

المحاضرة الخامسة والسادسة

المحور الثالث: المهام والصلاحيات المسندة للسلطات الإدارية المستقلة

من أجل الوصول إلى تحقيق وظيفة ضبط القطاعات التي كلفت بها السلطات الإدارية المستقلة، كان من الضروري أن تمكن هذه الهيئات من مجموعة متنوعة ومتعددة من الصلاحيات تتمثل في السلطة التقريرية بنوعها العامة التنظيمية وسلطة إصدار القرارات الفردية بالأساس، واختصاصات الفصل في النزاعات والتحكيم وسلطة توقيع العقوبات. وتتمتع أغلب هذه الهيئات أيضا بصلاحيات استشارية تتمثل في إصدار الآراء والتوصيات وتقديم المقترحات.

أولاً: السلطة التقريرية

تتمثل في سلطة إصدار الأنظمة أو القرارات التنظيمية التي تهدف إلى ضبط القطاع بشكل مسبق وبصفة عامة و سلطة إصدار القرارات الفردية، والتي تهدف بصفة خاصة إلى ضبط حقوق النفاذ إلى مختلف المهن والنشاطات من خلال سلطة منح التراخيص والاعتمادات من جهة، والإشراف على ضمان احترام وتطبيق القواعد من طرف المتعاملين والمتدخلين وكل المعنيين بها في السوق، من خلال فرض رقابة دائمة ومستمرة على هذا الأخير، مع استخدام كل وسائل التحقيق التي تمنحها إياها قوانين إنشائها، والتصدي بموجب الصلاحيات التقريرية الممنوحة لها لوقف وإنهاء مختلف المخالفات الحاصلة والمكتشفة من طرفها لتصحيح الأوضاع.

1 - صلاحية إصدار الأنظمة

يمكن تعريف الأنظمة بأنها القرارات التي تتضمن قواعد عامة ومجردة. توضع هذه القواعد من أجل تنظيم النشاطات المختلفة في القطاعات، لكن الملاحظ أن سلطة فرض الأنظمة لم يمنحها المشرع إلا لعدد محدود من السلطات الإدارية المستقلة، في مجالات محدودة وبمضمون محدد مع تباين ذلك بين هذه الهيئات، مع خضوعها في إصدارها لهذه الأنظمة لنوعين من الرقابة، رقابة السلطة التنفيذية من خلال مصادقة أو موافقة الوزير المعني في القطاع على هذه الأخيرة ورقابة القاضي عليها. طرحت مسألة منح هذه السلطة التنظيمية إشكال التعارض مع الدستور الذي يمنح هذه السلطة لهيئتين أساسيتين في الدولة وهما رئيس الدولة والوزير الأول أو الرئيس وحده، فكيف يمكن للمشرع أن يمنح هيئة أخرى غير هاتين السلطتين هذه الصلاحية؟ وما هي الأسس والمبررات التي كرسها القضاء الفرنسي لإحداث التوافق بين هذا المنح والدستور؟

أ/ مشروعية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.

تظم مسألة مشروعية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة نقطتين هامتين تتعلق الأولى بمصدر المنح، أي ضرورة استناد هذه السلطة إلى النصوص القانونية المنشئة لهذه الهيئات، والذي في حد ذاته يعد أساسا لتأكيد مشروعيتها، أما النقطة الثانية فتتعلق بضرورة إيجاد الأسس والعناصر التي تحدث التلاؤم بين منح السلطة التنظيمية لهذه الهيئات ونصوص الدستور التي منحت هذه السلطة لكل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، بمعنى أنه لا يجب أن يتجاوز المشرع عند منحه هذه السلطة الحدود التي رسمها الدستور للسلطة التنظيمية الأصلية أو العامة .

- الأساس التشريعي لمنح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

منحت السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة بواسطة قوانين إنشائها في كل النظم المقارنة، إن منح هذه السلطة بموجب نص تشريعي يستند للمبررات نفسها تقريبا المتعلقة بمنح المشرع سلطة إنشاء هذه السلطات.

ويمكن التأكيد على أن السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه الهيئات تجد أساسا لها في النص التشريعي المانح، على اعتبار أن هذه الأخيرة تضمن وظيفة ضبط القطاعات الحساسة مثل قطاع الاتصالات، المعلوماتية والقطاعات الاقتصادية التي دخلت غمار المنافسة والتي تحتك فيها حقوق الأشخاص وكذا القطاعات المالية. وقد حددت طبيعة هذا المنح بكونه تأهيلا من هذا الأخير بقرار من المجلس الدستوري الفرنسي.

- توافق منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة مع الدستور.

إذا كانت السلطة التنظيمية عموما حكرا على السلطة التنفيذية ممثلة في الرئيس كما هو الحال عليه في النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية، وموزعة بين رئيس الدولة والوزير الأول مثل ما هو عليه الأمر في الأنظمة البرلمانية والمختلطة أو الشبه رئاسية كالنظام الفرنسي والجزائري، فكيف يمكن قبول منح سلطة أخرى غير هذه الأخيرة وهي السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية، من دون أن يشكل ذلك تعديا على تلك النصوص وخروجها على الشرعية الدستورية؟

- تأكيد مشروعية الدستورية لمنح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة:

أثارت السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة إشكالا في مواجهة نص المادة 21 من الدستور الفرنسي المتعلقة بالسلطة التنظيمية الممنوحة للوزير الأول، بالرغم من السوابق المكرسة في مجال منح السلطة التنظيمية لهيئات أخرى مثل الوزراء الذين لم يشملهم

الدستور في مجال منح السلطة التنظيمية، ولا الهيئات الإقليمية ولا العديد من الهيئات الأخرى.

وقد انقسم الفقه الفرنسي بين مؤيد لتبني تفسيراً ضيقاً لنص المادة 21 من الدستور، ومنه رفض هذا المنح، وما بين مؤيد لتبني تفسيراً واسعاً ومنه قبول هذا المنح. فمؤيدي التفسير الضيق خلصوا إلى عدم دستورية منح السلطة التنظيمية لغير الوزير الأول من دون تفويض من صاحب الاختصاص الأصلي.

وقد أحدثت المفارقة بين هذا التفسير الصارم للنص الدستوري والواقع الإداري الذي يتضمن منح سلطات أخرى غير الوزير الأول سلطة تنظيمية مثل الوزراء ، نتيجة هامة مفادها ضرورة تبني تفسيراً أكثر مرونة وتماشياً مع هذا الواقع لنص المادة 21 وهو تحديده لصاحب السلطة التنظيمية العامة وليست السلطة التنظيمية الخاصة. وقد تبني المجلس الدستوري تفسيراً مرناً لنص المادة 21 من الدستور الفرنسي مفاده أن أحكام المادة 21 من الدستور التي منحت للوزير الأول صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية على المستوى الوطني لا تشكل عائقاً أمام منح المشرع لسلطة أخرى في الدولة غير الوزير الأول مهمة وضع القواعد في مجال محدود في إطار القوانين والتنظيمات والتي تسمح بتطبيق القانون وفي مجال وبمضمون محدود. إن الشروط المفروضة من طرف المجلس الدستوري الفرنسي كانت تهدف لوضع مبدأ عام لتدخل السلطات الإدارية المستقلة في ظل احترام الشرعية المتمثلة في الدستور، والقانون الذي يمنحها هذه السلطة ويشكل أساسها وحدودها.

حدود منح السلطة التنظيمية

ميز المشرع الجزائري بين فئتين من السلطات: فئة تتمتع بسلطة إصدار أنظمة عامة وفئة تتمتع بسلطة إصدار أنظمة في مجالات تقنية.

السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بصلاحيات فرض أنظمة عامة.

- منح المشرع لمجلس النقد والقرض وطبقاً لنص المادة 62 من قانون النقد والقرض رقم 03-11 المعدلة والمتممة بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010، فقد منحه المشرع سلطة إصدار تنظيمات عامة تطبيقية لقانون النقد والقرض تتعلق بمجالات متعددة ومختلفة، بالإضافة إلى ما منحه إياه القانون رقم 07-01 المتعلق بتعاونيات الادخار والقرض من صلاحية وضع القواعد المتضمنة تكوين ومنح الاعتماد لمثل هذه التعاونيات.

- بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ، فقد منحت سلطة تنظيمية عامة ترتبط بتنظيم سوق القيم المنقولة الخاضع لرقابته (المادة 30 من المرسوم التشريعي) من دون تحديد

مجالاتها. كما تختص بوضع القواعد ذات التطبيق المهني المفروضة على الوسطاء في عمليات البورصة والمتدخلين في السوق (المادة 31 من المرسوم التشريعي المعدلة). الملاحظ من نصوص هذه المواد أن السلطة التنظيمية التي تتمتع بها هاتين السلطتين واسعة وعمامة.

2/ السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بسلطة تنظيمية تقنية ضيقة.

ينطبق ذلك على لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تمارس صلاحية تنظيمية محدودة، إذ لا تتعلق إلا بمجال تحديد الأسعار وفقا لما نصت عليه المادة 115 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات. أما سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية فتتمتع بسلطة تنظيمية تتعلق بمسائل تقنية بموجب نص المادة 13 من قانون البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية. أما فيما يتعلق بسلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري، فسلطتهما التنظيمية محدودة لوضع القواعد والشروط التي يمنح وفقا لها المساعدات لأجهزة الإعلام والسهر على توزيعها طبقا لنص المادة 40 من قانون الإعلام بالنسبة للسلطة الأولى، ووضع القواعد المتعلقة ببيث البيانات ذات المنفعة العامة بالنسبة للسلطة الثانية طبقا لنص المادة 55 من القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري.

خضوع الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة للرقابة

لا تعتبر السلطة التنظيمية التي منحت لهذه الهيئات سلطة مستقلة مطلقا ، ولكنها سلطة تابعة من جهة للوزير الأول أو أحد الوزراء حسب التخصص، من جهة، ومن جهة أخرى فهي خاضعة لرقابة القاضي الإداري مبدئيا ، والذي يتأكد من عدم خروج السلطة عن الحدود المرسومة لها بالقانون.

1/ خضوع السلطة التنظيمية لموافقة الوزير المعني

حتى لا تتعارض أو تخرج السلطة التنظيمية لهذه الهيئات عن السياق العام لسياسة الحكومة، فقد أخضعها المشرع في بعض النظم المقارنة لإجراءين: إجراء المصادقة أو الموافقة من طرف الوزير المعني بالقطاع في فرنسا والجزائر، وعدم إلغائها من طرف البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية. لكن الشيء المميز هو توجه المشرع الفرنسي أو الجزائري في تقليصه إجراء الموافقة على القرارات التنظيمية الواسعة من دون الضيقة أو التقنية.

وهكذا نجد أن الأنظمة الصادرة عن كل من مجلس النقد والقرض و لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تخضع لإجراء المصادقة بإجراءات محددة ومن طرف هيئات مختلفة تتمثل عموما في الوزير المعني.

وقد ميز المشرع الجزائري من ناحية ثانية بين الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض وتلك الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، حيث أخضع الأولى إمكانية إجراء التعديل عليها من طرف وزير المالية، طبقا لنص المادة 63 من الأمر 03-11، ليكون قرار المجلس الجديد نافذا مباشرة مهما كان مضمونه طبقا لنفس النص. أما بالنسبة للأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فقد اشترط فيها المشرع إجراء الموافقة من طرف الوزير المكلف بالمالية طبقا لنص المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم. حيث تبقى هذه الأخيرة مجرد مشاريع في حالة رفض الموافقة الصريحة.

أما في الولايات المتحدة الأمريكية، وعلى اعتبار أنه لا يمكن الاعتراف بوجود أجهزة مستقلة في ظل مبادئ الديمقراطية وضرورتها، فقد تم تكريس رقابة على الأنظمة الصادرة عن الوكالات المستقلة من طرف البرلمان من خلال الفيتو التشريعي، حيث أنه يمكن للبرلمان تضمين قانون التفويض التشريعي شرط الفيتو، والذي أصبح شرطا عاما، والذي يتمكن من خلاله الكونجرس إلغاء قرار تنظيمي صادر عن الوكالة.

2/ خضوع الأنظمة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القاضي.

الأصل في السلطة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات التي تكون هذه الهيئات طرفا فيها، وبالخصوص عندما يتعلق النزاع بقراراتها التنظيمية هي القاضي الإداري بناء على المعيار العضوي على اعتبار تكييف هذه الهيئات بالإدارية، وبالتحديد مجلس الدولة عندما يتعلق الأمر بدعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة، والمحاكم الإدارية عندما يتعلق الأمر بدعوى القضاء الكامل أو دعوى المسؤولية.

وقد كرست القوانين المنشئة سواء الفرنسية أو الجزائرية هذا المبدأ الأساسي أي خضوع القرارات التنظيمية (الأنظمة) للسلطات الإدارية المستقلة لرقابة مجلس الدولة بالنسبة لمنازعات الإلغاء. ولكن إذا رجعنا إلى نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 نجد أنها تطرح إشكاليين رئيسيين: يتمثل الأول في الفئة التي يمكن أن تلحق بها السلطات الإدارية المستقلة من بين فئات المؤسسات التي عدتها هذه الأخيرة، أما الثاني فيتعلق بمدى دستورية منح الاختصاص لمجلس الدولة في هذه الحالة بنص خاص وهو قانون عادي وليس قانون عضوي ؟

بالنسبة لمسألة إحقاق السلطات الإدارية المستقلة بإحدى الفئات المعددة بالمادة 9 من القانون المذكور أعلاه، فقد اختلفت الآراء والراجح فيها يرى بإحقاقها بفئة الهيئات العمومية الوطنية.

أما بالنسبة لمسألة مدى دستورية منح الاختصاص لمجلس الدولة بنصوص خاصة وهي قوانين عادية وليست قوانين عضوية، فقد أكد المجلس الدستوري الجزائري على أن النصوص المضافة إلى المادة 9 تكون متطابقة مع الدستور إذا كان المشرع يقصد بها النصوص من نفس الطبيعة القانونية للقانون العضوي موضوع الإخطار. ومنه وبالرجوع لنص المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فلا يمكن للمشرع أن يمنح اختصاصا أو يسحب اختصاصا لمجلس الدولة إلا بقانون عضوي، ومنه يمكن اعتبار منح الاختصاص في هذه الحالة غير دستوري.

بالنسبة لموضوع الرقابة فلا تتميز رقابة القاضي لقرارات السلطات الإدارية المستقلة التنظيمية عن رقابته لقرارات مختلف الهيئات الأخرى، حيث تنصب على أوجه المشروعية الخارجية و المشروعية الداخلية.

أما بخصوص منازعات القضاء الكامل فلم تكن النصوص المنشئة واضحة تماما، إذ تركت المجال للغموض سواء بالنسبة لطبيعة الطعون أو الجهة القضائية المختصة، ومنه لا يبق إلا الرجوع للقواعد العامة وبالخصوص نص المادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. ولكنهما تطرحان إشكالا مشابها لذلك الذي طرح بخصوص إحقاق فئة السلطات الإدارية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية كلجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، بإحدى المؤسسات التي عددها المادة 800 وهي الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية الإدارية، وهي لا تنتمي لا إلى هذه ولا إلى تلك. وقد اقترح الأستاذ زوايمية تعديل نص المادة 800 بإضافة عبارة **شخص معنوي للقانون العام** فيكون نص المادة مثلا كالتالي " المحاكم الإدارية هي ... الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو أي شخص معنوي للقانون العام طرفا فيها".

2 - صلاحية إصدار القرارات الفردية (في مجال رقابة دخول القطاع)

تحتاج الأنظمة من أجل تطبيقها وتجسيدها على أرض الواقع إلى نوع آخر من القرارات وهي القرارات الفردية، والتي تسمح للسلطات الإدارية المستقلة المتدخلة مباشرة في القطاعات لمواجهة مختلف المخالفات. وتنقسم هذه القرارات إلى فئتين، فئة أولى تضم القرارات التي تتدخل بموجبها هذه الهيئات بهدف رقابة دخول السوق أو النفاذ إلى مختلف

المهن والنشاطات، وتتجسد في شكلين أساسيين هما التراخيص والاعتمادات، وفئة ثانية تستطيع بواسطتها هذه الهيئات ضمان إشرافها على السوق ورقابتها له.
أ/ سلطة منح الاعتماد والتراخيص".

إن إتباع نظام اقتصاد السوق أو السوق الحر وما يتضمنه من مبادئ تتعلق بحرية التجارة والصناعة والمنافسة لا يعني إلغاء كليا للتدخل من طرف السلطات العمومية، وبالخصوص عندما يتعلق الأمر ببعض القطاعات أو النشاطات الخاصة، وذلك من خلال فرضها للقيود أو الحدود لدخول السوق من خلال آليات الاعتمادات « les agréments » والتراخيص « les autorisations » الممنوحة لبعض السلطات الإدارية المستقلة. وقد تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من المرات للتأكيد من خلال العديد من قراراته على ضرورة التوفيق بين حقوق المتعاملين أو الأفراد أو المؤسسات ومجال استعمال القطاع واستغلاله. فكيف منح المشرع هذه الصلاحية وكيف ضبطها؟ هل تركها مطلقة أم قيدها بشروط؟

- حدود السلطة التقديرية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة في منح الاعتمادات والتراخيص.

لم يمنح المشرع هذه الصلاحية لجميع السلطات الإدارية المستقلة، بل منحها لبعض تلك السلطات وهي مجلس النقد والقرض (المواد 62-82-84-85 من قانون النقد والقرض)، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (المادتين 41 و 42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم والمتعلق ببورصة القيم المنقولة)، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الوكالتين المنجميتين، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز . بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فقد وسع المشرع من مجال سلطتها في منح التراخيص بأشكال مختلفة، حيث منحها طبقا لنص المادة 13 من القانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في فقرتها السادسة والمراسيم التنفيذية التطبيقية له:

- صلاحية منح التصريح بالاستغلال licence d'exploitation

- صلاحية منح التراخيص les autorisations

- صلاحية منح التصريح البسيط simple déclaration

- في مجال البورصة: تختص لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بممارسة نوعين من الرقابة السابقة، النوع الأول يعتمد على رقابة دخول سوق البورصة والثاني يتعلق بالإنفاذ إلى مهنة الوسيط في عمليات البورصة. أما بالنسبة للنوع الأول من الرقابة فيتعلق بنص

المادتين 41 و 42 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.

- في المجال المنجمي فقد منحت الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية سلطة منح، تجديد، تعليق وسحب التراخيص المنجمية تحت رقابة الوزير المكلف بالمناجم طبقاً لنص المادة 40 من قانون المناجم الجديد رقم 14-05 وقد حددت المادة 62 من هذا القانون أشكال هذه التراخيص في مجال البحث المنجمي والاستغلال المنجمي.

- أما في مجال المنافسة وحيث أن القانون يمنع الممارسات المقيدة للمنافسة مثل الاحتكارات والوضعيات المهيمنة وغيرها (المواد 6-7-10-11-12 من قانون المنافسة).

- آليات تدخل السلطات الإدارية المستقلة في مجال رقابة السوق:

تهدف رقابة السوق إلى رقابة حسن سير السوق والمنافسة من جهة، وضمان تطبيق القواعد القانونية الضابطة للسوق من جهة أخرى، سواء كانت هذه القواعد صادرة عن السلطات العمومية أو صادرة عن السلطات الإدارية المستقلة ذاتها، وضمان حماية حقوق الأشخاص سواء كانوا أفراد أو مؤسسات أو متدخلين في السوق عموماً. وفي إطار مهامها الرقابية تملك السلطات الإدارية المستقلة وسائل تحقيق تتمثل أهمها في:

- طلب الإطلاع على جميع الوثائق الضرورية للتحقيق والدخول والنفوذ إلى جميع الأماكن ذات الاستعمال المهني (أو أراضي أو تجهيزات).

- استدعاء الأشخاص وطلب كل المعلومات أو التبريرات الضرورية.

• فاللجنة المصرفية مثلاً تتمتع بسلطات واسعة للتحقيق للقيام برقابة الوثائق والأماكن بموجب المادة 108 من قانون النقد والقرض، بواسطة أعوان البنك الجزائري لحساب اللجنة، أما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فتتمتع طبقاً لنص المادة 37 في فقرتها الأولى من المرسوم التشريعي رقم 93-10 القيام بالتحقيقات لدى الشركات التي تلجأ علناً للتوفير والبنوك والمؤسسات المالية والوسطاء في عمليات البورصة، وكذلك لدى الأشخاص الذين يقومون بالنظر لنشاطهم المهني بمساهمات في العمليات الخاصة بالقيم المنقولة أوفي المنتجات المالية المسعرة أو يتولون إدارة مستندات سندات مالية، في مجال المنافسة وفي إطار مهمته العامة التي كلفه بها المشرع وهي ضبط النشاطات الاقتصادية للإنتاج والتوزيع وضبط السوق على أساس مبدأ حرية المنافسة، كلف مجلس المنافسة برقابة هذه النشاطات وكذلك رقابة التصرفات الماسة بذلك المبدأ، ومنه فهو يتمتع بسلطة عامة للقيام بالتحقيقات الضرورية على أساس شروط تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بالمنافسة طبقاً لنص المادة 37 من قانون المنافسة. كما

يتمتع في إطار التحقيق في الطلبات والشكاوى المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة بفحص كل وثيقة ضرورية للتحقيق في القضية دون أن يمنع من ذلك بحجة السر المهني.

- صلاحيات التدخل الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لتصحيح الأوضاع غير المشروعة.

- عندما تكتشف إحدى السلطات الإدارية المستقلة حدوث مخالفات معينة، وبعد تحققها بوسائل التحقيق التي منحها إياها المشرع، تبادر إلى التدخل حسب الحالة إما لتحذير المؤسسة المعنية بالتصرف بتوجيه مجرد ملاحظات أو إنذارات أو تحذيرات أو حتى توصيات، وقد تصل قوة تدخلاتها إلى حد توجيه أوامر وإعذارات لتصحيح الأوضاع غير المشروعة. من بين السلطات الإدارية المستقلة التي منحها المشرع الجزائري صلاحية توجيه الأوامر والإعذارات للمتعاملين أو المؤسسات المعنية بالتصرفات غير المشروعة للكف عن تلك التصرفات، أو تصحيح الوضع قبل اللجوء في حالة التعنت إلى إصدار قرارات عقابية، هي اللجنة المصرفية (المادة 103 من قانون النقد والقرض)، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (المادة 35 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة) ومجلس المنافسة (المادة 45 من قانون المنافسة).

خضوع القرارات الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القاضي.

كرس المشرع الجزائري رقابة القاضي الإداري على القرارات الفردية عموماً الصادرة عن هذه الهيئات، من دون التمييز بين القرارات المانحة والرافضة لمنح التراخيص والاعتمادات أي المتخذة في إطار رقابة دخول السوق، وهو المبدأ نفسه الذي كرسه المشرع الفرنسي على اعتبار أن الطعون ضد هذه القرارات من اختصاص مجلس الدولة لأنها تعد قرارات إدارية من دون شك، والقرارات المتخذة في إطار رقابة هذه الهيئات للسوق لضمان احترام النصوص التشريعية والتنظيمية وتصحيح الأوضاع غير المشروعة. وقد ميز الفقه الفرنسي بين الإعذارات والأوامر التي تخضع لرقابة القاضي وغيرها من التدابير مثل التحذيرات والملاحظات التي لا تخضع لرقابته.

كما أن المشرع الجزائري قد منح الاختصاص لمجلس الدولة بخصوص هذه القرارات الصادرة عن مختلف الهيئات الضابطة (المادة 139 من قانون الكهرباء والغاز)، وكذلك القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة المتعلقة برفض التجميع طبقاً لنص المادة 19 من الأمر رقم 03-03، باستثناء الطعون ضد القرارات المتضمنة توجيه الأوامر والتدابير المؤقتة

المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة، والتي منح الاختصاص بشأنها لمجلس قضاء الجزائر
الفاصل في المواد التجارية طبقا لنص المادة 63 من الأمر رقم 03-03.

ثانيا: السلطة التنازعية

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات فرض عقوبات على المتعاملين والمتدخلين
في السوق في حالة خرقهم للقواعد التي تضبط القطاع وعدم التزامهم بأوامر هذه السلطات
وإذاراتها، كما تتمتع هذه الأخيرة في حدود مرسومة من طرف المشرع بسلطة الفصل في
النزاعات بين مختلف المتعاملين في الحدود ووفق الطرق التي تسمح لها قوانين إنشائها بها،
وضمن الشروط والإجراءات والضمانات التي تفرضها هذه الأخيرة، فتجد نفسها في هاتين
الحالتين تحل محل القاضي في أداء وظيفة تنازعية.

1/ سلطة الفصل في النزاعات و التحكيم

إذا كان اختصاص الفصل في النزاعات أيا كان نوعها أو مجالها يعود للقاضي
كاختصاص أصيل، فإن هذا المجال أيضا لم يسلم من التطور ليس اليوم فقط، فقد عرفت
معظم مجالات النشاط سواء على المستوى الدولي في المجال التجاري، أو على المستوى
الداخلي في العديد من النزاعات الناشئة سواء بين المتعاملين الاقتصاديين، أو في مجال العمل
وغيرهما وذلك يجد مبررا له في النظام الليبرالي بالأساس، وقد تعددت هذه الطرق والأساليب
للفصل في هذه النزاعات وغيرها وهي تتمثل في التحكيم بالأساس والوساطة، التوفيق
والمصالحة وغيرها.

إن اللجوء إلى هذه الوسائل البديلة لحل النزاعات بشكل عام يجد مبرراته في المزايا
التي تقدمها في مجال فض النزاعات ومن أهمها، المرونة التي تميز هذه الأخيرة من حيث
الإجراءات والقواعد المطبقة، بالإضافة إلى سرعة الفصل في النزاع وتخفيف العبء على
القضاء، مع المحافظة على العلاقات الودية بين الأطراف. بالإضافة إلى بعض الاعتبارات
المتعلقة بالقاضي والمتعلقة بخاصية قواعد الضبط التقنية المركبة التي تعد في حد ذاتها مبررا
لتفضيل اللجوء إلى السلطات الإدارية المستقلة على حساب القاضي.

منح المشرع اختصاص الفصل في النزاعات لعدد محدود من السلطات الإدارية
المستقلة والذي تجسد من خلال الشكل الرئيسي له وهو **التحكيم**، باستثناء ما نص عليه
المشرع من منح بعض هذه السلطات صلاحية القيام بإجراء المصالحة أو الوساطة بين
المتعاملين، وذلك بالنسبة للوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية (المادة 40 من قانون المناجم) ،

وإجراء المصالحة بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز (المادة 132 من قانون الكهرباء والغاز).

يكون المشرع بذلك قد حول صلاحيات قضائية هي في الأصل من اختصاص القاضي في ظل إجراءات وضمانات معينة، إلى سلطات إدارية مستقلة بحكم كونها سلطات ضابطة لقطاعات واسعة من النشاط الاقتصادي والمالي والاتصالات. إذا كان اختصاص هذه الهيئات أثناء فصلها في النزاع قد وصف بالشبه قضائي، فهل تتغير تبعاً لذلك طبيعة القرار الفاصل في النزاع أم يبقى محتفظاً بالطبيعة الإدارية؟

أ/ تنظيم ومجال اختصاص سلطة الفصل في النزاعات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة.

اقتصر منح المشرع لاختصاص الفصل في النزاعات من خلال التحكيم في البداية على ثلاث هيئات فقط، اثنتين منها منح على مستواها اختصاص التحكيم لأجهزة داخلية منفصلة عن الهيئة في حد ذاتها سميت بغرفة التحكيم، وهما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، بينما منح سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية اختصاص التحكيم دون النص على إنشاء جهاز داخلي منفصل عنها، وقد منح هذه الهيئة أيضاً صلاحية الفصل في النزاعات المتعلقة بالتوصيل أو الربط البيني. أما مؤخرًا وبصدور قانون السمع البصري، فقد منح المشرع سلطة ضبط السمع البصري صلاحية التحكيم للهيئة بذاتها.

- تنظيم أجهزة الفصل في النزاعات (غرفة التأديب والتحكيم وغرفة التحكيم)

- بالنسبة للغرفة التأديبية والتحكيمية على مستوى لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فقد حدد المشرع تشكيلتها طبقاً لنص المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم المتعلق ببورصة القيم المنقولة كالتالي:
 - عضوين إثنين منتخبين من بين أعضاء اللجنة طوال مدة عهدهم.
 - قاضيين إثنين معينين من طرف وزير العدل مختارين لكفاءتهما في المجالين الاقتصادي والمالي.
 - رئيس اللجنة رئيساً لهذه الغرفة.
- أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز وحسب نص المادة 134 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات فالغرفة التحكيمية تتشكل من:

- ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس وثلاثة احتياطيين معينين من الوزير المكلف بالطاقة لمدة ست (6) سنوات قابلة للتجديد.

- قاضيين اثنين يعينهما الوزير المكلف بالعدل.

يبدو الفرق واضحاً بين تشكيلة اللجنتين، حيث يكون كل أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز من خارج السلطة تماماً على خلاف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، حيث يكون كل من رئيس اللجنة والأعضاء هم من بين أعضاء اللجنة في حد ذاتها باستثناء القاضيين اللذين يعينان من خارج اللجنة.

بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فقد منح المشرع للجهاز الجماعي لهذه الهيئة اختصاص الفصل في المنازعات المتعلقة بالتوصيل البيني والتحكيم في أنواع أخرى من المنازعات (المادة 13 من القانون رقم 03-2000 و 04-18). كما منح لسلطة ضبط السمي البصري صلاحية التحكيم في النزاعات طبقاً لنص المادة 54 من القانون المتعلق بالنشاط السمي البصري.

- اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة في مجال التحكيم والفصل في النزاعات.

تختلف مجالات الاختصاصات للفصل في النزاعات بين هذه السلطات،

- فبالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، يشمل مجال اختصاصها للفصل في النزاعات بواسطة التحكيم النزاعات التقنية الناشئة عن تفسير وتنفيذ القوانين والتنظيمات التي تحكم سير البورصة (المادة 52 من المرسوم التشريعي)، مثل هذه النزاعات يمكن أن تنشأ:

- بين الوسطاء في عمليات البورصة.

- بين الوسطاء في عمليات البورصة وشركة إدارة بورصة القيم.

- بين الوسطاء في عمليات البورصة والشركات المصدرة للأسهم.

- بين الوسطاء في عمليات البورصة والأمريين بالسحب في البورصة.

كما تختص الغرفة نفسها في المجال التأديبي لدراسة أي إخلال بالواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة من جانب الوسطاء في عمليات البورصة وكل مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهم (المادة 53).

- بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فيشمل اختصاص الفصل في النزاعات عن طريق

التحكيم، النزاعات الناشئة بين المتعاملين بناء على طلب أحد الأطراف باستثناء الخلافات

المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية (المادة 133). ويتعلق الأمر بالنزاعات المتعلقة بدخول أو

استعمال الشبكات العمومية لنقل أو توزيع الكهرباء، منشآت نقل أو توزيع الغاز الطبيعي أو

- منشآت التخزين للغاز الطبيعي. بالإضافة لاختصاص الفصل في مثل هذه النزاعات تختص الغرفة التحكيمية في الحالتين التاليتين:
- الحالة الأولى تتعلق برفض موزع الكهرباء أو الغاز بواسطة القنوات، لأسباب شرعية تقديم الكهرباء أو الغاز لطالبيه.
 - أما الحالة الثانية فتتعلق بعدم الاتفاق على التكاليف الباهضة الناتجة عن أشغال الترميم أو الهدم أو الزيادة في العلو أو الإحاطة أو البناء وغيرها طبقاً لنص المادة 162 من قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، حيث يحال النزاع بطلب من المتعامل أو صاحب الملكية لمصلحة المصالحة أو غرفة التحكيم.
- أما بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، فقد نص قانون إنشاء الهيئة (المادة 13) على أن السلطة مختصة في حالتين:
- الفصل في النزاعات المتعلقة بالتوصيل البيني.
 - التحكيم في النزاعات بين المتعاملين أو مع المستعملين.
- ويتعلق موضوع هذه النزاعات :
- إما برفض التوصيل البيني أو فشل المفاوضات التجارية، أو عدم الاتفاق على نتيجة أو تنفيذ اتفاقية التوصيل البيني أو إخلال أحد طرفي الاتفاقية بالشروط المالية أو التقنية للاتفاقية.
 - النزاعات المتعلقة بتقاسم منشآت المواصلات السلكية واللاسلكية أو النفاذ إلى شبكة المواصلات السلكية واللاسلكية.
- لكن التساؤل المطروح هل يتمتع أطراف هذه النزاعات المختلفة بسلطة الاختيار بين اللجوء إلى القاضي أو اختيار سلطة الضبط للفصل في النزاع؟
- مبدئياً يملك أطراف النزاع سلطة الاختيار بين اللجوء للقاضي أو سلطة الضبط باستثناء عندما يتعلق الأمر:
- بالنزاعات المتعلقة بالعقود في مجال القانون الخاص كما هو الشأن بالنسبة لاختصاص الغرفة التحكيمية على مستوى لجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث يرجع الاختصاص فيما يخص المنازعات المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية للقاضي العادي.
- وقد منح المشرع لسلطة ضبط السمعي البصري صلاحية التحكيم في المنازعات بين الأشخاص المعنوية التي تستغل خدمة اتصال سمعي بصري سواء فيما بينها أو مع المستعملين طبقاً لنص المادة 54 من القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري.

- الطبيعة القانونية لوظيفة السلطات الإدارية المستقلة للفصل في النزاعات والتحكيم.

إذا كانت النتيجة التي توصلنا إليها فيما يتعلق بتحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة هي أنها هيئات إدارية، فهل تتغير طبيعة هذه السلطات عندما تمارس اختصاصات تنازعية؟ وكيف تكيف الأعمال الناتجة عنها عند الفصل في تلك النزاعات؟ هناك رأيين رئيسيين: الرأي الأول اعتبر هذه الهيئات تتمتع بالطبيعة القضائية ومنه فهي تصدر أحكاماً قضائية، أما الرأي الثاني فاعتبرها سلطات إدارية مستقلة تصدر قرارات إدارية خاصة أثناء ممارستها لوظيفتها التنازعية في إطار وظيفة الضبط.

الرأي الأول: اعتبر السلطات الإدارية المستقلة هيئات قضائية تصدر أحكاماً قضائية بناء على المعيار

الوظيفي، على اعتبار أن الصفة القضائية تستخلص من الاختصاصات المادية، بالإضافة إلى مسألة تكريس نفس الإجراءات القضائية أمام السلطات الإدارية المستقلة عندما تفصل في النزاعات بالإضافة للعناصر والمميزات المشتركة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء والمتعلقة بطريقة الإنشاء، أو بالتشكيلة الجماعية أو وجود قضاة ضمنها.

الرأي الثاني: اعتبار السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية تصدر قرارات إدارية خاصة .

يؤكد الأستاذ زوايمية أنه لا يمكن قبول فكرة تكيف السلطات الإدارية المستقلة

باليهيات القضائية عندما تفصل في النزاعات لعدة اعتبارات:

- الاعتبار الأول يتعلق بطبيعة القرارات التي تصدرها هذه الهيئات والتي لا تتمتع في الحقيقة بالقوة القانونية نفسها التي تتمتع بها القرارات أو الأحكام القضائية والتي تصدر في المجال نفسه ، فهي تصدر قراراً تنفيذياً، وقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن القرارات الصادرة عن سلطة ضبط الاتصالات هي قرارات تنفيذية متخذة في إطار امتيازات السلطة العامة.
- الاعتبار الثاني يتعلق بالإجراءات التي تحترمها السلطات الإدارية المستقلة عند فصلها في النزاع، والتي توضع من طرفها سواء في نظامها الداخلي أو من طرف السلطة التنفيذية أو بواسطة قرارات صادرة عن هذه الهيئات.

إذن بالنتيجة فإن القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة عند فصلها في

النزاعات هي قرارات إدارية خاصة ، ترتبط بالوظيفة التنازعية التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة في إطار أدائها لوظيفة ضبط القطاعات.