

النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن

الدكتورة/ سامية العايب

كلية الحقوق والعلوم السياسية

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ملخص:

السلطات الإدارية المستقلة ليس لها نظام قانوني موحد، فهي تختلف من حيث تشكيلها وطريقة تعيين أعضائها، كما تختلف من حيث منحها عناصر الشخصية المعنوية أو عدم منحها كل أو بعض هذه العناصر، كما تختلف أيضاً من حيث مجالات وميادين تدخلها وممارسة اختصاصاتها.

إنّ السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بهيكل خاص، فهي لا تندرج ضمن المؤسسات العامة؛ لأن غالبيتها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن أهم خصوصياتها ما يلي:

- ليست مجرد لجان استشارية؛ ما دامت تتمتع بسلطة إصدار القرارات.
- أنشئت من أجل خلق شكل جديد، يسمح بفصل أعضائها عن السلطة التنفيذية.
- ليست سلطة قضائية؛ لأن الأحكام التي تتخذها ليست مصبوعة بحجية الشيء المقضي فيه.
- أنشئت من أجل ممارسة صلاحيات خاصة في مجالات حساسة ومعقدة تتعلق خاصة بالنشاط الاقتصادي أو الحريات العامة، حيث لا تصلح المرافق الإدارية التقليدية لممارستها.
- إن هذه السلطات حديثة نسبياً إذ لم تظهر إلا في السنوات الأخيرة من القرن الماضي، وتقوم على أساس تحقيق ثلاثة احتياجات أساسية هي: ضمان عدم التحيز بمعنى ضمان حيادها، والسماح بإشراك ذوي الاختصاصات المختلفة في قطاعات المراقبة بهدف الاستفادة من خبرة هؤلاء، وضمان التدخل السريع للدولة لمسايرة تطور الحاجيات والأسواق بغية النهوض بالاقتصاد الوطني.

مقدمة

شهدت الدولة تحولاً في وظائفها الاقتصادية التقليدية بأن عهد لها دور جديد وهو "الضبط" الذي يتمحور حول الحفاظ على التوازنات الاقتصادية ومحاولة خلق فضاء ملازم لممارسة الأنشطة الاقتصادية، وكان ذلك من خلال ظهور سلطات أو هيئات جديدة تعرف بسلطات الضبط تنوب عن الدولة في مهامها الرقابية للسوق والمنافسة، وهذا تحت خلفية وحتمية طبيعة الدور الجديد للدولة الذي كرس إزالة

الحدود الاقتصادية بين الدول لضمان حرية تداول السلع في نطاق تجسيد مبادئ العولمة، إضافة لانسحاب الدولة الجزئي من الحقل الاقتصادي وتطور دورها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة.

كل هذه المتغيرات التي عرفتتها الدولة بعد انسحابها من المجال الاقتصادي، وبهدف مراعاة مقتضيات المرفق العام وحماية مصالح الزبائن والمصلحة الاقتصادية العامة، صاحب ذلك تطور في دور الدولة إذ ظهرت سلطات جديدة - تسمى السلطات الإدارية المستقلة - خُولت لها مهام إدارية وصلاحيات كانت فيما سبق اختصاصات أصلية وأصلية خاصة ولصيقة بالإدارة التقليدية، فقد كان أساس ظهور هذه السلطات هو منع السلطة السياسية من التدخل في التسيير المباشر لبعض النشاطات، والوصول إلى إشراك المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين في وضع القواعد المنظمة لتلك المجالات، على اعتبار أن التنظيم الكلاسيكي لإدارة الدولة لا يتوافق مع مرونة وتقلبات السوق؛ كون الإدارة التقليدية يغلب عليها الطابع السياسي الإيديولوجي، مما يجعلها غير محايدة عند معالجتها للقضايا المطروحة في الحقلين الاجتماعي والاقتصادي، الأمر الذي أدى إلى إحداث هذه الهيئات الإدارية الجديدة والتي تحتل موقع الوسط بين الإدارة العامة وبين النسيج الاقتصادي والاجتماعي.

إن السلطات الإدارية المستقلة تختلف عن السلطات الثلاث من حيث المهام والاختصاص والتنظيم، ممّا طرح جدلاً بين الفقهاء في تكييفها الدستوري، إذ لا يمكن اعتبارها سلطة رابعة؛ لأنّ إنشاء سلطة جديدة يتطلب أكثر من مجرد صدور قانون عادي أو تنظيمي، من جهة أخرى لا يمكن التسليم بأن السلطة الإدارية المستقلة هي سلطة رابعة؛ إذ لا يمكن استيعاب كل الهيئات باختلاف اختصاصاتها وأنظمتها القانونية المتعددة تحت غطاء سلطة واحدة.

إضافة لإشكال دستورية السلطة نجد أنّ فكرة استقلالية هذه السلطات أيضاً تطرح تساؤلات حول مكانة هذه الهيئات ضمن البناء المؤسساتي للدولة؛ حيث يرى البعض أن إنشاءها يتصادم مع مبدأ الديمقراطية من جهة ومبدأ دولة القانون من جهة أخرى، كما أن السلطات الإدارية باعتبارها ذات طابع إداري يُفترض خضوعها للسلطة التنفيذية، غير أن الطابع الاستقلالي الذي تتمتع به يتنافى مع الخضوع لها.

إن تضارب الآراء الفقهية حول مفهوم السلطات الإدارية المستقلة بين مؤيد ومعارض لوجودها، يُعَدّ الدافع الرئيسي والمحفز للكتابة حول هذا الموضوع الجديد والحساس؛ لكونه يمس جوانب عديدة وله انعكاسات على مبادئ دستورية وديمقراطية. ولمعرفة حقيقة النظام القانوني لهذه السلطات في النظم المقارنة وفي الجزائر

لابد من دراسة مراحل وظروف نشأة هذه السلطات وخصائصها وسلطاتها لنستخلص حقيقة دورها الوظيفي في اتخاذ السلطة الفعلية والحقيقية في البلاد.

إشكالية الدراسة:

كيف حدّدت وأطّرت التشريعات المقارنة والتشريع الجزائري المركز الدستوري والإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وما هي بواعث إنشائها؟

إنّ الإجابة عن هذه الإشكالية الرئيسية تستوجب الإجابة عن التساؤلات الفرعية الآتية:

- لماذا لم يتم إدراج هذه الهيئات في النظام التأسيسي لغالبية الدول؟
- لماذا تأخر المشرع الفرنسي المبدع في المادة الإدارية وصاحب الاختصاص في هذا المجال عن اعتماد فكرة السلطات الإدارية المستقلة رغم أهميتها مقارنة بنظيره الإنجليزي والأمريكي، ولماذا لم يمنح لها الشخصية المعنوية وسارع إلى التأسيس لها دستورياً؟

أهمية الدراسة:

إنّ موضوع النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة لأي دولة موضوع الساعة لأهميته وحدثه مركزه وارتباطه الوثيق بالسلطة التنفيذية من جهة، وإشكالية إدماجه في النظام الدستوري والإداري للدولة من جهة أخرى.

هدف الدراسة يتمحور في:

- التعرّض للتطور التاريخي لهذه السلطات والخروج بمفهوم وتعريف شامل لها قصد إبراز أهم خصائصها وأنواعها والوظائف المنوطة بها.
- إبراز المكانة الحقيقية التي تحتلها السلطات الإدارية المستقلة بما لها من سلطات فعلية مع تبيان حدود الضوابط والقيود المفروضة عليها في التنظيم والعمل.
- تحديد طبيعة الإطار الوظيفي والرقابي للسلطات الإدارية المستقلة مع دراسة مقارنة في الموضوع للنظم المقارنة.

منهج الدراسة:

للإجابة عن الإشكاليات المطروحة اتبعنا المنهج التحليلي والمنهج التاريخي في أغلب جوانب الدراسة، وذلك بعرض وتحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالموضوع منذ نشأة المنصب في النظم المقارنة وفي الجزائر إلى يومنا هذا، وقد اقتضت الدراسة تدعيمها بالمنهج المقارن لنستخلص خصوصية مركز هذه السلطات في

النظام الجزائري مقارنة بالنظم المقارنة التي اقتبست منها الجزائر جل أحكامها، وقد قسم المقال حسب الخطة الآتي بيانها:

المطلب الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة

الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

الفرع الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة

المطلب الثاني: نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة

الفرع الأول: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الدول الغربية

الفرع الثاني: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الدول العربية

المطلب الثالث: الإطار الوظيفي والرقابي للسلطات الإدارية المستقلة

الفرع الأول: تنوع الإطار الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة

الفرع الثاني: قواعد منازعات سلطات الضبط والرقابة القضائية للقرارات الصادرة

عنها

المطلب الأول

ماهية السلطات الإدارية المستقلة

تبنت الجزائر كغيرها من الدول المقارنة مبدأ المنافسة الحرة واقتصاد السوق بعد أن فرض عليها الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي، خصوصاً بعد التأكد من فشل الأساليب التقليدية المنتهجة وقت الأزمة، وهو الانسحاب الذي صاحبه ظهور سلطات إدارية جديدة تختلف عن السلطات التقليدية وهي السلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الأول

تعريف السلطات الإدارية المستقلة

إن السلطة لغة هي التسليط والسيطرة والتحكم، وتسلب عليه أي تحكم وتمكن وسيطر^(١)، والسلطة هي الحق في أن توجه الآخرين أو أن تأمرهم بالاستماع إليك وطاعتك، والسلطة تتطلب قوة غير أن القوة بلا سلطة تعني ظلم واستبداد وهكذا فإن السلطة تعني الحق، ويجب توضيح ما تعنيه كلمة "Autorit" في اللغة الفرنسية حيث تختلط هذه الكلمة بكلمة أخرى تحمل نفس المعنى "Pouvoir" إلا أن هذه الكلمة الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بمعناها العام.

ويوضح مصطلح "Autorit" بمعنى سلطات أننا بصدد منظمات ليست ذات صفة استشارية لإبداء الرأي فقط، وإنما يبرز المصطلح السلطات الممنوحة لهذه المنظمات والتي تمثل في سلطة اتخاذ القرارات والعديد من الصلاحيات التي تتناسب وتتلاءم مع المهمة التي تضطلع بها^(٢).

ويقصد بالإدارية: بمعنى أن السلطات أو المنظمات لا تقوم بالإدارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة ولكنها تتقلد على مستوى الإدارة - وظائف خاصة ومعقدة جداً.

أما المستقلة: أي أنها تمارس في بعض الأحيان وظيفة قضائية مما يجعلها مستقلة على غرار السلطة القضائية، فهي لا تخضع من حيث المبدأ للتبعية الإدارية أو التدرج الرئاسي^(٣).

(١) المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ٣١٧، ٣١٨.

(٢) عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠، ص ١١، ١٢.

(٣) المرجع السابق، ص ٥، ٦.

أما في ما يخص التعريف الاصطلاحي فقد تعددت فيه المحاولات لإيجاد تعريف للسلطات الإدارية المستقلة، ولعل أهمها والذي يجب علينا تسليط الضوء عليه لفهم الموضوع هو تعريف السلطات الإدارية المستقلة تشريعياً وفقهياً وقضائياً.

أولاً - التعريف التشريعي للسلطات الإدارية المستقلة:

يجب التطرق بداية إلى النموذج الفرنسي فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة؛ حيث يعود الفضل في ظهور هذا المفهوم في القانون الفرنسي إلى المشرع الذي أنشأ سنة ١٩٧٨ هيئة عمومية كيّفت على أنها سلطة إدارية مستقلة وهي اللجنة الوطنية للإعلام الآلي، الاتصالات والحريات CNIL بالقانون رقم ٧٨-١٧ الصادر في ٦ جانفي ١٩٧٨.

أنشئت هذه السلطات في حقبة الثمانينات استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة.

وقد أطلق المشرع الفرنسي صراحة صفة السلطات الإدارية المستقلة على العديد من المنظمات واللجان، نذكر منها "لجنة المنافسة" التي أنشئت بالقانون الصادر في ١٩٨٥ / ١٢ / ٣٠.

إنّ مسألة دستورية السلطات الإدارية المستقلة من عدمها لا يثار بالنسبة لفرنسا؛ لأن المجلس الدستوري كان له فرصة إبداء رأيه حول طبيعتها من خلال إصداره لعدة أحكام في مناسبات مختلفة يمكن إجمالها في:

- أقرّ المجلس الدستوري الفرنسي صراحة في سنة ١٩٨٦ الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة وقضى باستقلاليتها، بل نعتها بالسلطة الإدارية المستقلة فنجدته مرة يصفها بالسلطة الإدارية أو بإدارة من إدارات الدولة، وذلك عندما قال: "وحيث إن.... في ممارستها لاختصاصاتها فإن اللجنة الوطنية للاتصال والحريات تخضع لرقابة المشروعية والتي يمكن أن تتم بواسطة الحكومة- والتي تعتبر مسؤولة أمام البرلمان عند نشاط إدارات الدولة- وإما عن طريق أي شخص له مصلحة..."^(٤).

وقد أطلق المجلس الدستوري صفة "السلطة الإدارية المستقلة" صراحة على اللجنة الوطنية للاتصال والحريات، أما الرأي الثاني فيعرف السلطات الإدارية المستقلة

(٤) تراجع: حكم المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٨٦-٢١٧ الصادر في ١٨ سبتمبر ١٩٨٦.

على أنها سلطات قضائية أو شبه قضائية، مما يجعلها تدرج في السلطة القضائية مستنداً في ذلك للصلاحيات الممنوحة لبعض هذه السلطات لحل المنازعات^(٥).

وهذا الرأي أيضاً مردود؛ لأن هناك العديد من الهيئات التي يسند لها القانون وظيفة حل بعض المنازعات ولم يقل أحد بإدراجها ضمن السلطة القضائية، وهناك رأي ثالث^(٦) يعرفها على أساس أنها سلطات ذات طبيعة إدارية، وهي وسيلة تم اللجوء إليها لمحاربة البيروقراطية الإدارية ولحماية الحريات وتلبية احتياجات جديدة لا تستطيع الهيئات والمرافق الإدارية التقليدية أن تلبيها أو تحققها، بل يلزم لها هيئات جديدة تتمتع بقدر من الاستقلال والحرية والمرونة حتى تستطيع القيام بمهامها بطريقة ناجحة.

وتعتبر السلطات الإدارية المستقلة مجموعة قانونية حديثة مقارنة بالهيئات الإدارية التقليدية، فهي لا تخضع للسلطة التدريجية للوزير، كما يمكن تعريفها بأنها مؤسسة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة، مكلفة بضمان تنظيم مجال معين من المجالات المهمة في الدولة التي تتجنب الحكومة التدخل المباشر فيها^(٧)، نشأت في الجزائر مع بداية تسعينيات القرن الماضي بعد فشل السلطات الإدارية الكلاسيكية.

ثانياً - التعريف الفقهي للسلطات الإدارية المستقلة:

لقد تعددت التعريفات الفقهية لهذه الهيئات، لاسيما الفقه الفرنسي مركزة على وظائف هذه السلطات أو مهامها وهو ما نلّمسه من خلال اختلاف آراء الفقهاء بين ثلاثة اتجاهات:

فيرى الرأي الأول أنها: "سلطة إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك، متحررة من السلطة التسلسلية، مهمتها ضبط قطاع اقتصادي أو مالي محدد"^(٨).

(٥) جمال الدين مباركي، السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في القانون، جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ٢١، ٢٢.

(٦) عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٧) انظر كذلك: تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون أعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٢٤.

(٨) Jean Jacques Israël, extrait de recherche sous titre: «les autorités administratives indépendantes dans le domaine économique et financier»- publié dont le site web. <http://www.la documentation francaise.fr/>.

وعرفها البعض بـ "سلطات سياسية مكلفة بتأمين انتظام القطاعات الحساسة للحياة الاجتماعية وتشكل نظاماً جديداً من التدخل السياسي"^(٩)، وذهب البعض إلى اعتبارها "هيئات عمومية غير قضائية، استمدت من القانون مهمة ضبط قطاعات حساسة، والسهر على احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة، وهي مزودة بضمانات تنظيمية وسلطات تسمح لها بممارسة وظائفها دون أن تكون خاضعة لتأثير الحكومة"^(١٠).

ثالثاً – التعريف القضائي للسلطات الإدارية المستقلة:

لقد كرس الاجتهاد القضائي مفهوم السلطات الإدارية المستقلة سواء بالنسبة لفرنسا أو الجزائر، فنجد مجلس الدولة الفرنسي مثلاً يرى أن السلطات الإدارية المستقلة هي منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة، وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع في ذلك إلى سلطة الحكومة^(١١).

ونجده كذلك أقر بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، حيث كان ذلك بصدد "الوسيط" "Le mediateur"، حيث أعلن مجلس الدولة في حكمه الصادر في ١٠ يوليو ١٩٨٧ المعروف بحكم Retail أن الوسيط له طابع السلطة الإدارية.

أما مجلس الدولة الجزائري فنجده قد اعترف بمفهوم السلطة الإدارية المستقلة وذلك في قراره رقم ١٣ الصادر في ٠٩ فيفري ١٩٩٩، في قضية اتحاد البنك – المؤسسة المالية في شكل شركة مساهمة – "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر.

الفرع الثاني

خصائص السلطات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بهيكل خاص، فهي لا تندرج ضمن المؤسسات العامة؛ لأن غالبيتها لا تتمتع بالشخصية المعنوية^(١٢)، ومن أهم خصوصيتها ما يلي:

(٩) أوليفي هامل، إيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، ١٩٩٦، لبنان، ص ٧٠٢.

(١٠) Michel Gentot, les autorités administratives Indépendantes, Montchrestien, France; 2eme Edition, 1992. P 16.

(١١) جاء تعريف مجلس الدولة الفرنسي كما يلي: «Organismes administratives qui agissent au nom de l'état et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement»

(١٢) توجد مجموعة من السلطات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية وفقاً للقانون الجزائري نذكر:

- ليست مجرد لجان استشارية Commissions Consultatives مادامت تتمتع بسلطة إصدار قرارات Un pouvoir d'cisionnel.
- أنشئت من أجل خلق شكل جديد يسمح بفصل أعضائها عن السلطة التنفيذية وتستقل عنها.
- ليست سلطة قضائية؛ لأن الأحكام التي تتخذها ليست مصبوعة بحجية الشيء المقضي فيه.
- أنشئت من أجل ممارسة صلاحيات خاصة في مجالات حساسة ومعقدة تتعلق خاصة بالنشاط الاقتصادي أو الحريات العامة، حيث لا تصلح المرافق الإدارية التقليدية لممارستها.
- كما تتمتع بخصائص أخرى يمكن إيجازها فيما يلي:
- تقوم السلطات الإدارية المستقلة على أساس تحقيق ثلاثة احتياجات أساسية هي ضمان عدم تحيز الإدارة بمعنى ضمان حيادها، والسماح بإشراك ذوي الاختصاصات المختلفة في القطاعات المراقبة بهدف الاستفادة من خبرة هؤلاء، وضمان التدخل السريع للدولة.
- تطور الحاجيات والأسواق بغية النهوض بالاقتصاد الوطني^(١٣).
- تتصرف السلطات الإدارية المستقلة باسم الدولة، ورغم تمتعها بالاستقلال العضوي والوظيفي إلا أنها لا تتمتع - غالباً - بالشخصية المعنوية^(١٤).
- تصنف السلطات الإدارية المستقلة خارج التشكيلات الإدارية التقليدية، بالنظر

= - مجلس النقد والقرض الذي أنشئ بموجب القانون رقم ٩٠-١٠ المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في ١٤ أفريل ١٩٩٠ والذي ألغي بموجب الأمر رقم ٠٣-١١ المؤرخ في ٢٦ أوت ٢٠٠٣ المتعلق بالنقد والقرض، ج. ر، العدد ٥٢ الصادر بتاريخ ٢٧ أوت ٢٠٠٣.

- اللجنة المصرفية التي أنشئت بمقتضى القانون رقم ٩٠-١٠ المتعلق بالنقد والقرض سالف الذكر.

- لجنة الإشراف على التأمينات التي أنشئت بموجب القانون رقم ٠٤-٠٦ المؤرخ في ١٢ مارس ٢٠٠٦ المعدل والمتمم للأمر رقم ٩٥-٠٧ المتعلق بالتأمينات، جريدة رسمية، العدد ١٥ الصادر سنة ٢٠٠٦.

(١٣) Autorité Administrative indépendante en France - V. Site www.fn.wikipedia.org.

(١٤) يمكن للمشرع أن يمنح السلطات الإدارية المستقلة عناصر الشخصية المعنوية كاستقلال المالي وسلطة تعيين المساعدين...الخ.

لإستقلالها عن جهات الرقابة التسلسلية والوصائية وعن السلطات العمومية التي لا يمكنها أن توجه إليها الأوامر أو التعليمات، بل لا يمكنها حتى أن توجه إليها نصائح بسيطة، كما لا يمكنها أن تعزل أعضاءها^(١٥).

أولاً - تمتع السلطات الإدارية بالسلطة (معيار السلطة):

استخدم القانون الفرنسي الصادر في ٠٦ جانفي ١٩٧٨ المتعلق بإنشاء "اللجنة الوطنية للإعلام والحريات" "CNIL" تسمية سلطة إدارية مستقلة، وكذا التشريع الجزائري حيث استخدم القانون الصادر في ٠٣ أفريل ١٩٩٠ المتعلق بإنشاء "مجلس أعلى للإعلام" تسمية سلطة إدارية مستقلة من خلال المادة ٥٩ بقولها: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة..."، فهي إذاً تسمية تشريعية^(١٦)، وعلى الرغم من أن إطلاق هذه التسمية لم يكن موجهاً لكل الهيئات التي أحدثت، إلا أن مجرد إطلاق هذه التسمية على بعضها أثار العديد من التساؤلات التي تتعلق أساساً بالمقصود من مصطلح السلطة، ومدى اعتبارها خاصية هامة في هذا النوع من الهيئات.

أ - الاختلاف الفقهي حول مفهوم "السلطة":

اختلف الفقه الفرنسي في تحديد مفهوم "السلطة" "L'autorité"، غير أنهم اتفقوا على أنها لا تعني "مجرد سلطة لتقديم الآراء" "De Simples donneurs D'avis" كما أن "السلطة" لا تعني لجنة الحكماء التي تلعب دوراً استشارياً محضاً، وقد انقسم الفقه الفرنسي لتحديد مفهوم "السلطة" إلى فريقين:

الفريق الأول: هم أنصار المعنى القانوني للسلطة، وفريق ثانٍ هم أنصار المعنى الاجتماعي للسلطة.

يتزعم الفريق الأول من الفقه الفرنسي الفقيهان Sabourin و Chevallier، ويرى هؤلاء أن السلطة تعني بالضرورة الاستئثار بالسلطة العامة القانونية^(١٧).

الفريق الثاني: الذي يتزعمه "Maisl" ينظر إلى السلطة بالمفهوم الاجتماعي

(١٥) Autorité Administrative indépendante, S, Site: www.Fn.jurispedia.org.

(١٦) عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص ١٢.

(١٧) P Sabourin-«Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle», AJDA, 1983, p. 285. «Si Les institutions que nous examinons nont ni pouvoir réglementaire, ni le pouvoir de prendre des discisions individuelles faisant grief, elles ne peuvent être qualifiées d'autorité administratives»

فيأخذ يعين الاعتبار السلطات التي تتمتع بها هذه الهيئات، والتي من خلالها تتمتع بالسلطة العامة "Pouvoir"، مع أنها لا تندرج ضمن القواعد العامة الكلاسيكية، حيث تتمتع هذه الهيئات بسلطة تقديم التعليمات أو الأوامر وتقديم الآراء أو وجهات النظر avis والاقتراحات، غير أنه يشترط أن تتحلّى هذه القرارات بسلطة التأثير والإقناع، ويسمى هذا الجانب الفقهي هذه السلطة بالسلطة المعنوية.

ويشترط في هذه الصلاحيات أو السلطات سالف الذكر أن تكون مؤثرة تأثيراً قوياً وفعالاً في الأشخاص الخاضعين لها، حتى يمكن وصفها "بالسلطة المعنوية" والتي يستلزم توافرها في كل السلطات الإدارية المستقلة، حيث اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي معياراً هاماً في تحديد طبيعة السلطات الإدارية المستقلة.

ب - اعتبار "السلطة" خاصية هامة في السلطات الإدارية المستقلة:

لم يقدم المشرع الجزائري أي تعريف لعبارة "سلطة" من خلال النصوص القانونية المنظمة لمختلف السلطات الإدارية المستقلة، كما أن القضاء لم يفعل ذلك على الرغم من أن مجلس الدولة الجزائري اعترف بمفهوم "السلطة الإدارية المستقلة" ^(١٨).

وعلى العموم فإن السلطة التي خوّلت لهذه السلطات الإدارية المستقلة، ليست سلطة بالمعنى التقليدي للسلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية، القضائية، التشريعية، التنفيذية، بل هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة على اتخاذ القرار، تمكّنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت لأجلها بكل فعالية ومصداقية، وتبقى أعمالها بمثابة أعمال إدارية ^(١٩)، فمثلاً "مجلس المنافسة"، "مجلس النقد والقرض"، "اللجنة المصرفية" تعتبر سلطات حيث إنها لا تعتبر مجرد هيئات استشارية، بل تمتلك سلطة فعلية في مجال اتخاذ القرارات، والتي كانت في السابق في يد السلطة التنفيذية، وما يتبعها من أجهزة إدارية تقليدية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن فكرة السلطة التي تحوزها السلطات الإدارية المستقلة تبرز أكثر في سلطة

(١٨) قرار مجلس الدولة رقم ١٣ الصادر في ٠٩ فيفري ١٩٩٩ "قضية بين اتحاد البنك في شكل شركة مساهمة "يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة الإدارة، العدد ١، سنة ١٩٩٩، ص ١٩٣.

(١٩) حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة، كلية الحقوق بودواو، الجزائر، ٢٠٠٦. ص ٣٠.

القمع والعقاب التي زودت بها، والتي كانت فيما مضى من اختصاص السلطة القضائية^(٢٠).

وقد أكد على ذلك الأستاذ زوايمية رشيد "الذي يرى أن استعمال المشرع الجزائي عبارة سلطة إنما يقصد منها أن مهمتها ليست مجرد هيئات استشارية تنصب مهمتها على تقديم الآراء، وإنما تتمتع بسلطة إصدار القرارات الذي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية، ويترتب عن إصدارها جميع الآثار الخاصة بالقرارات الإدارية التنفيذية من حيث افتراض المشروعية هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن "السلطات الإدارية المستقلة أنشئت من أجل ممارسة سلطة تنظيمية في مجالات حساسة لا تريد الحكومة تحمل أي مسؤولية سياسية اتجاهها"^(٢١).

يتضح لنا مما سبق أن "السلطة" خاصة هامة في كل السلطات الإدارية المستقلة سواء استعمل المشرع هذه العبارة صراحة أو لم يستعملها مثلما هو الأمر بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز^(٢٢).

ج - تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات تعود في الأصل لإحدى السلطات الثلاث:

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بمزيج من الصلاحيات تشترك فيه مع السلطة التنفيذية والقضائية، منها ما يتعلق بسلطة إصدار اللوائح والتنظيمات، ومنها ما يتعلق بسلطة التحقيق والعقاب.

ج ١ - ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التنظيم:

إن الاختصاص التنظيمي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية، لكن على الرغم من ذلك تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بممارسة الاختصاصات التنظيمية بسن قواعد مجردة غير موجهة إلى شخص محدد؛ وهي القواعد التي تنشئ التزامات على المتعاملين في المجال الخاضع لاختصاص هذه السلطات، وتمنح لهؤلاء المتعاملين في

(٢٠) كتو محمد شريف، "الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، تخصص القانون العام، جامعة مولود معمري، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ٢٦٧.

(٢١) Zouaimia Rachid, «les autorités administratives indépendantes et la régulation économique», en Algérie, Houma, Alger, 2005; p 15 et p 55.

(٢٢) المادة ١١٢ من القانون رقم ٠١-٠٢ المؤرخ في ٠٥ فيفري ٢٠٠٢ يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، جريدة رسمية، عدد ٠٨ الصادر بتاريخ ٠٦ فيفري ٢٠٠٢.

المقابل العديد من الحقوق، ورغم وجود العديد من المبررات لمنح هذا الاختصاص للسلطات الإدارية المستقلة بضرورة خضوع التنظيمات التي تصدرها هذه الأخيرة لمصادقة السلطة التنفيذية، وعدم إمكانية قيام السلطة التنفيذية بسلطة الضبط في المجالات العائدة للسلطات الإدارية المستقلة، إلا أن تمتع هذه الأخيرة باختصاص أصيل من اختصاصات السلطة التنفيذية في الوقت الذي لم يخول فيه الدستور اختصاص التنظيم لغير السلطة التنفيذية يجعل ممارستها لصلاحيات التنظيم تتناقض وأحكام الدستور، ويبرز هذا التناقض أكثر عندما لا تخضع تنظيمات السلطات الإدارية المستقلة لتصديق السلطات التنفيذية المختصة^(٢٣).

والمقصود بالأنظمة واللوائح في إطار تنظيمات السلطات الإدارية المستقلة تلك القواعد التي يتم إصدارها لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، تتميز بكونها مقيدة من حيث ممارستها وتطبيقها، ويتجلى ذلك في عدم تمتعها بالقوة الإلزامية إلا بعد موافقة وزير المالية عليها، لتنشر في الجرائد الرسمية.

يمكن ممارسة السلطة التنظيمية كذلك عن طريق وسائل أخرى منها التعليمات التي تتضمن مسائل تفصيلية تطبيقاً لنصوص تنظيمية سابقة لها في مجال القرارات الفردية، وبالفعل نجد أن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة قد قامت بإصدار عدة تعليمات منذ نشأتها^(٢٤).

التوصيات: ويتمثل الهدف منها في تقديم تفسير وتوضيح لمختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها، وتصدر في المجالات التي لا تتمتع فيها سلطات الضبط بسلطة اتخاذ قرارات فردية خلافاً للتعليمات.

الآراء: تعتبر بمثابة تفسير أو ترجمة للسلطة التنظيمية خاصة عند وجود تساؤلات حول مواضيع لم تنظم بصفة صريحة.

(٢٣) عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة " مآل الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي لكلية الحقوق والعلوم السياسية - بسكرة - العدد الرابع، عدد خاص حول ندوة الاجتهاد في المادة الدستورية، الجزائر، مارس ٢٠٠٨، ص ٢٠٧، ٢٠٨.

(٢٤) من بين هذه التعليمات نذكر: - تعليمة رقم ٩٨- ٠١ صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في ٣٠ أفريل ١٩٩٨ تتعلق بقبول القيم المنقولة في البورصة. - تعليمة رقم ٩٩- ٠١ صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مؤرخة في ٠٣ مارس ١٩٩٩، تتعلق بنموذج اتفاقية فتح الحساب.

ج ٢ - ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التحقيق والعقاب:

إنّ ممارسة مهام التحقيق وتوقيع العقوبات اختصاصات أصلية للسلطات القضائية دون غيرها، إلا أن السلطات الإدارية المستقلة يمكنها أيضاً ممارسة هذا الاختصاص بجانب السلطة القضائية بنوع من الخصوصية.

ممارسات السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التحقيق:

تملك معظم السلطات الإدارية المستقلة خصوصاً - في المجال الاقتصادي والمالي - وسائل تحقيق تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه سواء أكانت تلك التحقيقات غير قسرية تتمثل في الدخول إلى محلات المؤسسات المعنية وفحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات، أم كانت تحقيقات قسرية تشبه التحقيقات التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية والتي لا تتوقف فقط عند المعاينة لكنها تتعدى إلى البحث عن المخالفات لكونها تشمل التفتيش والحجز، وإذا كان النوع الأول من التحقيقات لا يثير إشكالية التعدي على اختصاصات السلطة القضائية، فإن الاختصاص الثاني يمثل تعدياً على اختصاص هو في الأصل من مهام القاضي دون غيره.

ومن أمثلة ممارسة السلطات الإدارية لسلطات التحقيق القسرية ما يتمتع به مجلس المنافسة الجزائري بمقتضى المادة ٥١ من الأمر رقم ٠٣-٠٣ المتعلق بالمنافسة، حيث تُمكن هذه المادة للمقرر الذي يعينه مجلس المنافسة من فحص أي وثيقة تم استلامها حيثما وجدت ومهما كانت طبيعتها، كما يمكنه حجز تلك الوثائق والمستندات^(٢٥).

أمام هذا الاختصاص الممنوح للسلطة الإدارية المستقلة تُحرم السلطة القضائية من ممارسة اختصاص منحه لها الدستور والقانون، وبذلك نجد أن ممارسة اختصاص التحقيق من طرف السلطات الإدارية المستقلة يعد خرقاً لأحكام الدستور ومخالفاً لها.

ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة العقاب:

تعد سلطة قمع المخالفات اختصاصاً أصيلاً من اختصاصات القاضي الجنائي، لكن السلطات الإدارية المستقلة أصبحت تمارس هذا الاختصاص القمعي، ولأن الدساتير الحديثة تعتمد مبدأ تقسيم السلطات إلى تنفيذية وتشريعية وقضائية، وتمنح

(٢٥) عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص ٢٠٨، ٢٠٩.

هذه الأخيرة اختصاص توقيع العقوبات، فإنه ينبغي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى، وبالتالي يعتبر اختصاص السلطات الإدارية المستقلة كما يرى الفقيه Waline ظاهرة خطيرة جداً؛ إذ تؤدي إلى ظهور وتطور ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر الذي يقلص بموجبه دور القاضي الجنائي^(٢٦).

وعلى هذا الأساس يعتبر منح السلطات الإدارية المستقلة سلطة وضع القواعد التنظيمية الخاصة بالمجالات التي تنظمها، ومنحها اختصاص متابعة تطبيق هذه التنظيمات والتحقيق بشأنها، ثم منحها حق توقيع العقوبات على من لا يحترمونها، أمراً يتناقض مع مبدأ التخصص في السلطات الذي لا يمكن بموجبه لسلطة واحدة أن تمارس اختصاص التنظيم وهو أساساً من مهام السلطة التنفيذية، ثم اختصاص التحقيق والعقاب وهما من مهام السلطة القضائية.

ثانياً – تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية (معيار الاستقلالية):

إن هذه الخاصية هي عنصر محدد في التعريف؛ لأن الاستقلالية هي المبرر الرئيسي لإنشاء هذه السلطات، ومن المتفق عليه فقهاً أن الاستقلالية بمفهوم "Independence" تعني غياب أي رقابة على الهيئة سلمية كانت أو وصائية، على عكس الاستقلالية بمفهوم "Autonomie"، والتي تعني عادة أن الهيئة موضوعة تحت وصاية ما على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة للهيئات العمومية بمختلف أنواعها، وعموماً فإن استقلالية هذه السلطات لا بد وأن تأخذ شكلين: استقلالية بالنسبة للسلطة السياسية، واستقلالية بالنسبة للقطاعات المهنية المضبوطة، كذلك الاستقلالية بالنسبة للسلطة السياسية هي الأخرى تأخذ شكلين: استقلالية عضوية، واستقلالية وظيفية.

النقاش في فرنسا انصب على الاستقلالية العضوية على عكس البلاد الأنجلوسكسونية حيث عرفت مجرى آخر بالتركيز على الاستقلالية الوظيفية لعمل هذه السلطات^(٢٧).

أ – الاستقلالية من الناحية العضوية:

توجد عدة عناصر بإمكانها المساهمة في استقلالية سلطات الضبط من الناحية

(٢٦) عز الدين عيساوي، الهيئات الوطنية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي ٢٣ و٢٤ ماي ٢٠٠٧، بجاية مداخلة منشورة على الموقع الإلكتروني: www.thebestweb.net

(٢٧) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس ٢٠١٠، الجزائر، ص ٢٢، ٢٣.

العضوية وهي: التركيبة البشرية، طريقة التعيين، القواعد المتعلقة بالعهد، وقواعد التنافس^(٢٨).

طبيعة المحتوى النوعي لهذه التركيبة:

تعد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية هو أحد العوامل المساعدة على استقلالية هذه السلطات، وعليه فإن إشراك الحد الأقصى من الجهات والأطراف المختلفة والفاعلة في القطاع يمكن أن يعطيها مشروعية ديمقراطية غير مباشرة:

ويمكن تفصيل تركيبة سلطات الضبط في القانون الجزائري على النحو التالي^(٢٩):

سلطة الضبط	عدد الأعضاء	القضاة	موظفين سامين	شخصيات كفاءة	مهني القطاع	أساتذة	هيئات مهنية	عدم تحديد
مجلس النقد والقرض	٠٩	/	٠٣	٠٢	/	/	/	٠٤
اللجنة المصرفية	٠٦	٠٢	/	٠٣	/	/	/	٠١
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	٠٧	٠١	/	/	٠١	٠١	٠١	٠٣
مجلس المنافسة	٠٩	٠٢	/	٠٧	/	/	/	/
سلطات حفظ البريد والمواصلات	٠٧	/	/	/	/	/	/	٠٧

وقد اشترط المشرع الفرنسي مشاركة هيئات مختلفة في تعيين تركيبها البشرية على غرار هيئات التمثيل الوطني (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ)، أما في الجزائر فيوجد احتكار لرئيس الجمهورية بخصوص سلطة التعيين باستثناء حالة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، إذ أنه التعيين الوحيد الذي يكون فيه الاختصاص لرئيس الحكومة (الوزير الأول).

تم إدخال نظام صارم لحالات التنافس بين وظيفة العضو في هذه السلطات وبين الوظائف الحكومية أو البرلمانية، وفي المقابل استبعاد تواجد مصالح له في إطار

(٢٨) كسال سامية، "مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة"، ١٣-١٤ نوفمبر ٢٠١٢ بقالة، الجزائر ٢٠١٢.

(٢٩) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ٦٥.

القطاع المضبوط، وقصد ضمان حصانة أعضاء سلطات الضبط أوجد المشرع نظاماً قانونياً لحماية مصالحهم، وبالمقابل حملهم مجموعة من الالتزامات الوظيفية والتي من شأنها تعزيز شفافتهم وحيادهم واستقلالية سلطاتهم.

ب - الاستقلالية من الناحية الوظيفية:

تشكل قدرة السلطة الإدارية المستقلة على وضع قواعد النظام الداخلي لها مجالاً هاماً لفحص وبحث درجة استقلاليته الوظيفية، وقد فرّق المشرع الجزائري بين فئتين:

أعطى المشرع للفئة الأولى صراحة الأهلية في وضع نظامها الداخلي، فيما خوّل السلطة التنفيذية وضع النظام الداخلي لبعض السلطات والتي تمثل الفئة الثانية، وهو ما من شأنه التأثير في استقلاليته الوظيفية.

٢- الاستقلال المالي: يشكل مدى تمتع السلطة الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي مجالاً هاماً إضافياً لفحص وبحث درجة استقلاليته الوظيفي، ويتضح ذلك من خلال الجدول التالي^(٣٠):

سلطة الضبط	الميزانية العامة للدولة	تمويل ذاتي من قطاع النشاط				ممارسة النشاط التجاري	مصادقة الميزانية
		أتاوى مقابل رخصة	أتاوى مقابل خدمات	تمويل الخدمة العامة	رسوم		
مجلس النقد والقرض	ميزانية البنك المركزي	/	/	/	/	/	/
اللجنة المصرفية	ميزانية البنك المركزي	/	/	/	/	/	/
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	إعانة تسيير	اعتماد الوسيط اعتماد هيئات التوظيف	الجماعي للقيم المنقولة	التحقيق لدى الوسيط دراسة النزاعات	/	/	/

(٣٠) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ٩١.

سلطة الضبط	الميزانية العامة للدولة	تمويل ذاتي من قطاع النشاط				ممارسة النشاط التجاري	مصادقة الميزانية
		أتاوى مقابل رخصة	أتاوى مقابل خدمات	تمويل الخدمة العامة	رسوم		
مجلس المنافسة	ميزانية رئيس الحكومة	/	/	/	/	/	رئيس الحكومة
سلطة ضبط البريد والمواصلات	قرض قابل للسداد	ترخيص المتعاملين	مكافآت مقابل خدمات	مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة	/	/	/
سلطتي ضبط المناجم	اعتمادات أولية	حق إعداد السندات المنجمية	/	/	/	/	وزير الطاقة والمناجم
	تسبقة قابلة	/	تعويض	المنظومة	الرسم	/	وزير الطاقة

ثالثاً - تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالطبيعة الإدارية (معيار الطبيعة الإدارية):

إن الطابع الإداري لهذه الأجهزة لا شك فيه في حالة ما إذا نص عليه المشرع صراحة وهو الحال فيما يخص مجلس المنافسة.

وكذلك الأمر فيما يخص الوكالتين الضابطين في المجال المنجمي، اللتين يكتفيهما المشرع بصريح النص، ولكن الإشكال يطرح فيما يخص السلطات الأخرى في ظل غياب تكييف صريح من طرف المشرع، لذا وجب البحث عن الطابع الإداري انطلاقاً من موقف الفقه من ذلك ثم نتطرق إلى موقف القضاء.

أ - موقف الفقه:

إن معظم الفقهاء في القانون المقارن أو في القانون الجزائري يعتمدون على معايير قانونية لتحديد الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة.

بالنسبة للفقه الفرنسي لا يمكن تصنيف هذه الهيئات ضمن الهيئات الإدارية

التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية،^(٣١) والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات، وكذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة.

أما في الجزائر فقد فصل الأستاذ "زوايمية رشيد" في هذه المسألة حيث إن هدف هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المخصص لها. وعلى سبيل المثال الأمر المتعلق بالنقد والقرض^(٣٢)، الذي أقر نص المادة ١٠٥ على أن اللجنة المصرفية مكلفة بما يأتي: "مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها".

وفي حالات أخرى توكل لها مهمة إصدار أنظمة أي سلطة التنظيم في مجال معين، كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض^(٣٣)، كما أنه من ناحية المنازعات، فإن الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي تخضع لاختصاص القضاء الإداري، وفي نفس درجة الأعمال الإدارية العادية، ونذكر على سبيل المثال الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فهي خاضعة للطعن بالإلغاء رغم أن نص المادة ٣٣ من المرسوم التشريعي لسنة ١٩٩٣ يستعمل عبارة غامضة وهي "الطعن القضائي"، إلا أن الإجابة عن هذا الإشكال نجدها بالعودة إلى القواعد العامة المتعلقة بالاختصاص المقرر في قانون الإجراءات المدنية والقانون العضوي لمجلس الدولة.

وبالنسبة للقرارات الفردية المتخذة من طرف مختلف الهيئات (مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز والوكالتين المنجميتين)، تخضع كلها لرقابة مجلس الدولة.

ب - موقف القضاء:

لقد أتيحت الفرصة للقضاء الإداري الفرنسي، لإبداء الرأي حول الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي، الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين وهما:

(٣١) Chevallier (j), «Reflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes», jcp, semaine juridique, 1986, p 3254.

(٣٢) أمر رقم ١١-٠٣ مؤرخ في ٢٦ أوت ٢٠٠٣ يتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، العدد ٥٢، سنة ٢٠٠٣.

Zouaïmia Rachid, Op.cit, p 14, 15.

(٣٣)

- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.
 - السلطات المخولة لهذه الأخيرة والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية.
- أما في القضاء الدستوري فقد أتيحت الفرصة للمجلس الدستوري الفرنسي بإقرار الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك في حكم متعلق بمجلس المنافسة الفرنسي الصادر في ٢٣ جانفي ١٩٨٧ (الحكم رقم DC224-86) ويقرر المجلس الدستوري ما يلي:
- "مجلس المنافسة هو هيئة إدارية وهو مدعو للقيام بدور هام في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة...".
- أما بالنسبة للقضاء الجزائي فإن مجلس الدولة تطرق إلى الطابع الإداري، في قرار صادر عنه في قضية "يونين بنك" "Union bank" ضد محافظ بنك الجزائر، علماً أنه توصل في الأخير ضمن قراره هذا إلى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة، رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض يتضمن مصطلح "الطعن بالإلغاء" (٣٤).

(٣٤) DIB Said, «La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie», Revue banque et droit, N°80, p 21, 22.

المطلب الثاني نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة

يعد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة مفهوماً جديداً في القانون الوضعي، فهو يكرس لأول مرة قطيعة مع التقسيمات التقليدية التي درج الفقه الإداري على تبنيها في نظرية التنظيم الإداري، ولقد نشأت هذه السلطات وترعرعت في النظام الإداري الفرنسي، كما لم تقتصر هذه الظاهرة على فرنسا وإنما وجدت من قبل في الدول الأنجلوسكسونية سواء أكان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية أم في بريطانيا، ولقد امتد ظهورها وتطورها في الدول العربية كمصر والجزائر.

الفرع الأول ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الدول الغربية

إن ظهور ونشأة السلطات الإدارية المستقلة في الدول الأنجلوسكسونية واللاتينية له بواعث وخصوصية تختلف من دولة لأخرى، وإن كنا سنركز في حيثيات هذا البحث على أهم الدول السبّاقة في تناول هذه الهيئات بدءاً بالنظام الأمريكي، ثم النظام البريطاني وصولاً للنظام الفرنسي.

أولاً - ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية:

لقد وجدت فكرة الضبط الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية في ثلاثينيات القرن العشرين نتيجة للأزمة الاقتصادية العالمية، وكانت تشكل تنظيماً وسياسة عامة من نوع خاص ذات وظيفة أساسية تتمثل في مراقبة المتعاملين لبعض الأسواق، وسميت "Independent Agencies" أو "Independent Regulatory Commissions" (٣٥)، وقد أنشأتها السلطات الفيدرالية باسم النفع العام، وعلى الرغم من أن اقتصاد الولايات المتحدة كان دائماً قائماً على الحرية الاقتصادية ومعتمداً على مبدأ اقتصاد السوق، إلا أنّ هذا المبدأ لم يوفر الضبط الآلي والذاتي للسوق والذي عادة ما ينسب إليه.

عرفت الولايات المتحدة الأمريكية فكرة إنشاء مؤسسات أو هيئات مستقلة خارج إطار قواعد ومبادئ الوظيفة العامة منذ وقت طويل، فلقد تم إنشاء أول مؤسسة

(٣٥) M. H. Dauis, «L'expérience Américaine des Independent régulateur commissions», in C. A. Golliard et G. Timsit (S/ dir); Les autorités administrative indépendantes; Pp, paris, 1988, p. 222 Cité par Zouaimia Rachid, op.cit; P13.

مستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة ١٨٨٩ وهي اللجنة التجارية بين الولايات المتحدة الأمريكية Interstate Commerce Commission، وكانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام ١٨٨٧، وقد كانت تسمى "بالوكالة التنفيذية"، وتم فصلها عن وزارة الداخلية عام ١٨٨٩ لتصبح هيئة مستقلة^(٣٦) ولتصبح بعد سنتين سلطة ضبط مستقلة.

ومنذ مطلع الثلاثينيات من القرن الماضي قام الكونغرس الأمريكي بإنشاء العديد من المكاتب والمؤسسات المستقلة:

- كاللجنة الفيدرالية للتجارة FTC.
- لجنة التنظيم النووي SES.
- مجلس علاقات العمل الوطني NLRB.
- اللجنة الاتحادية للاتصالات FCC.
- وكالة حماية البيئة EPA.
- الإدارة الوطنية للفضاء والملاحة الجوية NASA.
- لجنة ضبط الطاقة النووية NRC.
- اللجنة الفيدرالية للطاقة FPC.
- لجنة الأمن والصرف SEC.

لقد كان إنشاء الوكالات المستقلة الأمريكية استجابة للحاجيات المختلفة وفق السياق الاقتصادي والاجتماعي بما يضمن توافق تدخل الدولة مع منطق النظام الليبرالي، مما جعل هذه السلطات تضطلع بوظيفة محو نقائص الضبط الذاتي للسوق لكن دون الاضطلاع بوظيفة تسييرية أو تحويلية للنظام الاقتصادي^(٣٧)، ناهيك عن الخلفية السياسية التي كانت كذلك من بواعث إنشاء هذه الوكالات والتي مردها رغبة الكونغرس في عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير الرئاسة، والوزارات من خلال سلطة الرئيس الأمريكي المطلقة في تعيين رئيس أو أعضاء إحدى الوكالات أو إنهاء مهامه، إذ يعتبر ذلك أساساً باستقلالية هذه الهيئات المستقلة.

لم ينته أمر هذا النزاع إلا بصدر قرار المحكمة العليا الأمريكية لسنة ١٩٣٥ والذي أقر بأن إنهاء مهام عضو اللجنة الفدرالية للتجارة من طرف الرئيس الأمريكي

(٣٦) عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص ٣٧ وما بعدها.

(٣٧) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ١٠.

قبل نهاية عهده القانونية والعادية يعد عملاً غير شرعي^(٣٨)، وعلى الرغم من كل هذه النزاعات التي وقعت بين السلطة التنفيذية والكونغرس إلا أن مهام الوكالات في الولايات المتحدة الأمريكية لم تكن محددة، بل كانت في مجالات جد حساسة في المجال الاقتصادي والمالي كتنظيم السياسة المالية ومراقبة العمليات والحماية ضد الممارسات المنافسة للمنافسة.

لم يعرف الوضع في أمريكا استقراراً بعد إنشاء هذه السلطات؛ إذ شهدت فترة الثمانينيات اضطرابات حادة، حيث عرف إنشائها انتقادات كبيرة كونها رمزاً للإفراط في التنظيم ومنبعاً لبيروقراطية مكلفة ومعيقة للسوق، الأمر الذي أدى في النهاية إلى إصلاحات في عهد الرئيس "ريغن" في إطار سياسة إزالة أو فك التنظيم القائم، مما أدى إلى اختفاء بعض منها وظهور هيئات جديدة^(٣٩).

ما يلاحظ على النظام القانوني لهذه الهيئات هو تمتعها باستقلالية كبيرة من الناحية العضوية، ويظهر ذلك من خلال التركيبة البشرية، تمتع الأعضاء بعهددة تتجاوز عهدة الرئيس، تعيين الأعضاء يكون بالتشاور بين الرئيس ومجلس الشيوخ ومن الأوساط المهنية، ومع هذا تبقى هذه الأخيرة في تبعية من الناحية الوظيفية للكونغرس؛ إذ هو الذي يقوم بإنشائها وتحديد اختصاصاتها وتقييم دورها وتحديد الفائدة من بقائها من عدمه^(٤٠).

ثانياً - ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا:

إنّ النموذج البريطاني يعتبر حديثاً مقارنةً بنظيره الأمريكي، حيث تطور ابتداءً من الثمانينيات وعرف بـ "الضبط المستقل المشخص" وهو شخص وحيد يكون مسؤولاً أمام السلطات السياسية، ثم تطورت هذه السلطات لتأخذ الشكل الأمريكي وسميت "Quangos" "Quasi" وهو التعبير السائد في بريطانيا لوصف السلطات الإدارية المستقلة، أي المنظمات غير الحكومية الشبه مستقلة والتي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية، وهي عادة تأخذ شكل دواوين مثل ديوان ضبط المياه OFFWAT، ديوان ضبط الكهرباء OFFER، ديوان ضبط الغاز OFFGAS وديوان ضبط الاتصالات السلوكية واللاسلكية OFFEL.

(٣٨) إيمان هيول، السلطات الإدارية المستقلة والرقابة القضائية على أعمالها، مذكرة تخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشرة، المدرسة العليا للقضاء (٢٠٠٦-٢٠٠٩)، الجزائر، ص ٤.

(٣٩) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ١٠.

(٤٠) المرجع السابق، ص ١١.

إن الهدف من اللجوء إلى إنشاء هذه الدواوين ليس موحدًا، فلكل هيئة قصة، لكن على العموم يمكن حصر خمسة أسباب لذلك تتلخص في ما يلي^(٤١):

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام.
 - كونها تقع خارج السلم الإداري التقليدي، ومن ثم فإن إنشاءها يعني حصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الإستراتيجية الكبرى.
 - عدم رضا الجمهور تجاه السلطة السياسية، ومن ثم ضرورة إنشاء هيئات جديدة لإعادة بعث الثقة وحل مشاكل جد حساسة.
 - رغبة حكومة السيدة "تاتشر" في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية، لذلك تم على المستوى المحلي إنشاء بعض من هذه الهيئات التي تخضع مباشرة للوزراء، وتسهر على تسيير وضبط المرفق العام المحلي.
 - ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد والذي أعطى فرصة إنشاء هياكل تربط القطاعين الخاص والعام.
- ويمكن القول أن هناك الكثير من اللجان والمجالس والمؤسسات المستقلة في بريطانيا في الوقت الراهن ومن أكثرها شهرة:
- مؤسسة الفيلم البريطاني، هيئة الإذاعة البريطانية، مجلس أبحاث الدواء، سلطة الطيران المدني، مركز دراسة البيئة.

ثالثاً - ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا:

إن أول لجنة تم إنشاؤها في فرنسا واعتبارها كسلطة إدارية مستقلة هي لجنة الرقابة على البنوك "La Commission de Contrôle des Banques"، والتي تم إنشاؤها في عام ١٩٤١^(٤٢)، وثاني لجنة تم إنشاؤها عام ١٩٥٠ هي اللجنة المشتركة متعادلة التمثيل للإعلانات ومكاتب الصحافة.

ولقد شهد عام ١٩٧٥ بداية الانطلاق الحقيقي للسلطات الإدارية المستقلة، حيث تمّ في الفترة من عام ١٩٧٥ إلى عام ١٩٨٧ إنشاء ١٣ منظمة أو هيئة تنتمي للسلطات الإدارية المستقلة.

(٤١) J.BEL; l expérience britannique en matière d'authorités administratives indépendantes; conseil d'Etat; les autorités administratives indépendantes; rapport public; Paris; EDCE: n° 52; 2001; p404.

(٤٢) عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص ٢٤.

ولقد شهدت حركة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا ظاهرة إلغاء بعض هذه السلطات وإحلال سلطة جديدة محلها دون إنشاء سلطة بديلة محلها، فعلى سبيل المثال تم في عام ١٩٨٢ إنشاء السلطة العليا للجنة الخاصة بالإذاعة والتلفزيون، وفي عام ١٩٨٦ تم إلغاؤها لتحل محلها اللجنة الوطنية للاتصال والحريات، وكذلك تم في عام ١٩٨٦ إلغاء لجنة الشفافية والتعددية في مجال الصحافة والتي كانت قد أنشئت في ٢٩/١٠/١٩٨٤ دون إنشاء لجنة بديلة محلها.

ومما يجدر ذكره أن أول مرة يطلق فيها المشرع صفة السلطة الإدارية المستقلة على منظمة ما كان عام ١٩٧٨، وكان ذلك بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للاتصال والحريات CNIL بالقانون الصادر في ٠٦/٠١/١٩٧٨.

ولقد أطلق المشرع الفرنسي صراحة صفة السلطات الإدارية المستقلة على ثلاث منظمات بعد عام ١٩٧٨ وهي:

- لجنة التعددية والشفافية والتي تم إنشاؤها بالقانون الصادر في ٢٣/١٠/١٩٨٤.
 - اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات التي أنشئت بالقانون الصادر في ٣٠/٠٩/١٩٨٦.
 - لجنة المنافسة التي أنشئت بالقانون الصادر في ٣٠/١٢/١٩٨٥ والتي أصبحت ابتداء من الأول من أوت ١٩٨٦ تحمل اسم "مجلس المنافسة"^(٤٣).
- وبصفة عامة يمكن القول أن هناك ثلاث مراحل مرت بها السلطات الإدارية المستقلة:

المرحلة الأولى: وتنحصر في الفترة من ١٩٤١ إلى سنة ١٩٧٢ أي في مدة ٣٠ سنة تقريباً، ولقد تميزت هذه المرحلة بميلاد سلطات إدارية مستقلة بطريقة بطيئة جداً وعلى فترات متباعدة.

المرحلة الثانية: وكانت مرحلة قصيرة جداً لم تتجاوز الخمس سنوات؛ لأنها وقعت في الفترة من عام ١٩٧٣ إلى غاية عام ١٩٧٨ إلا أنها كانت مميزة بتسارع وكثرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

المرحلة الثالثة: وهي الفترة الواقعة بين عام ١٩٧٨، وعام ١٩٨٢ وشهدت هذه المرحلة كسوفاً كلياً لظاهرة إنشاء سلطات إدارية مستقلة.

(٤٣) جمال الدين مبارك، السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة ليسانس في القانون، جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠٠٩، ص ١٠، ١٤.

من خلال استعراض المراحل الثلاث يمكن أن نستنتج أن المرحلة الثانية تعتبر بمثابة البداية الحقيقية لما يمكن أن تطلق عليه حركة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة؛ فشهدت بداية السبعينيات ازدهاراً حقيقياً ومتسارعاً في إنشاء هذه السلطات.

ويرجع السبب في ذلك إلى أن هذه المرحلة شهدت زوال بعض الأجهزة والتنظيمات الإدارية التقليدية، فكانت هناك حاجة ماسة لأن تحل محلها سلطات أو تنظيمات جديدة تعمل في العديد من القطاعات، حيث كان اللجوء إلى السلطات الإدارية المستقلة يمثل حلاً تم التوصل إليه من أجل محاربة السلطات البيروقراطية، وفي هذا المجال تحديداً تم إنشاء سلطتين لمحاربة البيروقراطية هما:

- الوسيط Le mediateur.
- لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية.

الفرع الثاني

ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الدول العربية

إنَّ ظهور ونشأة السلطات الإدارية المستقلة في الدول العربية له خلفيات ومساع بعضها يتشابه مع ما عرفته النظم الغربية تقليداً لا أكثر ولا أقل، ومسيرة لحيات العولمة والدخول في اقتصاد السوق، ومنها ما له أسباب تختلف تماماً عنها وإنما تركز على ظروف سياسية واقتصادية خاصة بتلك الدول.

أولاً - ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في مصر:

يوجد في مصر نظام مشابه للسلطات الإدارية المستقلة، ألا وهو نظام الهيئات العمومية أو المؤسسات العامة، فلقد عرفت مصر اصطلاح الهيئات العامة لأول مرة عند صدور القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٣ بإصدار قانون الهيئات العامة.

لكن قبل هذا التاريخ كانت توجد المؤسسات العامة والتي عرفها النظام المصري منذ زمن بعيد، غير أنه ما يمكن ملاحظته هو أن المشرع المصري قبل عام ١٩٦٣ كان يخلط بين المؤسسات العامة والهيئات العامة ويعتبرهما كمرادفين، فعلى سبيل المثال نجد المادة الأولى من القانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٨ تنص على: "تنشأ هيئة باسم الهيئة العامة لشؤون البترول وتعتبر من المؤسسات العامة"، فنجد هنا أن المشرع المصري اعتبر الهيئة العامة لشؤون البترول من المؤسسات العامة^(٤٤).

(٤٤) مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٣، ص ٣٧٠.

وبقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٣ الخاص بالمؤسسات العامة، وكذلك قانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٣ الخاص بالهيئات العامة، أراد أن يضع حداً فاصلاً بين الهيئات العامة والمؤسسات العامة.

ويستفاد مما سبق أن ما يمكن أن نقارنه في مصر بالسلطات الإدارية المستقلة المعروفة في فرنسا وبعض الدول الأوروبية والعربية هو ما يعرف بالهيئات العامة، ومن بين الهيئات العامة:

- هيئة الآثار المصرية التي أنشئت بقرار رئاسي رقم ٢٨٢٨ لسنة ١٩٧١.
- الرقابة الإدارية التي أنشئت بقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤.

ثانياً - ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:

عرف إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر خصوصية ترجع لأسباب ومتغيرات على الصعيدين السياسي والاقتصادي، وسنحاول إبراز أهم التغيرات على الصعيد السياسي والاقتصادي الذي عرفته الجزائر منذ حقبة الثمانينيات والذي كان له تأثير في بروز هذه السلطات، موضحين في ذات السياق تردد الجزائر أو تأخرها في إنشاء هذه السلطات، والذي مرده إما إلى أسباب سياسية، أو قانونية أو اقتصادية أو تقنية.

الأسباب الاقتصادية:

بعد أن كان هذا القطاع الاقتصادي مرهقاً بسبب عدم نجاعة السياسة الاقتصادية المنتهجة، جاء دستور ١٩٨٩م لتحديد وتحديث القواعد المسيرة للاقتصاد وعلاقاته بالدولة، وذلك من خلال عدة نصوص نذكر منها:

- ١ - تخلي الدستور عن احتكار الدولة للتجارة الخارجية.
- ٢ - إقرار حق الملكية الخاصة من دون قيد.
- ٣ - حصر الملكية العامة في الثروات الطبيعية والمرافق العامة.
- ٤ - تحرير الاقتصاد من التسيير الإداري، وهو ما أدى بالدولة الجزائرية إلى رفع الاحتكار وانسحابها من النشاط الاقتصادي وذلك في ظل الإصلاحات الليبرالية. وانسحاب الدولة من النشاط الاقتصادي لا يفهم منه انسحابها كلياً بل يعني بقاءها من خلال إنشاء ما يصطلح عليه "بسلطات الضبط المستقلة"، ومن خلال تغير دورها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، ومن هنا ظهرت سلطات الضبط المستقلة التي تعد الصورة الجديدة للدولة في النشاط الاقتصادي، وفي نفس الوقت تعتبر استجابة لطرق جديدة في ضبط الأنشطة الاقتصادية.

وبهذا يكون دستور ١٩٨٩م بإقراره للتعددية الحزبية والتوجه الاقتصادي الليبرالي، قد فتح الباب واسعاً لبروز هذه السلطات^(٤٥) وهو ما أكدته ودعمه دستور ١٩٩٦، لتأثر الأسباب الاقتصادية في ظهور أو بروز السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، وفي ذات الوقت لاحظنا غياب السلطات المكلفة بمحاربة البيروقراطية، وحماية الحريات العامة خاصة بعد إلغاء المجلس الأعلى للإعلام.

أما فيما يخص إنشاء هذه السلطات - في الجزائر - فقد عمد المشرع إلى إنشائها على مرحلتين، ولعل هذا يرجع إلى حداثة الدولة الجزائرية في بناء هيكلها، وهاتان المرحلتان هما:

المرحلة الأولى: من ١٩٩٠ إلى ١٩٩٦ لم يُنشئ المشرع إلا خمس سلطات على التوالي:

مجلس النقد والقرض سنة ١٩٩٠، اللجنة المصرفية سنة ١٩٩٠، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سنة ١٩٩٣، مجلس المنافسة سنة ١٩٩٥، وسيط الجمهورية سنة ١٩٩٦.

المرحلة الثانية: تمتد من ٢٠٠٠ إلى يومنا هذا، فقد تسارع المشرع في إنشاء هذه السلطات حيث أنشئت في البداية ٩ سلطات في ظرف ٦ سنوات، إضافة إلى تعديل معظم النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات المنشأة في المرحلة الأولى مثل: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية سنة ٢٠٠٠، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية ٢٠٠١، لجنة ضبط الغاز والكهرباء سنة ٢٠٠٢، الوكالة الوطنية لتتبع مواد المحروقات، سلطة ضبط الخدمة العمومية للمياه سنة ٢٠٠٦، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ٢٠٠٦.

إضافة إلى هذه السلطات أنشأ المشرع الجزائري سلطتي ضبط في المجال المالي لكونهما موضوعين تحت رقابة وزير المالية، ويتعلق الأمر بكل من: سلطة ضبط سوق التبغ والمواد الطبية، ولجنة رقابة التأمينات.

إن هذه الهيئات تكوّنت شكلاً جديداً للتنظيم الاجتماعي والاقتصادي لإعطاء مجال أكبر للتفاوض والشفافية والنزاهة؛ إذ يتمثل دور الهيئات الإدارية المستقلة في كونها مطالبة بخلق وبتحقيق علاقة ثقة جديدة مع المتصرفين في مجالات اختصاصاتها

(٤٥) أ: ليس، محاضرات في النظام السياسي الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ٠٨ ماي ١٩٤٥، ٢٠١٢/٢٠١٣.

أكثر من الإدارات التقليدية^(٤٦)، وقد زاد عدد السلطات الإدارية المستقلة اليوم في الجزائر بشكل ملحوظ، حيث ظهرت سلطات مستقلة جديدة في مجالات مختلفة، ففي سنة ٢٠٠١ تم إنشاء لجنتين لضبط القطاع المنجمي (الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية)، وفي الزمان ذاته تم إنشاء سلطة لضبط النقل، وفي سنة ٢٠٠٥ تم إنشاء هيئة لضبط المياه^(٤٧)، كما تم إنشاء سلطتي الضبط في قطاع المحروقات^(٤٨)، وفي سنة ٢٠١٢ تم إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة^(٤٩).

لذلك فالدولة تلعب دور الضامنة في المجال الاقتصادي، فهي تراقب عن طريق هيئاتها الإدارية المستقلة، وتسهر على ضمان احترام مبادئ السوق، وهذا من أجل الحفاظ على النظام العام الاقتصادي، وتحقيق الاستقرار العام، وهنا تظهر صورة الوظيفة الاقتصادية للدولة وتواجدها في السوق للحد من التجاوزات، وللسير الحسن لمختلف القطاعات الموجودة في السوق^(٥٠).

الأسباب السياسية:

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في أجواء مشحونة بالشك والريبة والحذر وسوء الظن في أجهزة الدولة التقليدية، ومخافة طغيان السياسة على السلطة الإدارية^(٥١)، ويمكن تعداد أهم الأسباب السياسية في ما يلي:

— الحذر أو عدم الثقة في الدولة، والرغبة في خلق تعبير أوسع من التعبير الذي يقدمه التمثيل السياسي.

(٤٦) ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، ط٣، الجزائر، ٢٠٠٥، ص ١٦٠.

(٤٧) قانون رقم ١٢-٠٥ مؤرخ في ٠٤/٠٨/٢٠٠٥ متضمن قانون المياه، ج. ر، عدد ٦٠، مؤرخة في ٠٤/٠٩/٢٠٠٥.

(٤٨) قانون رقم ٠٧-٠٥ مؤرخ في ٢٨/٠٤/٢٠٠٥ يتعلق بالمحروقات، ج. ر، العدد ٥٠ الصادرة في ٢٠٠٥.

(٤٩) المادة ٤٠ من القانون العضوي رقم ١٢-٠٥ المؤرخ في ١٢/٠١/٢٠١٢، المتعلق بالإعلام، ج. ر، عدد ٠٢ الصادر في ١٥/٠١/٢٠١٢، ص ٢٥.

(٥٠) إقلولي صافية ولد رابح، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر"، ملتقى وطني حول السلطات الإدارية في الجزائر يومي ١٣ و ١٤ نوفمبر ٢٠١٢، بكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، ٢٠١٢، ص ٠٧.

(٥١) عبد الهادي بن زيتة، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة الدراسات القانونية، العدد الأول، الجزائر، جانفي ٢٠٠٨، ص ٢٣.

- تقديم ضمانات قوية لحياذ تدخلات الدولة^(٥٢).
 - تطبيق سياسة إصلاح الدولة من منتجة للضوابط والمقاييس إلى دولة ضابطة "tat rgulateur".
 - المتطلبات الأوروبية بالنسبة لدول الاتحاد، حيث يفرض هذا الأخير فتح قطاعات معينة على المنافسة كالمواصلات السلكية واللاسلكية والطاقة، وإقامة نظام ضبط خاص بكل قطاع.
- وتجدر الإشارة أن الوضع غير المستقر في التسعينيات سمح بتطوير أشكال الفساد وتصميمها بحكم غياب دولة القانون وانتشار حالات العقاب، كما أن حالة الطوارئ قلصت الحريات السياسية وقيدتها، وأثرت على ديناميكية المجتمع المدني، وفرضت قيوداً على الصحافة في ظرف سياسي وأمني واقتصادي حساس، مما زاد من فرص بروز الفساد السياسي وتشجيعه.
- وهكذا تبين أن الإطار القانوني المؤسسي الذي كان قد وضع لتنظيم مرحلة الانتقال إلى الديمقراطية أصبح حتمية حقيقية، أي من نظام محتكر للسلطة إلى نظام أكثر انفتاحاً على المجتمع وعلى قواه السياسية المختلفة، فالمتبعون للحالة الجزائرية يرون أن الأوضاع زادت سوءاً عندما حاولت الجزائر الانتقال نحو الديمقراطية؛ حيث تم نقشي ظاهرة الفساد بعد التسعينيات بصفة فادحة، تمت إراقة الدماء في العشرية السوداء، عدم شرعية حالة الطوارئ التي تعيشها الدولة منذ ١٩٩٢م.
- وبذلك حاولت الجزائر كغيرها من الدول، الحد من هذه الظواهر من خلال وضع آليات وانتهاج سياسات تعمل على الحد من الفساد والانحرافات السياسية واستغلال النفوذ والمحسوبية.... وذلك ضمن قرارات حكومية تمثلت في إنشاء هيئات للرقابة، وعليه فقد تم التفكير في إحداث هذه الهيئات على مختلف المستويات السياسية ضماناً وحماية للحريات الأساسية، الإدارية والاقتصادية^(٥٣).

(٥٢) زوار حفيظة، "لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ٢٠٠٣ - ٢٠٠٤، ص ٦.

(٥٣) كريمة بقدي: الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا، دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة أبو بكر قايد، تلمسان، ٢٠١١-٢٠١٢.

الأسباب القانونية:

تتمثل هذه الأسباب في متطلبات حماية الحريات العامة للأفراد، لذلك تم تكليف السلطات الإدارية المستقلة بضبط قطاعات حساسة ذات علاقة مباشرة بحريات الأفراد^(٥٤).

الأسباب التقنية:

ومن أهمها:

- عدم تكيف الوسائل التقليدية للتعبير عن السلطة السياسية مع متطلبات هذه القطاعات.
- تطبيق أسس الضبط الاقتصادي للقطاعات الهامة في الدولة، وتكريس نظام تسيير يتكيف مع التحولات الاقتصادية المعاصرة.
- السماح بمشاركة واسعة للأشخاص من أصول واختصاصات مختلفة، وخاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم^(٥٥).

إن سلطات الضبط في القانون الجزائري وعلى غرار التجارب المقارنة في هذا المجال هي استجابة قانونية هامة لسياق اقتصادي ليبرالي يتعلق بالانتقال من الاحتكار العمومي الممارس من طرف الدولة إلى المنافسة وحرية السوق، ومن ثم فإن هذه السلطات مقارنة بآليات الرقابة الكلاسيكية تضطلع بمهمة جد حساسة في نجاح أية سياسة اقتصادية تتعلق بإرساء قواعد المنافسة والانتقال إلى نظام ليبرالي حقيقي. إن الخصوصية النظرية والمبدئية للنظام القانوني لهذه السلطات، من شأنها تفضيل نموذج الضبط المستقل عن المقاربات التقليدية الأخرى للضبط، على غرار الإدارات المركزية والتي لازالت تضطلع بمهام الضبط في بعض القطاعات، وهو تفضيل تمليه ضرورات الحياد، الاستقلالية، الشفافية والموضوعية، ومن ثم يمكن لهذه السلطات أن تشكل أداة حكم راشد حقيقي في تسيير الشؤون العمومية الاقتصادية، وبذلك تستطيع الدولة القضاء على مختلف التجاوزات في الميدان الاقتصادي.

ومع هذا تبقى التجربة الجزائرية لسلطات الضبط - وهي تجربة حديثة - قاصرة نسبياً عن تحقيق هذه الأهمية النظرية المرجوة، وهذا بالنظر إلى طبيعة

(٥٤) عبد الهادي بن زبينة، المرجع السابق، ص ٢٤، ١

(٥٥) زوار حفيظة، المرجع السابق، ص، ١٠٦

مقاربة المشرع لهذه السلطات، والتي تتسم بنوع من التقليد والخصوصية في نفس الوقت، فإذا كان المشرع قد تبني من حيث المبدأ النموذج الفرنسي للسلطات الإدارية المستقلة في مختلف القطاعات، إلا أن تحليل الجوانب القانونية المتعلقة بكل من نظامها القانوني ونظام تدخلها يوحي بوجود مقاربة خاصة لدى المشرع من حيث المحتوى والوظائف والإطار القانوني لها.

المطلب الثالث

الإطار الوظيفي والرقابي للسلطات الإدارية المستقلة

لقد كان لتغير النظرة إلى الدولة وتدخلها في كل المجالات الحيوية، خاصة مجال الحقوق والحريات والمجال المالي والاقتصادي بإعادة النظر في دورها الأثر الفعال في بروز مفاهيم و أنماط جديدة في التسيير الإداري والاقتصادي والمالي، هذا التنوع في الصلاحيات جعل القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط، وطبيعة الإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية تعرف ازدواجية في خضوع بعضها لرقابة القضاء الإداري وخصوصية بعضها لرقابة القضاء العادي.

الفرع الأول

تنوع الإطار الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة

إنّ تنوع صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة يعتبر جزءاً هاماً من ذاتيتها وصلاحياتها، ولقد تبين هذا التنوع من خلال مختلف الآراء والتوصيات التي تبديها في المجالات المختلفة والتي كأصل عام لا تخرج عن مجالين: المجال الاقتصادي ومجال الإعلام والمواصلات ومجال الحقوق والحريات، نتناول النماذج (الأهم) عن كل نوع باختصار.

أولاً - السلطات الإدارية المستقلة فيما يخص الحقوق والحريات (الجزائر وفرنسا نموذجا):

حماية لحقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة العامة، ولمحاولة الموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة تمّ إحداث طرق جديدة بديلة عن الطرق المعروفة الكلاسيكية، التي أصبحت لا تسمن ولا تغني من جوع، والتي ترمي إلى حل الخلافات التي تنشأ بين المواطن والإدارة العامة، ومن هذه الطرق لدينا وسيط الجمهورية، إضافة للمجلس الأعلى للإعلام.

أ - وسيط الجمهورية:

تعدّ حماية حقوق المواطن عموماً ومستعملي الإدارة خصوصاً من بين المجالات الحساسة في الحياة الاجتماعية التي اهتمت بها السلطات الإدارية المستقلة، ومن بين هذه السلطات التي تدرج في هذا الإطار "هيئة وسيط الجمهورية" التي أنشئت في فرنسا بمقتضى القانون ١٩٧٣/٠١/٠٣ وصنفت كسلطة مستقلة بمقتضى قانون

١٣/١٠/١٩٨٩، وكذلك اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بمقتضى قانون ١٩٧٨/٠١/٠٦، وكذلك لجنة الوصول للوثائق الإدارية^(٥٦).

تم إنشاء هيئة وسيط الجمهورية في الجزائر بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم ١١٣/٩٦ المؤرخ في ٢٣/٠٣/١٩٩٦، ووفقاً للمادة ٠٢ من هذا المرسوم فإن هذه الهيئة غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وفي توطيد وترسيخ قانونية سير المؤسسات والإدارات العمومية.

يعين وسيط الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، ويزود بالوسائل البشرية والمادية اللازمة لممارسة مهامه، ويمثل بمندوب على مستوى كل ولاية.

يمكن لأي شخص طبيعي استنفذ كل طرق الطعن الإداري، ويرى أنه وقع ضحية غبن بسبب خلل في تسيير مرفق عمومي أن يخطر وسيط الجمهورية، لا يفصل وسيط الجمهورية في الطعون المقدمة من قبل الموظفين ضد مؤسساتهم، كما لا يمكنه التدخل في أي إجراء قضائي أو إعادة النظر في أي قرار قضائي، وإنما خول له هذا المرسوم صلاحية إجراء التحريات التي تسمح بالتعاون مع الإدارات والمؤسسات المعنية، وأن يقوم بالأعمال اللازمة لإنجاز مهامهم، وأن يخطر أية إدارة أو مؤسسة يمكنها أن تقدم له مساعدة مفيدة، وعلى هذه الإدارة أن تقدم في الآجال المعقولة كل الأجوبة عن المسائل المطروحة، كما يمكنه أن يطلع على أية وثيقة أو ملف له صلة بالأعمال الموكلة إليه.

غير أن هذه الهيئة لم تستطع مواجهة الطعون الكثيرة الموجهة إليها، فتحوّلت إلى واسطة بين الأفراد والإدارة ليس إلا، مما أدى إلى إلغاء هذه الهيئة بمقتضى المرسوم الرئاسي ٩٩/١٧٠ المؤرخ في ٠٢ أوت ١٩٩٩.

ب - المجلس الأعلى للإعلام:

يشهد مجال الإعلام والمواصلات تطوراً تنظيمياً ملحوظاً، يظهر من خلال سعي العديد من الدول إلى ضبطه من خلال تأسيس سلطات مستقلة تكلف بتنظيم المتعاملين العموميين والخواص في مجال الاتصالات والمواصلات والإعلام.

من هذا المنطلق أنشئت عدة هيئات في فرنسا تدخل في هذا المجال من بينها

(٥٦) عبد الهادي بن زيطة: "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة الدراسات القانونية، العدد الأول، ٢٠٠٨، ص ٢٨.

المجلس الأعلى السامي البصري بمقتضى قانون ١٧/٠١/١٩٨٩، وأنشئت سلطة ضبط المواصلات بمقتضى قانون ٢٦/٠٧/١٩٩٦.

إن مفهوم السلطة الإدارية المستقلة في الجزائر، ظهر لأول مرة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون رقم ٩٠-٠٧ المؤرخ في ٠٣ أفريل ١٩٩٠ المتعلق بالإعلام^(٥٧).

كما تجدر الإشارة إلى أن النص المنشئ له وصفه بالسلطة الإدارية المستقلة، وهذا ما جاء في المادة ٥٩ من هذا القانون التي تنص: "يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة..." ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي^(٥٨).

ويعتبر المجلس سلطة إدارية مستقلة ضابطة، وبهذه الصفة يتولى مهام كيفية تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما يضمن استقلالية القطاع العمومي للبت الإذاعي والصوتي والتلفزي وحياد الصحافة واستقلاليتها^(٥٩).

وقد حل المجلس في سنة ١٩٩٣ بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٩٣-٢٥٢ المؤرخ في ٢٦/١٠/١٩٩٣، كما تجدر الإشارة إلى أن المرسوم التشريعي ٩٣-١٣ المؤرخ في ٢٦/١٠/١٩٩٣ يلغي الأحكام الخاصة بمجلس الإعلام التي يتضمنها القانون رقم ٩٠-٠٧ المؤرخ في ٠٣ أفريل ١٩٩٠ والمتعلق بالإعلام^(٦٠).

ثانياً - السلطات الإدارية المستقلة المتعلقة بالضبط الاقتصادي:

لقد كان هدف الضبط في قطاع اقتصاد السوق هو الدافع لتأسيس السلطات الإدارية المستقلة، فقد أنشئت في فرنسا لجنة مراقبة البنوك سنة ١٩٤١، ولجنة عمليات البورصة بمقتضى الأمر المؤرخ في ٢٨/٠٩/١٩٦٧، وكذا لجنة ضبط الكهرباء بمقتضى القانون ١٠/٠٢/٢٠٠٠.

أما في الجزائر وفيما يخص المجال المصرفي فقد صدر القانون ٩٠-١٠ المتعلق بالنقد والقرض، والذي بمقتضاه اتضحت معالم النظام البنكي الجزائري باعتباره قانون قطيعة مع النظام الذي كان تحت إمرة السلطة التنفيذية لاسيما وزير

(٥٧) انظر: الجريدة الرسمية رقم ١٤ الصادرة في ٠٤ أفريل ١٩٩٠، ص ٤٥٩.

(٥٨) لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، عدد ٠١، سنة ٢٠٠١، ص ٠٩.

(٥٩) Taib(E), «Chronique de l'organisation administrative 1992», Revue Idara Volume 3, N°1, 1993, p.p. 66- 67.

(٦٠) لباد ناصر، المرجع السابق، ص ١٠.

المالية، ومنعرج حاسم في توجيه السياسة النقدية خاصة بعد إحداث جهازي الضبط المتمثلين في المجلس واللجنة.

- المؤسسة الأولى خول لها المشرع سلطة وضع قواعد ضبط القطاع المصرفي (السلطة التنظيمية) وكذا صلاحية إصدار النقد ووصفه على هذا الأساس بالسلطة النقدية.

- أما المؤسسة الثانية المتمثلة في اللجنة، خول لها المشرع صلاحية ممارسة سلطة الرقابة والتحري، وكذا السلطة القمعية، وهذا هو قصد ضمان السير الحسن للمهنة المصرفية، وبعدها تم تعديل القانون ٩٠-١٠ بالأمر ٢٠٠١-١٠^(٦١).

وفي سنة ٢٠٠٣ تم صدور قانون جديد للنقد والقرض أي قانون ١١-٠٣^(٦٢) لإعادة ضبط السياسة النقدية في الجزائر واستجابة لمقتضيات المجال المصرفي. ونظراً لاختلاف النظام القانوني لكل من هيئتي الضبط في المجال المصرفي نقوم بدراسة كل هيئة على حدة.

أ - مجلس النقد والقرض:

يعتبر مجلس النقد والقرض، سلطة إدارية مستقلة مكلفة بمهمة ضبط المجال المصرفي، وخوله المشرع على هذا الأساس، صلاحيات جد واسعة، بهدف ضمان حسن سير شؤون النقد والقرض، علماً أن هذه المهمة كانت في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية خاصة وزير المالية، حيث كان له دور رئيسي في معالم السياسة النقدية.

إنّ الأمر المتعلق بالنقد والقرض (١١-٠٣) لم يتضمن أي إشارة تتعلق بتحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز، عكس القانون السابق ٩٠-١٠ الذي أضفى على مجلس النقد والقرض صفة السلطة الإدارية، مع العلم أن هذا المجلس حينها كان نفسه مجلس إدارة بنك الجزائر، وهذا إلى غاية صدور القانون الجديد المتعلق بالنقد والقرض الذي فصل بينهما وجعل المجلس هو صاحب السلطة النقدية^(٦٣).

(٦١) الأمر رقم ٢٠٠١-٠١ المؤرخ في ٢٧/١/٢٠٠١، يعدل ويتم القانون رقم ٩٠-١٠ المؤرخ في ١٤ أفريل ١٩٩٠ المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد ١٤، الصادرة في ٢٠٠٢/٢/٢٨.

(٦٢) الأمر رقم ١١-٠٣، المؤرخ في ٢٦ أوت ٢٠٠٣ يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد ١٦، الصادر في ٢٧/٢٨/٢٠٠٣.

(٦٣) أعراب أحمد، "السلطات الإدارية في المجال المصرفي"، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ٩.

أ - ١ - طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس وطرق الطعن فيها:

قصد ضبط المهنة المصرفية وتوجيه السياسة النقدية يتخذ مجلس النقد والقرض قرارات فردية وتنظيمية كانت في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية، وذلك في إطار امتيازات السلطة العامة.

طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس:

إن مرحلة ما قبل صدور قانون النقد والقرض، كانت تتميز بتمركز سلطة اتخاذ القرار في يد الجهاز التنفيذي حيث استحوذ على صلاحية تأطير وضبط المجال المصرفي، خاصة وزير المالية الذي كان يرأس مجلس القرض وبعده المجلس الوطني للقرض^(٦٤).

مع العلم أن القرارات التي يتخذها الجهاز التنفيذي باعتباره المتحكم في الإدارة العامة، هي قرارات إدارية تنفيذية معبأة بامتيازات السلطة العامة^(٦٥).

ولكن بصور قانون النقد والقرض رقم ٩٠-١٠، لم يستمر الوضع على هذا الحال، حيث أحدث المشرع بموجب هذا القانون هيئة جديدة خول لها مهمة الضبط، وهي مجلس النقد والقرض الذي يعتبر وريث المجلس الوطني للقرض.

يعتبر المجلس على هذا الأساس، سلطة حقيقة وشكلاً جديداً من أشكال ممارسة السلطة العامة؛ ذلك أنه يتخذ قرارات إدارية تنفيذية تصبح نافذة ومنشورة في الجريدة الرسمية^(٦٦)، وهي تارة أعمال فردية تمس مراكز قانونية خاصة، وتارة أخرى أعمال تنظيمية تمس مراكز قانونية عامة أي تسري على جميع الأشخاص المعنية بالمهنة المصرفية^(٦٧).

(٦٤) إقرّشاح فاطمة، "المركز القانوني لمجلس النقد والقرض"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، الجزائر، السنة الجامعية ٢٠٠٣-٢٠٠٤، ص ٣٠.

(٦٥) يعرف الأستاذ جبار عبد المجيد القرار الإداري على أنه: "عمل انفرادي ذو صبغة قانونية، يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من ورائه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم"، يراجع جبار عبد المجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، المجلد ٥، العدد ١٩٩٥، ص ١١.

(٦٦) يراجع ناصر لباد: "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد ١، الصادرة سنة ٢٠٠١، ص ١١، ويرجع أيضاً المادة ٦٤ من الأمر رقم ٠٣-١١، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

(٦٧) جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص ٦ وما بعدها.

وتعد القرارات الإدارية من الأعمال الإدارية الانفرادية المعبأة بامتيازات السلطة العامة، ولن تكتسب بالتالي طابعها الإداري إلا لكونها وليدة ممارسة الإدارة^(٦٨).

الطعن في قرارات المجلس:

بالرجوع إلى القانون المنظم للمجلس نلاحظ أن إجراء الطعن يختلف حسب طبيعة القرارات المتخذة سواء القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية، فبالنسبة للقرارات التنظيمية يحتج بها اتجاه الغير مباشرة بعد نشرها في الجريدة الرسمية، لكن في حالة الاستعجال تنشر في يوميتين تصدران في مدينة الجزائر، ويمكن حينئذ الاحتجاج بها اتجاه الغير بمجرد إتمام هذا الإجراء^(٦٩).

وعليه يكون النظام الصادر والمنشور موضوع طعن بالبطلان أمام مجلس الدولة يقدمه وزير المالية، خلال أجل ستين (٦٠) يوماً ابتداءً من تاريخ نشره دون أن يكون لهذا الطعن أي أثر موقف للتنفيذ.

أما بالنسبة للقرارات الفردية التي يتخذها المجلس، كالترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية، وتعديل قوانينها الأساسية، وسحب الاعتماد والترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية، وكذا القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس، فيحتج بها اتجاه الغير مباشرة بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

كما يسمح بتقديم طعن واحد بالإبطال في القرارات المتخذة بخصوص النشاطات المصرفية، ولا يسمح بإجراء هذا الطعن إلا للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين من القرار أي لمن له مصلحة مباشرة^(٧٠).

أ - ٢ - مدى استقلالية المجلس:

يقصد بالاستقلالية من الناحية القانونية عدم خضوع الجهاز لرقابة السلطة الرئاسية ولا لرقابة الوصاية الإدارية، وإن كان المشرع قد اعترف بالاستقلالية لبعض الهيئات الإدارية المستقلة بصورة صريحة^(٧١)، فإنه في حالة مجلس النقد والقرض

(٦٨) المرجع السابق، ص ١٨

(٦٩) يراجع، المادة ٦٥ من الأمر رقم ١١-٠٣، المؤرخ في ٢٦ أوت ٢٠٠٣، المعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

(٧٠) يراجع المادة ٥/٦٥، من الأمر نفسه.

(٧١) ومن السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي التي اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة نذكر: سلطات ضبط البريد والمواصلات، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيوولوجي والمراقبة المنجمية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.

فإن استقلاليته لم ترد صراحة في النصوص القانونية المنشئة له؛ لذلك ينبغي استنتاجها وفق معيارين أساسيين هما: المعيار العضوي، والمعيار الوظيفي.

الاستقلالية العضوية:

تتجسد استقلالية المجلس عضوياً من خلال تعدد أعضائه، وكذا مدى مراعاة مبدأ الحياد.

فبالنسبة لتعدد الأعضاء تظهر استقلالية مجلس النقد والقرض، من خلال القواعد المنضمة له والخاصة بتعيين أعضائه وتشكيلته، فهذه الهيئة مشكلة تشكياً جماعياً، إضافة إلى اختلاف صفات ومراكز هؤلاء الأعضاء، إذ يعتبر ذلك مظهراً يتضمن الاستقلالية العضوية للجهاز، ذلك أنه بالرجوع إلى تركيبته البشرية نجد أنها تتشكل من أعضاء ينتمون إلى وجهات مختلفة، كما يكونون من بين ذوي الخبرة في المجالين الاقتصادي والمالي وهم موظفون سامون من أعلى المراتب^(٧٢).

الملاحظ أن تعدد أعضاء المجلس واختلاف مراكزهم وصفاتهم يدعم استقلاليته، ذلك أنه يؤدي إلى شفافية عمل المجلس وحسن سيره، إلا أنه وباستقراء نص المادة ٥٨ من الأمر ١١-٠٣ المتعلق بالنقد والقرض^(٧٣)، والتي تطرقت إلى تشكيلة المجلس يتضح لنا أنها جاءت عامة وغير واضحة، حيث تركت سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية، عند اختيار الأعضاء بناء على معايير غير شفافة وعلى اعتبارات سياسية.

أما بالنسبة لمراعاة مبدأ الحياد، فيقصد به خضوع الأحكام الصادرة عن مجلس النقد والقرض لمبدأ الحياد من العناصر الأساسية التي تضمن استقلاليته، وهو ما يظهر من خلال نظام التنافي وإجراء الامتناع.

الاستقلالية الوظيفية:

تعني الاستقلالية الوظيفية أن القرارات التي يتخذها الجهاز لا يمكن إلغاؤها ولا تعديلها أو تغييرها من سلطة عليا.

إن المجلس يتخذ قراراته باستقلالية من حيث تعديلها أو إلغاؤها من طرف الجهاز التنفيذي، ويظهر ذلك خاصة من خلال المادة ٦٣ من الأمر رقم ١١-٠٣ المتعلق بالنقد والقرض، حيث نجد أن أنظمة المجلس تفرض على وزير المالية الذي

(٧٢) أعراب محمد، المرجع السابق، ص ٢٦.

(٧٣) يراجع المواد ١٨ و ٥٨ من الأمر ١١-٠٣، المؤرخ في ٢٦ أوت ٢٠٠٣، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

ليس باستطاعته معارضتها، إذ لم يمنح له المشرع سوى طريق الطعن القضائي أمام مجلس الدولة، علماً أن ذلك القرار لا يوقف تنفيذ القرار^(٧٤).

ومن هنا تظهر السلطة الحقيقية لمجلس النقد والقرض حيث اعتبرها المشرع سلطة نقدية، وخوله سلطة حقيقية في اتخاذ القرارات في مجال النقد والقرض. وفي الأخير، تجدر الملاحظة إلى أن المجلس يتخذ قراراته بحرية مطلقة دون تدخل السلطة التنفيذية بدليل عدم حضور أي ممثل للحكومة في اجتماعاته.

ب - اللجنة المصرفية كسلطة إدارية مستقلة:

تعتبر اللجنة من هيئات الضبط الأكثر أهمية نظراً للسلطات الحقيقية والخطيرة التي منحها إياها المشرع، نظراً لحساسية وخطورة المجال المصرفي الذي يعتبر عصب النظام الاقتصادي.

وبالرجوع إلى النظام القانوني للجنة نجد أن المشرع لم يمنحها تكييفاً قانونياً رغم إدماجها في البنية المؤسساتية للدولة، علماً أن هذه العملية كانت نتيجة التقليد من طرف المشرع الذي استوحاها من النموذج الغربي للسلطات الإدارية المستقلة، وبالأخص من نظيره الفرنسي، مع الإشارة إلى أن هذا الأخير قد قام بتكييف اللجنة المصرفية، إذ اعتبرها جهة قضائية إدارية لما تفصل في المجال التأديبي، وسلطة إدارية فيما عدا ذلك، من هنا يظهر الطابع المزدوج للتكيف القانوني^(٧٥).

إن المشرع الجزائري لم يحسم مسألة تكييف هذا الجهاز المصرفي نظراً لطابع التقليد الانتقائي غير الوجيه، وكذا نقص تأطير صلاحياتها العقابية، إذ لم يكفلها بالضمانات الكافية كما هو الحال في البلدان الغربية (فرنسا مثلاً)، لذلك يتفق أغلب الفقه حول التكييف القانوني للسلطات الضبطية الجديد، حيث تم وصفها بالسلطات الإدارية المستقلة، ومع ذلك لم يحسم الأمر بالنسبة للجنة المصرفية، فقد ذهب البعض^(٧٦)، إلى اعتبار اللجنة المصرفية جهة قضائية إدارية متخصصة لما تمارس سلطاتها التأديبية، وهيئة إدارية مستقلة فيما عدا ذلك، وإن كان المشرع الجزائري لم

(٧٤) أعراب محمد، المرجع السابق، ص ٣٥.

يراجع في هذا الصدد، المادة ٦٣ من الأمر رقم ١١-٠٣، المتعلق بالنقد والقرض، سابق الذكر.

(٧٥) أعراب محمد، المرجع السابق، ص ٨٢.

(٧٦) لعشب محفوظ، القانون المصرفي، الطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، ٢٠٠١، ص ٥٠ وما بعدها.

يعترف بالطابع القضائي للجنة صراحة، فإنه من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لها لاسيما المواد من ١٥٣ إلى ١٥٧ من قانون رقم ٩٠-١٠ المتعلق بالنقد والقرض، والتي تقابلها المواد من ١١٤ إلى ١١٦ من الأمر رقم ٠٣-١١ فإنه يعتبرها قضاء إدارياً متخصصاً.

ج - لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة:

أنشئت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بمقتضى المادة ٢٠ من المرسوم التشريعي رقم ٩٣-١٠ المتعلق ببورصة القيم المنقولة، انطلاقاً من حرص المشرع الجزائري على تزويد البورصة بكافة الآليات والوسائل القانونية لممارسة مهامها بعيداً عن ضغوطات المتعاملين الاقتصاديين^(٧٧).

إن القانون رقم ٠٣-٠٤ المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم ٩٣-١٠ يبين الطبيعة الإدارية لهذه اللجنة كسلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي^(٧٨).

إن هذا الأسلوب الفرنسي لإدارة وتسيير المرافق الاقتصادية يستند إلى مبررات قوية تتمثل في تقديم ضمانات لحياة تدخلات الإدارة والسماح بتدخل المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم، إلى جانب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بما يلائم احتياجات السوق^(٧٩).

أولكت للجنة تنظيم عمليات البورصة - باعتبارها سلطة ضبط - مهمة تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها، وذلك بالسهر على:

- حماية الادخار المستثمر في القيم المنقولة أو المنتجات المالية الأخرى التي تتم في إطار اللجوء العلني للادخار.

- السير الحسن لسوق القيم المنقولة وشفافيتها.

تتضمن تشكيلة هذه اللجنة خبراء ومهنيين وإداريين وقضائيين، فهي لجنة جامعة تعتمد على نظام التعدد في التركيبة وهو ما يعود بالفائدة على عملها، ويتحدد نطاق اختصاص لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بثلاثة اختصاصات^(٨٠):

(٧٧) عبد الهادي بن زبينة، المرجع السابق، ص ٣٠.

(٧٨) المادة ٢٠ من المرسوم التشريعي رقم ٩٣-١٠ المعدلة بالمادة ١٢ من القانون رقم ٠٣-٠٤.

(٧٩) حفيظة زوار، المرجع السابق، ص ٦.

(٨٠) عبد الهادي بن زبينة، المرجع السابق، ص ٣٢.

- اختصاص تنظيمي، اختصاص المراقبة والرقابة، الاختصاص التأديبي والتحكيمي.

الفرع الثاني

قواعد منازعات سلطات الضبط والرقابة القضائية للقرارات الصادرة عنها

أخضع المشرع أعمال سلطات الضبط بالنظر إلى طبيعتها الإدارية إلى رقابة القاضي الإداري باستثناء منازعات مجلس المنافسة، أي يتوزع الاختصاص القضائي بين القضائين الإداري والعادي.

أولاً - القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط من حيث قواعد الاختصاص:

إن التشريع الجزائري يرجح كأصل عام استعمال المعيار العضوي في تكييف الطبيعة الإدارية للهيئات الخاضعة لرقابة القاضي الإداري حسب نص المادة ٨٠٠ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تقابلها المادة السابعة من قانون الإجراءات المدنية سابقاً، ومع هذا يبقى هذا المعيار قاصراً على تكييف الطبيعة القانونية الحقيقية لبعض سلطات الضبط وبالأخص تلك التي لم يضاف عليها المشرع تكييف السلطة الإدارية، ومن ثم كان لزوماً الاستعانة بالمعيار المادي في التكييف، وهنا يمكن الاستعانة بنظرية المرفق العام أو نظرية امتيازات السلطة العامة^(٨١).

الجدير بالذكر أن المشرع استثنى صراحة كلاً من سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات من تكييفها بالطابع الإداري، إذ أضفى عليها الطابع التجاري من خلال عدم إخضاعها للقواعد المطبقة على الإدارة حسب نص المادة ١٢ من القانون ٠٥-٠٧ المتعلق بالمحروقات^(٨٢).

إذا كان الاختصاص القضائي النوعي مفصلاً فيه ولا إشكال يعتريه بتطبيق هذه المعايير، إلا أن الاختصاص الإقليمي، وكذا موقع سلطات الضبط من المادة ٩ من القانون ٩٨-٠١ يثير عدة إشكالات من بينها:

- بالرجوع إلى طبيعة وحجم اختصاصات سلطات الضبط وشمولية تدخلها لكامل

(٨١) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ١٥٤، ١.

(٨٢) القانون ٠٧-٠٥ المؤرخ في ٢٨ أفريل ٢٠٠٥ المتعلق بالمحروقات، ج ر رقم ٥٠ المعدل والمتمم بواسطة الأمر رقم ١٠-٠٦ المؤرخ في ٢٦ جوان ٢٠٠٦ ج ر رقم ٤٨.

الإقليم، وبالنظر لطبيعة العلاقات التي تربطها مباشرة بالإدارة المركزية والسلطة التنفيذية عموماً، يمكن تأكيد الطبيعة المركزية لهذه السلطات.

- من جهة أخرى استقر الاجتهاد القضائي على أن المقصود بالسلطات الإدارية المركزية هي الوزارات التي يختص مجلس الدولة فيها بالنظر ابتدائياً ونهائياً في دعاوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية حسب نص المادة ٩٠١ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- تأزمت إشكالية الاختصاص الإقليمي أكثر بالرجوع إلى أحكام المادة ٥٧ من المرسوم التشريعي رقم ٩٣-١٠، حيث أخضع المشرع الطعون ضد قرارات غرفة التأديب والتحكيم للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لاختصاص الغرفة الإدارية التابعة لمجلس قضاء الجزائر، ولم يعدل هذا الاختصاص الذي طرح إشكالاً كبيراً إلا في تعديل ٢٠٠٣، حيث تم تحويله لصالح مجلس الدولة^(٨٣).

بالنظر إلى الطابع السيادي وإلى شمولية ووطنية هذه السلطات يمكن اعتماد طبيعة مهام هذه السلطات في تكيف طبيعتها؛ إذ تعد هذه المهام اختصاصاً عادياً وطبيعياً للإدارات المركزية، حيث تم تحويل ونقل مهام هذه الأخيرة - الإدارات المركزية - لصالح هيئات جديدة في إطار إعادة تكيف مهام الإدارة المركزية.

بناء على ذلك يمكن قبول خضوع هذه الهيئات الجديدة لنفس الاختصاص القضائي بالنسبة للقرارات الإدارية المركزية، وفي نفس الوقت لا يمكن قبول تكيفها على أنها سلطات إدارية مركزية بمفهوم المادة ٩ من القانون ٩٨-٠١ الخاص بمجلس الدولة؛ لأن أحكام هذه المادة تحصر مفهوم السلطة الإدارية المركزية في الوزارات عادة^(٨٤).

ثانياً - القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط من حيث الإجراءات:

تظهر منازعات سلطات الضبط من الناحية الإجرائية خصوصية معينة إذ لم يخضعها المشرع لنفس الإجراءات المطبقة على السلطات الإدارية بشكل عام (الإجراءات الإدارية والمدنية)، وذلك في ما يخص التظلم الإداري المسبق، المواعيد ووقف التنفيذ.

(٨٣) انظر: المادة ٥٧ من القانون ٠٣-٠٤ السالف الذكر.

(٨٤) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ١٥٧.

أ - من حيث التظلم الإداري المسبق:

تنص المادة ٢٧٥ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: "لا تكون الطعون بالبطالان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه".

يفهم من هذا النص أن المشرع أخضع قرارات السلطات المركزية لقاعدة الطعن الإداري أو التظلم الإداري المسبق كشرط إجرائي لقبول الدعوى، غير أنه لم ينص على هذا الإجراء بخصوص سلطات الضبط، وهو ما أكدته مجلس الدولة بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية وهو موقف يمكن تعميمه على بقية سلطات الضبط^(٨٥).

إن المشرع لم يشترط الطعن الإداري المسبق لصحة الدعوى لكنه في نفس الوقت لم يلغ صراحة، ويتضح ذلك من خلال قرار مجلس الدولة المؤرخ في ٠١ أفريل ٢٠٠٣^(٨٦) الذي كان فحواه كالآتي: "حيث إن العارضة رفعت دعوى أمام مجلس الدولة وقدمت بالموازاة طعناً مسبقاً قبل رفع الدعوى" وعليه فإن إجراء التظلم الإداري المسبق لا يصبح شرطاً لصحة الدعوى، وإنما إجراء مدعماً لموقف المدعي، وهو ما تؤكدته المادة ٨٣٠ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية باستعمالها لصيغة الإجازة دون أي إلزام.

ب - من حيث المواعيد:

أخضع المشرع الجزائري المنازعات في قرارات سلطات الضبط لمواعيد مختلفة وغير موحدة، على الرغم من أن القاعدة الإجرائية المتعلقة بالآجال تنص حسب المادة ٨٢٩ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية برفع الطعن أمام مجلس الدولة خلال ٤ أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي^(٨٧).

نماذج عن اختلاف مواعيد منازعات سلطات الضبط نجد:

(٨٥) المرجع السابق، ص ١٦٢.

(٨٦) قرار مجلس الدولة المؤرخ في ١/٤/٢٠٠٣، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، ٢٠٠٥، ص ٦٥.

(٨٧) لقد أخذ المشرع هذا الميعاد من آجال رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية وأحاله على مجلس الدولة عندما يفصل كدرجة أولى وأخيرة، وهذا حسب نص المادة ٩٠٧ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

- أخضع المشرع الطعن في قرارات كل من اللجنة المصرفية ومجلس النقد والقرض لميعاد ٦٠ يوماً من يوم تبليغ القرار، سواء تعلق الأمر بالطعن في القرارات التنظيمية لمجلس النقد والقرض أو قراراته الفردية، أو بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية.
- نص المشرع على أجل شهر واحد بالنسبة لبعض سلطات الضبط، ويتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة سواء تعلق الأمر بقرارات رفض اعتماد الوسيط^(٨٨) أو بالنسبة للقرارات الفاصلة في المجال التأديبي^(٨٩)، سلطة ضبط البريد والمواصلات وكذلك مجلس المنافسة.
- نص المشرع بالنسبة لوكالتي المناجم على أجل ٣٠ يوماً من تاريخ التبليغ حسب نص المادة ٤٨ من القانون ١٠-٠١ السالف الذكر.
- بالنسبة لباقي السلطات التي لم يحدد لها المشرع آجالاً للطعن واكتفى فقط بالنص على إخضاعها لرقابة مجلس الدولة، فيتم الرجوع إلى تطبيق القواعد العامة المتعلقة بالمواعيد في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ج - من حيث وقف تنفيذ القرارات الإدارية:

يعتبر وقف تنفيذ القرارات الإدارية إجراء استثنائياً على افتراض الشرعية المسبقة للقرارات وقابليتها للتنفيذ الفوري، وقد أقر المشرع الجزائري هذا الإجراء من خلال الفقرة الثانية من المادة ٨٣٣ من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي جعل منه ضماناً دستورية لحقوق الدفاع، وهو ما جعله ينطبق بعدم دستورية القانون المعدل لقانون المنافسة نظراً لإغفاله لضمانة إمكانية وقف التنفيذ، وذلك بمقتضى قراره رقم ٨٦-٢٢٤ الصادر في ٢٣ جانفي ١٩٨٧^(٩٠).

لم يكرس المشرع الجزائري هذا الإجراء بالنسبة لسلطات الضبط في الجزائر باستثناء قرارات مجلس المنافسة، وقد أحال المشرع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية في ما يخص التأطير الإجرائي لهذه العملية الذي يستلزم إيداع صاحب الطعن الرئيسي أو الوزير المكلف بالتجارة طلب وقف التنفيذ الذي يجب أن يكون مرفقاً بقرار مجلس المنافسة، علماً أن المشرع قد اشترط كذلك طلب رأي الوزير

(٨٨) المادة ٩ من القانون رقم ٠٣-٠٤ المرجع السابق.

(٨٩) المادة ٥٧ من القانون ٠٣-٠٤، المرجع السابق.

(٩٠) جان بيير هاوس، المرجع السابق، ص ٩، انظر كذلك: وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ١٦٤.

المكلف بالتجارة من طرف رئيس مجلس قضاء الجزائر في مسألة طلب وقف التنفيذ عندما لا يكون طرفاً في القضية، وتبقى طعون باقي سلطات الضبط الأخرى غير موقوفة التنفيذ.

ثالثاً - الرقابة القضائية للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة:

إن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة باستثناء القرارات المتخذة في مجال العقوبات هي قرارات إدارية خاضعة لرقابة القاضي الإداري عن طريق الطعن بسبب التعسف في استعمال السلطة.

وفي معظم الحالات، يقوم النص القانوني المنشئ للسلطة الإدارية المستقلة بتحديد الجهة القضائية المختصة للفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة عنها.

إذا لم تحدد النصوص القانونية ذلك، يتم تطبيق أحكام قانون العدالة الإدارية الذي يكون بموجبه مجلس الدولة مختصاً للفصل في الطعون المرفوعة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الجماعية^(٩١) ذات الاختصاص الوطني.

قرر المشرع باستثناء الاختصاص العام للقاضي الإداري في بعض الحالات، وحرصاً منه على التسيير الحسن للعدالة، إنشاء مجموعات اختصاص تؤدي إلى تحويل الاختصاص إلى القاضي العادي مثلما هو الحال بالنسبة لنزاع مجلس المنافسة، نزاعات هيئة تنظيم الأسواق المالية، ونزاعات جزئية عن القرارات الصادرة عن تنظيم الاتصالات الإلكترونية والبريد وهيئة لجنة تنظيم الطاقة وهيئة تنظيم نشاطات السكك الحديدية، حيث يتولاها القضاء العادي (حسب قواعد توزيع الاختصاص في النظام القضائي الفرنسي)^(٩٢).

إن هذا الاستثناء في اختصاص القاضي الإداري لفائدة القاضي العادي يمكن تفسيره بمجال النشاط الذي تغطيه هذه السلطات في قلب اقتصاد السوق.

لم يخرج المشرع الجزائري عن ما قرره المشرع الفرنسي في هذا الشأن؛ إذ أخضع أعمال سلطات الضبط باعتبار طبيعتها الإدارية إلى رقابة القاضي الإداري كقاعدة عامة، واستثنى مجلس المنافسة الذي يتوزع فيه الاختصاص بين القضائين

(٩١) إن هذا الاختصاص الإضافي لمجلس الدولة يتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة المكونة من شكل جماعي، الأمر الذي يستبعد السلطات الإدارية المستقلة التي تتشكل من شخص واحد على غرار وسيط الجمهورية.

(٩٢) جان بيار هوس، المرجع السابق، ص ١١.

العادي والإداري، كما استثنى المشرع صراحة كل من سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات من تكييفها الإداري فأضفى عليها الطابع التجاري^(٩٣).

يوجد اختلاف بين المشرع الجزائري ونظيره الفرنسي بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ففي حين أخضع المشرع الجزائري قراراتها لرقابة القاضي الإداري أخضعها المشرع الفرنسي لرقابة القاضي التجاري.

إنّ مجال الرقابة القضائية على سلطات الضبط يتوزع بين رقابة الشرعية- رقابة الإلغاء- على قراراتها ورقابة القضاء الكامل.

أ - بالنسبة لرقابة الشرعية على قرارات سلطات الضبط:

يعد مبدأ الشرعية من المبادئ الهامة التي تحكم دولة القانون وهو مبدأ دستوري يقضي بخضوع كل السلطات بما فيها السلطات الإدارية المستقلة للقانون وعدم التعسف في استعمال السلطة، وتشمل رقابة الشرعية كل القرارات القابلة للطعن فيها أمام القاضي سواء تعلق الأمر:

- بالقرارات الفردية التي تخص عادة رفض منح الاعتمادات أو التصريحات.
- القرارات التنظيمية والتي لا تخص إلا السلطات التي تتمتع بسلطة تنظيمية وهي مجلس النقد والقرض ولجنة عمليات البورصة والتي أقر مجلس الدولة بإمكانية الطعن في شرعيتها بمناسبة نزاع أصلي يعرض على القاضي بالنسبة للأطراف المتضررين منها.

- القرارات التي تتضمن عقوبات إدارية ضد المتعاملين.
- إن الطعون المقدمة ضد قرارات سلطات الضبط هي طعون بالإلغاء لتجاوز السلطة، تخضع للقواعد العامة التي تحكم القرارات الإدارية، حيث ينظر القاضي في رقابة شرعيتها من وجهين:

الشرعية الخارجية للقرار: بحيث يمكن إلغاء القرار الصادر عن السلطات الإدارية المستقلة المشوب إما بعيب عدم الاختصاص، أو عيب تجاوز السلطة، أو عيب الإجراءات وعيب الشكل.

الشرعية الداخلية للقرار: ويكون تأسيس القاضي لقراراته على أساس إما خرق القانون أو تفسيره الخاطئ (الخطأ في تطبيق القانون)، أو الخطأ في تقدير الوقائع^(٩٤)

(٩٣) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ١٥٤.

(٩٤) قرار مجلس الدولة المؤرخ في ٢٧/٠٢/٢٠٠١، يونين بنك، محافظ بنك الجزائر.

من قبل سلطة الضبط، أما في ما يخص عيب التعسف في استعمال السلطة فهو عيب وارد في تأسيس إلغاء قرارات سلطات الضبط، لكنه لم يتم اعتماده بعد من قبل القاضي.

ب - بالنسبة لرقابة القضاء الكامل:

توجد خاصية أخرى تتعلق بالرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على القرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة، وتتعلق بالنزاع الخاص بقرارات العقوبات المتخذة من طرف هذه السلطات والذي يكون له طابع طعن يندرج في القضاء الكامل وليس طعناً بسبب التعسف في استعمال السلطة، وذلك ما يسمح للقاضي ليس بإلغاء العقوبة الصادرة عن السلطة فحسب، وإنما بتعديلها وممارسة الرقابة الكاملة لتقرير مدى التناسب بين طبيعة وخطورة العقوبة بالمقارنة مع الوقائع^(٩٥).

إن هذه الخاصية مترتبة عن اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي^(٩٦) والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان والتي اعتمدها الآن مجلس الدولة، الأمر الذي يسمح للقاضي الإداري ممارسة درجة قصوى من الرقابة على هذا النشاط.

على العموم فإن القاضي الإداري أو العادي كل في مجال اختصاصه يعتبر أن هذا النشاط لا يؤدي لقيام (مسؤولية الدولة في فرنسا؛ لأن القانون الفرنسي لا يعترف لسلطات الضبط بالشخصية المعنوية، وبالتالي فإن دعاوى المسؤولية توجه ضد الدولة التي تتحمل مسؤولية الأخطاء المرتكبة من قبل هذه السلطات)، و(مسؤولية بعض السلطات التي تتمتع بالشخصية المعنوية في الجزائر) إلا في حالة الخطأ الجسيم.

إذا كان المشرع والاجتهاد القضائي الفرنسي قد فصل بشأن الاختصاص القضائي في مجال الطعون بالمسؤولية ضد قرارات سلطات الضبط وخصوصاً تلك التي مسّها تغيير للاختصاص القضائي لصالح القاضي العادي مثل مجلس المنافسة ولجنة عمليات البورصة وسلطة ضبط الاتصالات، إلا أن المشرع الجزائري عبر مختلف النصوص المنشئة لسلطات الضبط لم يحدد لا طبيعة الطعون الموجهة ضد قراراتها ولا الجهة القضائية المختصة في مجال دعوى القضاء الكامل^(٩٧).

(٩٥) جان ببيير هوس، المرجع السابق، ص ١١.

(٩٦) قراره المؤرخ في ١٧ جانفي ١٩٨٩.

(٩٧) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص ١٧١.

طُرِح الإشكال بحدّة بشأن مجلس المنافسة على وجه الخصوص، حيث خُوِّل المشرع بمقتضى نص المادة ٤٨ من الأمر ٠٣-٠٣ على تمكين كل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضرراً من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة، أمّا المتعاملون الذين صدر في حقهم قرار من مجلس المنافسة فإن المشرع لم ينص صراحة بشأنهم على إمكانية تقديم دعوى قضاء كامل، ولا الجهة القضائية المختصة في ذلك.

وعليه وقصد ضرورة توحيد الاختصاص القضائي بالنظر إلى المادة ٤٨ والتي تمنح الاختصاص للقاضي التجاري في مجال المسؤولية، يمكن التسليم باختصاص مجلس قضاء الجزائر في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته، حيث يمكن بذلك توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا.

أما بالنسبة لبقية سلطات الضبط، فإن صمت المشرع بشأن مسؤوليتها عن أخطائها المرتكبة لا يعفيها من رقابة القاضي لها في هذا المجال، ومن ثمة يمكن اعتماد قواعد الاختصاص المطبقة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في مجال المسؤولية^(٩٨)، وبالتالي تطبيق نص المادة التي تقضي باختصاص المحاكم الإدارية في مجال المنازعات المتعلقة بدعوى القضاء الكامل.

الخاتمة:

إن السلطات الإدارية المستقلة هي مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لأجهزة الدولة الحديثة، نشأت في الدول الغربية ثم انتقلت إلى الجزائر مع بداية تسعينيات القرن الماضي بعد فشل السلطات الإدارية الكلاسيكية في تجاوز الأزمة التي عرفت الجزائر في سنوات الثمانينيات، وعلى هذا الأساس منحت لها العديد من الصلاحيات التي تمكنها من الاضطلاع بتنظيم مجال معين وهام من المجالات التي تجتنب الحكومة تنظيمه بصفة مباشرة، ولتحقيق ذلك منحت الاستقلالية العضوية والوظيفية عن كل من الجهاز التشريعي وكذا الجهاز التنفيذي، مع بقائها خاضعة للرقابة القضائية لغرض عدم تمكينها من التعسف في استعمال الاختصاصات الممنوحة.

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بهيكل خاص Une Structure particuliere فهي لا تندرج ضمن المؤسسات العامة؛ لأن غالبيتها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن أهم خصوصيتها ما يلي:

(٩٨) المرجع السابق، ص ١٧٣.

- ليست مجرد لجان استشارية Commissions Consultatives مادامت تتمتع بسلطة إصدار قرارات Un pouvoir dcisionnel.
- أنشئت من أجل خلق شكل جديد يسمح بفصل أعضائها عن السلطة التنفيذية وتستقل عنها.
- ليست سلطة قضائية؛ لأن الأحكام التي تتخذها ليست مصبوغة بحجية الشيء المقضي فيه.
- أنشئت من أجل ممارسة صلاحيات خاصة في مجالات حساسة ومعقدة تتعلق خاصة بالنشاط الاقتصادي أو الحريات العامة، حيث لا تصلح المرافق الإدارية التقليدية لممارستها، كما تتمتع بخصائص أخرى يمكن إيجازها في ما يلي:
تقوم السلطات الإدارية المستقلة على أساس تحقيق ثلاثة احتياجات أساسية هي: ضمان عدم تحيز الإدارة بمعنى ضمان حيادها، والسماح بإشراك ذوي الاختصاصات المختلفة في القطاعات المراقبة بهدف الاستفادة من خبرة هؤلاء، وضمان التدخل السريع للدولة لمسايرة تطور الحاجيات والأسواق بغية النهوض بالاقتصاد الوطني.
- يمكن للسلطات الإدارية المستقلة اتخاذ قرارات تنفيذية (توصيات، قرارات-تنظيمات وجزاءات) وهي تختلف بذلك عن القرارات القضائية التي يكون لها سلطة الشيء المقضي فيه، بحيث إن قرارات السلطة الإدارية المستقلة لا تتمتع بهذه الحجية حتى لو مارست اختصاصاتها القمعية.
- تتصرف السلطات الإدارية المستقلة باسم الدولة، وهي تشكل جزءاً مهماً من هذه الدولة، فالسلطات الإدارية المستقلة رغم تمتعها بالاستقلال العضوي والوظيفي إلا أنها لا تتمتع - غالباً - بالشخصية المعنوية، وبالنتيجة ليس لها زمة مالية مستقلة، ولا يمكنها التقاضي ولا إبرام العقود ولذلك تتحمل الدولة المسؤولية عنها.
- تصنف السلطات الإدارية المستقلة خارج التشكيلات الإدارية التقليدية، بالنظر لاستقلالها عن جهات الرقابة التسلسلية والوصائية وعن السلطات العمومية التي لا يمكن أن توجه إليها الأوامر أو التعليمات، بل لا يمكنها حتى أن توجه إليها نصائح بسيطة، كما لا يمكنها أن تعزل أعضائها.
- السلطات الإدارية المستقلة ليس لها نظام قانوني موحد، فهي تختلف من حيث تشكيلها وطريقة تعيين أعضائها، كما تختلف من حيث منحها عناصر الشخصية المعنوية أو عدم منحها كل أو بعض هذه العناصر، كما تختلف أيضاً من حيث مجالات وميادين تدخلها وممارسة اختصاصاتها.

المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية:

المؤلفات:

المراجع العامة:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، ١٩٩٦.
- أبو زيد فهمي مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، ٢٠٠٣.
- أوليفي ديهامل، إيف ميني، المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان، ١٩٩٦.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ١٩٩٢.
- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار نشر لباد، الجزائر، ٢٠٠٥.

الكتب المتخصصة:

- عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ٢٠٠٠.
- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ٢٠١٠.

الرسائل الجامعية:

- تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون أعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ٢٠٠٥.
- جمال الدين مباركي، السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الليسانس في القانون، جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠٠٩-٢٠١٠.
- كتو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، دراسة

- مقارنة بالقانون الفرنسي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، تخصص قانون عام، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ٢٠٠٥.
- زوار حفيظة، "لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة الجزائر، ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
- إيمان هبول، السلطات الإدارية المستقلة والرقابة القضائية على أعمالها، مذكرة تخرج لنيل شهادة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة السابعة عشرة، المدرسة العليا للقضاء، الجزائر، (٢٠٠٦-٢٠٠٩).
- أعراب أحمد، "السلطات الإدارية في المجال المصرفي"، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
- إقرشاح فاطمة، "المركز القانوني لمجلس النقد والقرض"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، الجزائر، السنة الجامعية ٢٠٠٣-٢٠٠٤.
- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة، في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة، الجزائر، ٢٠٠٦ - .
- كريمة بقدي: الفساد السياسي وأثره على الاستقرار السياسي في شمال إفريقيا، دراسة حالة الجزائر، مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة أبو بكر قايد، تلمسان، ٢٠١١-٢٠١٢.

المقالات:

- ناصر لباد، "السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة الإدارة، عدد ٠١، الجزائر، ٢٠٠١.
- عبد الهادي بن زيطة، "نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة"، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، جانفي ٢٠٠٨.
- جبار عبد المجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، المجلد ٥، العدد الأول، الجزائر، ١٩٩٥.

- جان بيير هوس: "السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا: الخصائص والمراقبة القضائية" يوم دراسي حول السلطات الإدارية المستقلة، نشره مجلس الدولة، الجزائر، ١٥ ديسمبر ٢٠١٠.
- عصام نجاح: السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ٠٨ ماي ١٩٤٥ - قالمة، ٢٠١٢/٢٠١٣.
- صونيا بيزات، في مقال منشور على الإنترنت حول السلطات الإدارية المستقلة يراجع الموقع: <http://www.kiepubilique.fr/> > .
- إقلولي صافية ولد رابح، مداخله بعنوان "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يومي ١٣ و١٤ نوفمبر ٢٠١٢، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، ٢٠١٢.
- عز الدين عيساوي، الهيئات الوطنية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، يومي ٢٣ و٢٤ ماي ٢٠٠٧، بجاية، مداخله منشورة على الموقع الإلكتروني: www.thebestweb.net.
- عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة " مآل الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي لكلية الحقوق والعلوم السياسية - بسكرة -، العدد الرابع، الجزائر، مارس ٢٠٠٨.

النصوص القانونية:

- الدستور الجزائري ١٩٨٩.
- دستور ١٩٩٦ المعدل بالقانون رقم ٠٢-٠٣ المؤرخ في ١٠ أفريل ٢٠٠٢، الجريدة الرسمية رقم ٢٥ المؤرخ في ١٥ نوفمبر ٢٠٠٨، الجريدة الرسمية رقم ٦٣ المؤرخة في ١٦ نوفمبر ٢٠٠٨.
- القانون العضوي رقم ٩٨-٠١ المؤرخ في ٣٠ ماي ١٩٩٨ المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ٣٧.
- القانون العضوي رقم ١٢-٠٥ المؤرخ في ١٢/٠١/٢٠١٢، المتعلق بالإعلام، ج. ر، عدد ٠٢ الصادر في ١٥/٠١/٢٠١٢.
- الأمر ٩٥-٠٦ المؤرخ في ٢٥ جانفي ١٩٩٥ المتعلق بالمنافسة، ج ر ٠٩،

- المعدل والمتمم بواسطة الأمر رقم ٠٣-٠٣ المؤرخ في ١٩ جويلية ٢٠٠٣، ج ر ٤٢ والمعدل والمتمم بالقانون ١٢-٠٨ المؤرخ في ٢٥ جوان ٢٠٠٨ المؤرخ في ١٩ جويلية ٢٠٠٣ المتعلق بالمنافسة، ج ر ٣٦.
- القانون ٠٩-٠٨ المؤرخ في ٢٥ فبراير ٢٠٠٨ المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ٢١.
- القانون رقم ٠٧-٩٠ المؤرخ في ٠٣/٠٤/١٩٩٠ المتعلق بالإعلام، جريدة رسمية، عدد ١٤ لسنة ١٩٩٠، وقد تم حله بموجب القانون رقم ٩٣-٢٥٢ المؤرخ في ٢٦/١٠/١٩٩٣.
- القانون رقم ٩٠-١٠ المؤرخ في ١٤/٠٤/١٩٩٠ المتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية، العدد ١٦ لسنة ١٩٩٠، المعدل والمتمم بواسطة الأمر ٠١-٠١ المؤرخ في ٢٧ فيفيري ٢٠٠١، ج. ر ١٤، والأمر رقم ٠٣-١١ المؤرخ في ٢٦ أوت ٢٠٠٣، ج ر ٥٢.
- القانون رقم ٢٠٠٠-٠٣، مؤرخ في ٠٥ أوت ٢٠٠٠، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، جريدة رسمية، عدد ٤٨، صادرة في ٠٦ أوت ٢٠٠٠.

النصوص التنظيمية والأنظمة الداخلية :

- المرسوم الرئاسي رقم ٩٦-١١٣ المؤرخ في ٢٣ مارس ١٩٩٦، المتضمن إنشاء وسيط الجمهورية، ج ر ٢٠.
- المرسوم الرئاسي رقم ٩٩-١٧٠ المؤرخ في ٢ أوت، المتضمن إلغاء وساطة الجمهورية، ج ر ٥٢.
- نظام اللجنة رقم ٩٦-٠٣ المؤرخ في ٠٣/٠٧/١٩٩٦ يتعلق بشروط اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة وواجباتهم ومراقبتهم، الجريدة الرسمية، عدد ٣٦.

ثانياً - المراجع باللغة الفرنسية:

- Michel Gentot, les autorités administratives Indépendantes, Montchrestien, time France 2^{eme} Edition, 1992.
- J.BEL ; l'expérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes ; conseil d'Etat ; les autorités administratives indépendantes ; rapport public ; Paris ; EDCE: n°52 ; 2001.

- Jean Jacques Israël, extrait de recherche sous titre: « les autorités administratives indépendants dans le domaine économique et financier »- publié dont le site web. < <http://www.la/> > documentation francaise.fr/.
- P. Sabourin-« Les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle », AJDA, 1983.
- Zouaïmia Rachid, « les autorités administratives indépendantes et la régulation économique », en Algérie, Houma, Alger, 2005.
- M. H. Daus, « L'expérience Américaine des Independent regulatory commissions», in C. A Golliard et. G. Timsit (S / dir); Les autorités administrative indépendantes; Puf, paris, 1988.
- Chevallier (j), « Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes », jcp, semaine juridique, 1986.
- DIB Said, « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », Revue banque et droit, N°80.
- Taib (E). «chronique de l'organisation administrative 1992», Revue Idara; Volume 3, N°1, 1993.

