنة المديرة من الوزير المكلف بالطاقة فقط، قانون رقم **02-01** الموافق **05** فبراير سنة **2002**، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد رقم **08**، الصادرة بتاريخ **06** فبراير **2002**، ص **19**.
**13**– تنص المادة **7** على أن الأعضاء الأربعة **4** المكونون للجنة إدارة سلطة الضبط، يقترحون من طرف الوزير المكلف بالموارد المائية، مرسوم تنفيذي رقم **08-303** الموافق **27** سبتمبر سنة **2008**، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، الجريدة الرسمية، عدد رقم **56**، صادر بتاريخ **28** سبتمبر **2008**، ص **11.**
**14-** حسب المادة **48** فإن اقتراح أعضاء مجلس الإدارة يكون بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمناجم، قانون رقم **01-10** الموافق **03** يوليو **2001**، يتضمن قانون المناجم، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم **35**، الصادرة بتاريخ **04** يوليو **2001**،ص **12.**
**15-** أنظر أحكام المادة الأولى والتي تنص على أن تتكون اللجنة المديرة من رئيس وخمسة **5** مديرين يعينون .بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات، أمر رقم **06-10** الموافق **26** يوليو **2006**، يعدل ويتمم القانون رقم **05-07** الموافق **28** أبريل **2005**، والمتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، عدد رقم **48**، ص**4.**
**16-** مرسوم رئاسي المؤرخ في **01** جوان **2008**، يتضمن تعيين لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الجريدة الرسمية، عدد **29**، صادر في **04** جوان **2008**، ص **18.**

**17**-Rachid Zouaimia Rachid Zouaimia: Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie. Alger: Maison d'édition Belkeis, 2012, p.41.

**18**-Aoun Charbel, "L'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep)," Thèse pour le doctorat en droit, présentée et soutenue devant le jury de l'Université de Cergy-Pontoise, le 25 septembre 2006, p. 42

**19-** انظر المادة **117** من القانون رقم **02**، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق، ص **19**.

**20-** يتكون مجلس الضبط من سبعة **7** أشخاص من بينهم رئيس، لهم صفة العضو يعينهم رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، نص المادة **15** من القانون رقم **2000-03**، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق، ص**09.**

**21-** ونص المادة **12** تتكون اللجنة المديرة من رئيس وخمسة **05** أعضاء يدعون مديرين يعينون بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالمحروقات، وعليه لم يحدد مدة عهدتهم، الأمر **06-10**، المتعلق بالمحروقات، مرجع سابق، ص **05.**

**22-** لم تنص المادة **48** على أي مدة للأعضاء الخمسة المكونة لمجلس إدارة الوكالتين، القانون رقم **01-10**، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق، ص **35.**

**23**- Voir à ce titre, Khaloufi Rachid, "Les institutions de régulation en droit Algérien", Revue Idara, n° 28, 2004, p. 98.

**24**- Françaois Luchaire, Le Conseil constitutionnel.Paris: économica, 1980, p.22

**25**- Aoun Charbel, Op Cit, p. 43.

**26**- Voir à ce titre, Manson stéphane, "La notion d'indépendance en droit administratif," Thèse pour le doctorat en droit, Paris 2, 1995, p. 383.

**27-** ترى Mme Marie-Anne Frison-Roche على أن المدة المعقولة للعهدة هي ستة **06** سنوات غير قابلة للتجديد، ويجب تجديد ثلث أعضاء سلطات الضبط كل سنتين، وحكمة **06** سنوات هي حصول العضو على الكفاءة المطلوبة، حيث ربطت الاستقلالية بالكفاءة وبالتالي يعتبر العضو مستقلا الذي يتحكم بالأعمال الموكلة إليه ووسائل العمل، ولا يتأتى هذا إلا بوجود مدة معقولة، أنظر في ذلك:

ASSEMBLÉE NATIONALE RAPPORT sur LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES , par M. Patrice GÉLARD, Sénateur. Tome I: Rapport, p. 108.

**28** - Marie-José GUESDON، Op Cit ،P 73.

**29** – Ibid, p. 70.

**30** - Aoun Charbel, Op Cit, p. 48.

**31** - Idem

**32** - Khaloufi Rachid, Op Cit, p. 98.

**33-** المرسوم التنفيذي رقم **08-303**، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، مرجع سابق، ص **11.**

**34-** انظر المادة **144**، قانون **10/90** المؤرخ في **14** أفريل **1990**، المتعلق بالنقد والقرض،**الجريدة الرسمية**، عدد رقم **16**، الصادر **18** أفريل **1990**،ص 537.

35-Rachid Zouaimia: Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Op Cit, p. 42.

**36** – انظر المادتان **21**و**22** من المرسوم التشريعي رقم **10/93** المؤرخ في **23** مايو **1993**، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد رقم **34**، صادرة بتاريخ **23** مايو **1993**، ص **06**، والمادة **3** من المرسوم التنفيذي رقم **175/94** المؤرخ في **13** يونيو **1994**، والمتضمن تطبيق المواد **21**، **22** و**29**

من المرسوم التشريعي رقم **10/93** المؤرخ في **23**مايو **1993** والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، **الجريدة الرسمية**، عدد **41**، الصادرة بتاريخ **26**جوان**1994.**

**37**-Rachid Zouaimia : Les Autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier. Alger : éd Houma،2005، p 17.

**38** - Marie-José GUESDON،Op Cit،P 73.

**39**- هذا مانصت عليه المادة **73** من القانون **90-07** المؤرخ في **03** أفريل **1990** المتعلق بالإعلام،الجريدة الرسمية، عدد **14**، الصادرة بتاريخ **04** أفريل **1990**، ص **466.**

**40** - المادة **51** من القانون العضوي رقم **12-05** المؤرخ في **12** جانفي **2012**، المتعلق بالإعلام ، الجريدة الرسمية، عدد **02** الصادرة بتاريخ **15** يناير **2012**، ص **27.**

**41**- Thomasset-Pierre Sylvie.L'autorité de régulation bousiére face aux garanties processuelles fondamentales. Paris: L.G.D.J, 2003, p. 88.

**42**- Cohen Eli, de la réglementation à la régulation, histoire d'une concept, problémes économiques, l'etat régulateur,20 septembre 2000, no 2.680, p. 01.

**43**- Voir à ce titre, Manson Stéphane," La notion d'indépendance en droit administratif ", Thèse pour le doctorat en droit, Paris 2,1995, p. 378.

**44**- Gentot Michel, les Autorités Administratives Indépendantes, 2éme éd. Paris: Montchrestien, 1994, p.58.

**45**- Decoopman Nicole, Peut-on clarifier le désordre, in Decoopman Nicole "Le désordre des autorités administratives indépendantes: L'exemple du secteur économique et financier. Paris: CEPRISCA, novembre 2002, p. 34.

**46**- Conseil d'Etat, Assemblée, du 7 juillet 1989, 56627, le Samedi 05/10/2013, 18:25، http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000007744097

**47** -Paul Sabourin, les Autorités Administratives Indépendantes: une catégorie nouvelle, Actualité juridique. Droit administratif, n 05,1983,p. 283.

**48**- القانون العضوي رقم **11/04** المؤرخ في **06** سبتمبر **2004**، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية، رقم **57**، الصادرة بتاريخ **08** سبتمبر **2004.**