

جامعة أبو بكر بلقايد-تلمسان-

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مطبوعة في مقياس السلطات الإدارية المستقلة

من إعداد الأستاذة بن أحمد حورية

السنة الجامعية 2018-2019

مقدمة:

تعرف الدولة من وجهة نظر القانون الدستوري بأنها تلك الرقعة الجغرافية التي يستقرون بها مجموعة من الأفراد، و يخضعون في تنظيم شؤونهم إلى سلطة سياسية معينة، تتوزع على ثلاث سلطات أساسية و هي السلطة التشريعية و التي تتولى سن القوانين، و السلطة التنفيذية و التي تختص بتنفيذ هذه الأخيرة، و في الأخير السلطة القضائية التي تعمل على تطبيق و السهر على مراقبة مدى احترام القوانين، بالاستناد لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع احتكار الوظائف في يد سلطة واحدة.

تعتمد الدول الديمقراطية في تنظيمها الإداري على أحد النظامين، المركزية الإدارية أو اللامركزية الإدارية، كما أنها قد تعتمد النظامين معاً كمعظم الدول المتقدمة و المتطورة إدارياً.¹

إذ تعرف المركزية الإدارية بأنها نظام أو أسلوب من أساليب تنظيم الإدارة العامة، من مقتضياتها توحيد و جمع و تركيز مختلف مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد هيئة واحدة تباشرها بنفسها أو بواسطة موظفين يعملون باسمها و يخضعون لسلطة عليا واحدة²، و من التعريف أعلاه نستنتج أن للمركزية ثلاثة أركان أساسية، و المتمثلة في تركيز الوظيفة الإدارية في يد سلطة إدارية واحدة، إضافة إلى خضوع الموظفين لقاعدة السلم الإداري، و السلطة الرئاسية التي تقوم على قاعدة الخضوع و التبعية.

أما اللامركزية الإدارية فيمكن تعريفها بأنها طريقة من طرق تسيير الإدارة العامة و التي تقتضي توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة التي تمثل السلطة المركزية، و هيئات عمومية أخرى

¹ -رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص.9.

² -محي الدين قيسي، القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2007، ص.24.

-طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص.35.

(محلّية أو مرفقية)، إذ تباشر وظيفتها تحت إشراف و رقابة السلطة المركزية³، و تقوم هذه الطريقة بدورها على ثلاثة أركان، يتمثل الركن الأول في وجود مصالح محلّية متميّزة، إضافة إلى ضرورة وجود هيئات محلّية مستقلة، و خضوع هذه الأخيرة لرقابة الوصاية، و اعتمدت الدولة الجزائرية على هذين الأسلوبين بمجرد الاستقلال، و تأثرت بالاستعمار الفرنسي الذي اعتمد عليها إلى غاية صدور قانون 2 أذار 1982 و الذي يعرف بقانون اللامركزية الإدارية و التي أحدث الكثير من التغييرات المتعلقة بالبلديات، و من البديهي أن تتعرض القوانين و التنظيمات إلى التعديلات التي تدفع بالإدارة العامة إلى تسهيل تسيير عملها، و هذا ما حصل فعلا في فرنسا ثم في الجزائر، أين اعتمدت على هيئات و مجالس لجان مستقلة تندرج ضمن "السلطات الإدارية المستقلة"، حيث عرفت فرنسا هذه السلطات لأول مرة في سنة 1978 من خلال اللجنة الوطنية للمعلوماتية و الحريات التي تم إنشاؤها بالقانون رقم 78-17 الصادر بتاريخ 6-01-1978.

إن هذه السلطات الإدارية المستقلة تثير العديد من التساؤلات حول مفهومها، فحين نقول سلطة إدارية يتبادر للذهن فكرة المركزية الإدارية، أما كلمة "مستقلة" فالأرجح أنها تعبر عن النظام اللامركزي، و بين هذه التجاذبات، يمكن طرح الإشكالية التالية: ما هو النظام القانوني للسلطات الإداري المستقلة؟ و ما هي صلاحياتها و آليات الرقابة عليها؟

للإجابة على الإشكالية و التساؤلات نقسم هذا البحث إلى فصلين نتطرق في الفصل الأول للنظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، فيما نخصص الفصل الثاني لصلاحيات السلطات الإدارية المستقلة و الرقابة عليها.

³ -رنا سميراللحام، المرجع السابق، ص.10.

الفصل الأول: النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة

لقد أدى تطور الحياة السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية إلى تطور دور الدولة، وتحولت من الدولة الحارسة إلى الدولة إلى المدخلة، و ذلك تبعاً لمجمع الظروف الاقتصادية والسياسية التي صاحبت مرحلة الحرب العالمية الثانية، و الأزمات الاقتصادية المتتالية، وبنهاية الحرب الباردة ظهر نظام اقتصادي جديد صاحبه ظاهرة العولمة في النظام الليبرالي، والذي يهدف إلى إزالة جميع الحدود الاقتصادية بين الدول من أجل فتح باب التعامل الدولي و الحرية في التعامل، و هذا ما دفع الدول الليبرالية إلى اتخاذ الدور الضابط للأمور الاقتصادية، مما أدى إلى ظهور سلطات أو هيئات توصف بأنها إدارية و تتمتع بالاستقلالية، ولكن السؤال الذي يطرح ما المقصود بهذه السلطات الإدارية المستقلة؟ و إلى أي مدى تنطبق عليها هذه المصطلحات القانونية؟

المبحث الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية و بالتالي لا تخضع للسلطة الرئاسية و لا للرقابة الوصائية، و إنما هي هيئات ضبطية أوجدتها الدولة من أجل ضبط الأمور في بعض المجالات الحساسة مثل المجال الاقتصادي، المالي و الحقوق و الحريات، و لكن قبل تعريف هذه السلطات و تحديد معاييرها، يجدر بنا البحث أولاً عن النشأة التاريخية لهذه الأخيرة، واستعراض أهم الأسباب التي دفعت لظهورها و بلورتها في الحياة السياسية، الاقتصادية و الاجتماعية.

المطلب الأول: نشأة السلطات لإدارية المستقلة

مرت السلطات الإدارية المستقلة بالعديد من المراحل و الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية في مختلف دول العالم سواء ذات النظام الانجلوساكسوني أو النظام الفرنسي، والذي ينتمي إليها الجزائر، و الذي واكبته مجموعة من الأسباب دفعت الأنظمة السياسية للاعتماد على هذه السلطات من أجل حماية مجالات معينة.

الفرع الأول: الأصول التاريخية للسلطات الإدارية المستقلة

تأثرت معظم دول العالم بالحروب العالمية و الأزمات الاقتصادية و الظروف الاجتماعية، التي دفعت بها إلى تبني مجموعة جديدة من اللجان أو الهيئات أو السلطات ذات النظام القانوني المتميز، و هو ذات الشأن بالنسبة للجزائر التي تأثرت بهذا التنظيم الإداري الجديد.

أولاً: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيمات الإدارية المقارنة

نشأت السلطات الإدارية المستقلة في القرن الثامن عشر في الولايات المتحدة الأمريكية⁴، وتحديدًا في لقسم الشمالي منها، حيث عرفها الأمريكيون باسم الوكالات الإدارية و نظرا للأهمية الكبرى التي تحتلها هذه الوكالات، فإن النظام السياسي الأمريكي يكاد يعتبرها السلطة الرابعة، إلى جانب السلطات الثلاث في الدولة- التشريعية، التنفيذية و القضائية-، إذ أنشئ الكونغرس الأمريكي أول وكالة تختص بتأمين المعاشات التقاعدية للجنود سنة 1789، أما النموذج الدائم الذي تم إنشاؤه هي لجنة التجارة بين الولايات سنة 1887، و قد وجدت هذه اللجنة على إثر المخالفات و التجاوزات التي كانت تقوم بها السكك الحديدية، و عملت هذه اللجنة لأكثر من مئة سنة حيث ألغيت سنة 1995، و قد استمرت الولايات المتحدة في

⁴-Patrice GELARD, Les autorités Administratives Indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié, T.1, 2006, p.24.

إنشاء هذه الهيئات، من أجل فرض الرقابة على الأوضاع المالية لبعض الولايات و تحسين المستوى المعيشي و البيئي لها⁵.

بريطانيا كذلك عرفت هذه السلطات في القرن التاسع عشر تحت تسمية "المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة"، أما بالنسبة للانطلاق الحقيقية لهذه الأخيرة كانت في القرن العشرين ابتداء من سنة 1970.

أما بالنسبة إلى دول أوروبا الوسطى و الشرقية، فقد عرفت هذه الظاهرة خلال مرحلتين متتاليتين من الزمن: مرحلة السبعينات و مرحلة التسعينات، نذكر على سبيل المثال فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، سويسرا، وغيرها و لكن سوف نسلط الضوء على النموذج الفرنسي لاحتوائه على عدد لا بأس به من السلطات الإدارية المستقلة، إذ ظهرت هذه السلطات في التنظيم الإداري الفرنسي صدفة، باعتبار أن أغلبها أنشأت من اجل إضعاف أو لتحديد تأثير السلطة التنفيذية على بعض المجالات الحساسة خاصة تلك المرتبطة بحماية الحقوق و الحريات، أو تلك المرتبطة بالنشاط الاقتصادي و المالي.

لقد اختلف الفقه عند تحديد تاريخ ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، إذ اعتبر جانب من الفقه أن أول ظهور للسلطات الإدارية المستقلة كان سنة 1941 في إشارة إلى لجنة مراقبة البنوك، ثم تبعها بإنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء و الوكالات الصحفية في 1950⁶، إلا أن جانبا آخر من الفقه يرى أن أول ظهور لهذه الأخيرة كان في سبعينات القرن الماضي بموجب

⁵ -رنا سمير اللحام، المرجع السابق، ص.16-17.

⁶ -بلماحي زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، رسالة دكتوراه-القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية-جامعة تلمسان-، 2015-2016، ص.23.

واللاسلكية¹⁷، إضافة إلى سلطتي ضبط القطاع المنجمي-الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية-¹⁸، سلطة ضبط النقل سنة 2003¹⁹، وسلطة ضبط المياه سنة 2005²⁰، و بعد ذلك الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته²¹، و لجنة الإشراف على التأمينات²²، و في سنة 2008 تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري²³، كما تم إنشاء سلطتي ضبط الإعلام و هما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، و سلطة ضبط السمعي البصري²⁴، و إنشاء مؤخرا ثلاثة سلطات تختص

17 -القانون رقم 03-2000 المؤرخ بتاريخ 5 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج.رقم 48 لسنة 2000، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 06-24 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المؤرخ بتاريخ 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، الصادر في ج.ر.ج.ج.العدد.85 لسنة 2006.

18 -القانون رقم 01-10 المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج.رقم 35 لسنة 2001، المعدل و المتمم بالأمر 07-02 المؤرخ في 1 مارس 2007، ج.ر.ج.ج.رقم 16 لسنة 2007، الملغى بموجب القانون رقم 14-05 المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ر.رقم 18 لسنة 2014، تجدر الإشارة إلى أنه و بموجب الجديد اسبدلت هاتين السلطتين بمئتين، تخضعان لأحكام القانون التجاري هما: وكالة تسيير المنشآت الجيولوجية و وكالة تسيير الممتلكات المنجمية و مراقبة النشاطات المنجمية، و من ثم فهما مستبعدتان من هذه الدراسة، طبقا للمادة 37 من القانون الأخير.

19 -القانون رقم 02-11 المؤرخ بتاريخ 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج.ج.رقم 86 لسنة 2002.

20 -القانون رقم 05-10 المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج.ج.رقم، 60 لسنة 2005، المعدل بالأمر 09-02 المؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج.ج.رقم. 44 لسنة 2009.

21 -القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المتعلق بقانون الوقاية من الفساد و مكافحته، ج.ر.ج.ج.رقم 14 لسنة 2006، المعدل و المتمم بموجب القانون 10-05 و القانون 11-15 المؤرخ في 2 أوت 2011، ج.ر.ج.ج.رقم.44 لسنة 2011.

22 -الأمر 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج.رقم 13 لسنة 1995، المعدل و المتمم بالقانون 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر.ج.ج.رقم. 15 لسنة 2006.

23 -القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2 يوليو 2018، المتعلق بقانون الصحة، ج.ر.ج.ج.رقم 46، لسنة 2018.

24 -القانون العضوي 12-05 المتضمن قانون الإعلام المذكور أعلاه.

بالتصديق الإلكتروني²⁵، و هن السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني و السلطة الاقتصادية للتصديق الإلكتروني، سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام²⁶، و الملاحظ أن هذه السلطات يمكن تصنيفها إلى مجموعتين، تتمثل المجموعة الأولى في سلطات الضبط العام وسلطات الضبط الخاص، و التي تمارس سلطة الرقابة في القطاعات التي تنتمي إليها.

الفرع الثاني: أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر ظاهرة السلطات الإدارية المستقلة بمثابة ظاهرة تصحيحية للوضع القائم في التنظيم الإداري في الدولة، باعتبارها غالبا ما كانت تنشأ لأسباب إما اقتصادية أو اجتماعية أو مالية، ولأن هذه الأخيرة تعمل على ضمان التوسط بين المواطن و الدولة بعيدا عن الإطار الإداري التقليدي للدولة، كما يمكن تصنيف هذه الأسباب إلى أسباب سياسية و اقتصادية، و أخرى لها علاقة بمجال الحقوق و الحريات، نتطرق لهما تباعا فيما يلي:

أولا: الأسباب السياسية و الاقتصادية

لقد تعددت الأسباب السياسية التي تنحصر في الشك في انحياز الدولة لصالحها و تفضيل مصالحها على مصالح المتعاملين معها، إضافة إلى ضرورة انفتاح الدولة على اقتصاد السوق والاعتماد على مبادئ العلانية و الحرية التنافسية.

²⁵ -القانون رقم 04-15 المؤرخ في 1 فيفري 2015 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع و التصديق الإلكترونيين، ج.ر.ج.ج.رقم.6 لسنة 2015.

²⁶ -المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج.رقم 50 لسنة 2015.

1- الشك في انحياز الدولة

إن عدم ثقة المواطن في السلطتين السياسية و الإدارية كان سببا أساسيا في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، لأنها ستكون الوسيلة الوحيدة التي تضمن عدم تحييز الدولة في تدخلاتها، باعتبار أن هذه الأخيرة غالبا ما تنحاز لمصالحها الحزبية بل الشخصية، و هو ما لا نجده في السلطات الإدارية المستقلة التي تقترن بقرينة الحياد في تصرفاتها، و تسهل العمل معها بالمقارنة مع الإدارة المركزية²⁷.

2- أسباب تقنية

إن الطابع الفني لبعض القطاعات دفع بالمشرع إلى ابتداع السلطات الإدارية المستقلة للقيام بتنظيمها، و الهدف من ذلك إشراك الفنيين و المختصين في تحديد القواعد الواجبة التطبيق في المسائل الفنية²⁸.

3- عدم فعالية الأجهزة الإدارية التقليدية

إن بط سير أعمال الأجهزة الإدارية التقليدية من جهة، و تأخر القضاء في إصدار أحكامه من جهة أخرى يشكلان معا سببا جوهريا لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة، باعتبار أن هذه الأخيرة يمكنها بحكم الاستقلالية التي تملكها إصدار القرارات بشكل أسرع من الهيئات الإدارية المركزية، كما أنها محررة عمليا من كافة القيود و الضغوطات التي تثقل كاهل الجهات الإدارية المركزية، و الحل السريع لكافة المنازعات بعيدا عن إجراءات التقاضي الطويلة والمعقدة²⁹.

²⁷ -رنا سمير اللحام، المرجع السابق، ص.20-21.

²⁸ -رنا سمير اللحام، نفس المرجع، ص.21.

²⁹ -رنا سمير اللحام، نفس المرجع، ص.22.

4- الحاجة إلى الوساطة و الشفافية

لا شك أن السلطات الإدارية المستقلة شكلت تطورا نوعيا في تنظيم الحياة الاجتماعية والاقتصادية، لأنها فتحت المجال لأعمال الوساطة و الشفافية في التعاطي مع الشأن العام.³⁰

5- الانفتاح على المنافسة

يشدّد الاتحاد الأوروبي على ضرورة تنظيم القطاعات الجديدة من قبل هيئات مستقلة وذلك لضمان الاستقلالية الهيكلية و الوظيفية، و لمنح الحرية في العديد من المجالات، و هذا ما أخذ به المشرع الجزائري بإنشاء العديد من السلطات التي تتمتع بنوع خاص من الاستقلالية.

ثانيا: الأسباب المرتبطة بحماية الحقوق و الحريات

تعمل الإدارة على تحقيق المصلحة العامة في جميع المجالات، و من أهمها مجال الحقوق و الحريات التي تخضع للرقابة الإدارية أولا ثم للرقابة القضائية، و لأن هذه الأخيرة غير تلقائية، و طيلة الإجراءات و التعقيد كان لابد على الدولة أن تبحث عن هيئات إدارية مستقلة تعمل على حماية الحقوق و الحريات بعيدا عن حياد الإدارة، و المثال على ذلك اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها³¹.

-Patrice GELARD, Les autorité Administratives Indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié, op.cit.p.p.276-277.

³⁰ -رنا سمير اللحام، نفس المرجع، ص.23.

³¹ -بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.49.

المطلب الثاني: تعريف السلطات الإدارية المستقلة و معايير تمييزها

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة من التنظيم الإداري الجديد الذي استلزم الاعتماد على الآراء الفقهية و الاجتهادات القضائية من أجل الإحاطة بالنظام القانوني الذي تخضع له ، ومن ثم تحديد تعريفها سواء من الناحية التشريعية أو الفقهية.

الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

يعتبر الفقه أولى المراحل التي تعرضت للسلطات الإدارية المستقلة بالتعريف بحكم علاقتها المباشرة بهذه الأخيرة خاصة الفقه الفرنسي، لكن يلعب القضاء فيما بعد دورا مهما لا يستهان به فيما يخص تعريف هذه الأخيرة و كذا تحديد المعايير المعتمدة من قبل القضاء بصفة عاملة من أجل تكييف هذه الهيئات و بالتالي إحالتها للهيئات القضائية المعنية و تطبيق القانون الذي يتلاءم معها.

أولاً: التعريف التشريعي:

إن مسألة تحديد تعريف السلطات الإدارية المستقلة يدفعنا للبحث عن هذا الأخير بداية لدى التشريع الفرنسي باعتباره من أولى الدول التي اعتمدت على هذا التنظيم الإداري الجديد، ثم بعد ذلك نتعرض لفرضية تعريف السلطات الإدارية المستقلة من قبل المشرع الجزائري.

1-موقف المشرع الفرنسي:

إن التزايد المستمر للحاجات الاجتماعية و الاقتصادية في فرنسا استدعى من المشرع البحث عن هيكلية خاصة تؤمنها، تديرها و ترعاها، هيكلية متخصصة، مستقلة و قادرة على تخفيف العبء الملقى على عاتق الإدارة العامة من ناحية، و على حسن تسيير أمور المواطن من ناحية أخرى، فلجأ إلى إنشاء هيئات و لجان و مجالس تعرف جميعها بالسلطات الإدارية

المستقلة، و تندرج مهامها تحت عنوانين عريضين و هما: التنظيم الاقتصادي و حماية حقوق الأفراد و حرياتهم.

و على الرغم من الأهمية الكبرى التي تحتلها هذه السلطات في التنظيم الإداري الفرنسي، إلا أن المشرع لم يضع تعريفا محددًا لها، و لم يرسم الإطار القانوني الخاص بها، و ترك هذا الأمر للفقهاء و القضاة.

أنشأ المشرع الفرنسي أول سلطة إدارية مستقلة سنة 1978، و التي سميت "باللجنة الوطنية للمعلوماتية و الحريات"، حيث لم يكن يهدف إلى خلق مجموعة قانونية جديدة شبيهة بالمؤسسات العامة أو التجميعات المحلية أو التجمعات ذات المصلحة العامة، إنما أراد أن يظهر فقط مدى تمتع هذه الهيئات بالاستقلالية الإدارية في ممارسة المهام الموكلة لها.

و تأكيداً على هذا الاتجاه فقط لجأت لجنة التشريع في مجلس الشيوخ باقتراح في تقريرها لسنة 1977 اعتبار "اللجنة الوطنية للمعلوماتية و الحريات"، سلطة إدارية تكون قراراتها قابلة للطعن أمام القضاء الإداري، كما أنها سلطة مستقلة لا يخضع أعضاؤها لأي سلطة تسلسلية، وبناءً على هذه الاقتراحات فقد قام المشرع بموجب القانون رقم 78-17 الصادر بتاريخ 6-01-1978 و أنشأ "اللجنة الوطنية للمعلوماتية و الحريات"، حيث نصت المادة الثامنة منه على أنها سلطة إدارية مستقلة لكن دون تحديد مفهومها القانوني.³²

على الرغم من الأهمية الاقتصادية و السياسية و الاجتماعية لهذه السلطات في الدولة إلا أن المشرع الفرنسي لم يعرف هذه الهيئات و ترك هذه المسألة للفقهاء و الاجتهاد، ولقد أطلق على هذه الهيئات العديد من التسميات فتارة اعتبرها "سلطات مستقلة"، و تارة أخرى السلطات الإدارية المستقلة، و في حالات أخرى أطلق عليها تسمية السلطات العامة المستقلة، هذه

³² -رنا سمير اللحام، المرجع السابق، ص.26.

الأخيرة تتميز بأنها تتمتع بالشخصية المعنوية لذلك يتم استبعادها من السلطات الإدارية المستقلة.³³

يعتبر سكوت المشرع عن تحديد المفهوم القانوني لهذه السلطات يترك الغموض الذي يستلزم الاعتماد على التعريفات التي جاء بها الفقه و اجتهادات القضاء في هذا المجال.

2- موقف المشرع الجزائري:

لقد اعتمدت الدولة الجزائرية على هذه الفئة القانونية من الهيئات و أطلقت عليها العديد من التسميات، إلا أنه لم يقدم التعريف القانوني و الطبيعة القانونية لهذه الفئات القانونية، و إنما أدرجها فقط ضمن الهيئات الإدارية المركزية الخاصة، و أضفى عليها الطابع الإداري، إضافة إلى إمكانية الطعن الإداري ثم القضائي أمام الهيئات الإدارية المختصة و كذا القضاء الإداري المختص، إلا ما استثنى بنص قانوني، مما دفع بالفقه و القضاء إلى التدخل من أجل تحليل النصوص القانونية و محاولة تكييفها من الناحية القانوني و الإدارية.

ثانيا: التعريف الفقهي:

لقد عرف الفقه مفهوم السلطات الإدارية المستقلة منذ أكثر من قرن، فقد كتب عنه العلامة hourio عام 1896³⁴ للجان الامتحانات و المباريات معتبرا إياها سلطات إدارية تتشابه مع المحاكم من دون أن تكون لها الصفة القضائية، إنها سلطات تتمتع بنوع من الاستقلالية و لها سلطة القرار لكنها ليست بسلطات إدارية تماما عن الدولة لأنها جزء من الإدارة و بالتالي تخضع لمبدأ السلطة التسلسلية بحيث تكون تابعة لوزارة معينة.

³³ -رنا سمير اللحام ، نفس المرجع، ص.27.

³⁴ Yves Gaudmet, traite de droit administratif. 1, L.G.D.J, edition. Delta, 2002.

يستند الفقيه *chevalier* على أساس أن هذه السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لأية جهة إدارية، و ذلك للأسباب التالية³⁵:

-عدم تمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية.

-ليست مجرد هيئات استشارية.

-ليست بمحاكم لعدم تمتع قراراتها بقوة الشيء المقضي فيه.

-ليست بإدارات المهام.

يلاحظ أن هذا الفقيه على معايير سلبية لتكليف السلطات الإدارية المستقلة، و هو من المسائل المساعدة التي تستبعد من خلالها العديد من المؤسسات و الهياكل التي لا توكل لها مثل هذه المهام.

يرى الفقيه *autain*³⁶ أن مجرد خضوع هذه السلطات لرقابة القضاء الإداري يعتبر كافيا بحد ذاته لاعتبارها سلطات إدارية مستقلة، إلا أن هذا المعيار غير كاف لتحديد الطبيعة القانونية، وهذا ما دفع بالفقه إلى الاعتماد على معايير أخرى و على رأسهم الفقيه *gaudmet* و هي كالتالي:

-القدرة على اتخاذ القرارات الإدارية النافذة.

-عدم وجود الشخصية المعنوية.

³⁵ -J.chevalier, Réflexions sur l'institution des autorités administratives,J.C.P,1986,L3254.

³⁶ -J.L. Autain, du juge administratif aux autorités administratives indépendantes, RDF, p.1213.

-عدم خضوع هذه السلطات للرقابة التسلسلية أو رقابة الوصاية، و يؤكد هذا المعيار الفقيه .chapus

أما الاستاذ ³⁷maitre فقد عرفها بأنها: " الوسيلة القانونية لممارسة السلطة التنفيذية من خلال هيئة عامة مستقلة عن السلطتين السياسية و الاقتصادية".

ما يمكن استنتاجه من التعاريف السابقة هو الاعتماد على المعايير السلبية التي تستبعد العديد من الخصائص، و هي استبعاد الطبيعة القضائية عن وظيفة هذه الهيئات، عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، و في النهاية عدم خضوعها للتسلسل الهرمي و كذا سلطة الوصاية.

ثالثا: التعريف القضائي:

بتاريخ 22 كانون الأول 1988 تقدم أربعة و ستون نائب أمام المجلس الدستوري بطعن في القانون رقم 86-1076 الصادر بتاريخ 30 أبريل 1986 المتعلق بجرية الاتصالات و ذلك لتعارضه مع الدستور، و قد أثرت في هذه الحالة نقطة قانونية هامة تتعلق بإمكانية حماية حرية الاتصالات من قبل سلطة إدارية مستقلة، ف جاء رد المجلس الدستوري واضحا بأنه يجوز للمشرع أن يكلف سلطة إدارية مستقلة بالسهر على احترام المبادئ الدستورية المتعلقة بالاتصالات السمعية و البصرية، كما استند مجلس الدولة الفرنسي في تقريره العام لسنة 2001 على ثلاثة معايير عرف من خلالها مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، نتطرق لها فيما يلي.

³⁷-التعاريف السالف ذكرها مقتبسة من رنا سمير اللحام، نفس المرجع، ص.28-29-30.

الفرع الثاني: معايير تمييز السلطات الإدارية المستقلة

تتكون السلطات الإدارية المستقلة من ثلاثة معايير أساسية و التي تتعلق بمعيار السلطة العامة (أولاً)، الصفة الإدارية (ثانياً)، و الاستقلالية التي تعتبر من المعايير المميّزة لهذه الهيئات (ثالثاً).

أولاً: معيار السلطة

يقصد بالسلطة في مجال السلطات الإدارية المستقلة، الصلاحية التي تملكها هذه الأخيرة في اتخاذ القرارات باستعمال امتيازات السلطة العامة، و ليس فقط إبداء الاستشارات³⁸، و في هذه الحالة كان نقاش بين القانونيين عند تحديد هذا المعيار إذ اعتبر جانب من الفقه على رأسهم أن René Chapus أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بهذه الصفة إذا لم تملك سلطة اتخاذ القرار النهائي، إلا أنه من جهة أخرى منح المشرع بعض الهيئات صفة السلطات الإدارية المستقلة على الرغم من عدم تمتعها بسلطة اتخاذ القرارات، و بالتالي أصبحت هذه الصفة أشمل من المفهوم التقليدي لها، بحيث أصبحت تشمل الجانب اتخاذ القرارات النافذة و سلطة التأثير من خلال الاقتراحات و الاستشارات المقدمة.

ثانياً: معيار الاستقلالية

يعتبر هذا المعيار من أهم المعايير التي اعتمد عليها الفقهاء و المشرع من أجل منح صفة السلطة الإدارية المستقلة، إذ يقصد بها غياب الوصاية الإدارية أو السلطة الرئاسية التسلسلية عن

³⁸ - ظهرت السلطة في كل التنظيمات بمجرد تمكن شخص أو مجموعة من فرض إرادتها على الغير و هو ما يستدعي ازدواج العلاقة بين الأمر و الطاعة، وهي فكرة مرتبطة بالإكراه و الثقة و هما العنصران اللذان يتفاوتان وفق الجماعات و لكنهما متواجدتان مع بعضهما البعض. للمزيد من المعلومات حول مفهوم السلطة، انظر: - سعيد بوشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، ج.1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 71-72.

هذه السلطات، بحيث لا تتلقى أي أوامر أو تعليمات من الحكومة، أما من الناحية المالية فهي لا تستقل بميزانيتها و إنما تكون تابعة إما للدولة أو لإحدى الوزارات التابعة لها، و هذا لا يعني بالاستقلالية هي عدم تدخل الدولة و إنما لكل هيئة من الهيئات لها ممثل عن الحكومة أو الوزارة و الذي ينقل انطباعات من يمثله، و تتجسد هذه الاستقلالية من خلال الاستقلالية العضوية والاستقلالية الوظيفية.

ثالثاً: معيار الطبيعة الإدارية:

على الرغم من عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية، إلا أنها غير مرتبطة بقاعدة التسلسل الهرمي المعتمد في نظام المركزية و في نفس الوقت لا تعتبر خارج الدولة بل تعمل باسمها و لحسابها، كما تتجسد هذه الطبيعة الإدارية في النقاط التالية:

أ- إن هذه السلطات لا تنتمي للهيئات الدستورية، بل تنشئها السلطة التشريعية بموجب القانون.

ب- لا تعتبر السلطات الإدارية المستقلة تابعة للبرلمان بالرغم من إنشائها، و كذلك إجبارية تقديم التقارير له في نهاية كل سنة.

ج- لا تدخل ضمن التنظيم القضائي، على الرغم من تمتع بعضها ببعض الصلاحيات العقابية.

د- لا تخضع السلطات الإدارية المستقلة للسلطة الرئاسية التسلسلية و لا للرقابة الوصاية، و إنما هي هيئات تتمتع بنوع من الاستقلالية الأمر الذي يضفي عليها الطبيعة الإدارية، باعتبار أن المشرع قد كيف صراحة بعض الهيئات بأنها سلطات إدارية مستقلة، و منحها الشخصية المعنوية.³⁹

³⁹ - تنطبق لهذه المعايير بالتفصيل عند الحديث عن الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

إن غياب التعريف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة يدفعنا بالضرورة إلى تحديد المعالم الأساسية و تفكيكها بما يسمح لنا بتحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئات الإدارية ذات النظام القانوني المتميز، و ذلك من خلال دراسة كل عنصر من العناصر المكونة لها، بالاعتماد على العديد من المعايير الإدارية و القانونية و القضائية، نتطرق لخاصية السلطة و الإدارة(المطلب الأول)، و الاستقلالية(المطلب الثاني).

المطلب الأول: السلطات الإدارية المستقلة، هيئات إدارية و تمثل السلطة

إن المتمعن في التسمية، يلاحظ لأول وهلة بأن هذه الفئة تملك السلطة بمفهومها الواسع في اتخاذ القرارات(الفرع الأول)، و كذا تشكل جزءا من النسيج و النسق الإداري داخل الإدارة العامة في السلطة التنفيذية وفقا للقواعد العامة(الفرع الثاني).

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة هيئات تتمتع بسلطة

ينحصر مفهوم السلطة في المفهوم الواسع، تلك الصلاحية القانونية لاتخاذ القرارات النافذة، و المعنى الضيق الذي يدخل التأثير المعنوي للاستشارات و الاقتراحات المقدمة من قبل الهيئات المختصة، و رغم الاختلاف الفقهي لتحديد المفهوم القانوني و الدقيق للسلطات الإدارية المستقلة تكاد تجمع فيما بينها على أن مدلول "السلطة" مرتبط بفكرة القرار الإداري، باعتباره امتياز من امتيازات السلطة العامة⁴⁰، و هذا ما انعكس إيجابيا على تصنيف السلطات الإدارية المستقلة واصطبغها بالطابع السلطوي سواء من خلال الطابع النافذ للقرارات الصادرة عنها، أو من خلال الاستشارات و الاقتراحات المقدمة من قبل العديد من السلطات الإدارية المستقلة،

⁴⁰ -سواء كان القرار فرديا(كسلطة منح الرخص أو الاعتمادات)، أو تنظيميا(كوضع أنظمة داخلية من طرف القطاعات التي تشرف عليها).

والتي تتميز بالمصدقية و قوة الإقناع المنبثقة من الثقة في هذه السلطات من طرف المتعاملين معها، و لقد تم مسايرة هذا الطرح كذلك من قبل الفقه الجزائري نظرا لارتباطه بالمجال الاقتصادي⁴¹، و ساهم بشكل فعال في تطور المفهوم التقليدي للقانون، و تحول م قانون جامد إلى قانون مرن، و من قانون مستمد من العقل إلى قانون مرن، و على هذا الأساس يمكن الاعتماد على النتائج المترتبة على بعض السلطات الإداري المستقلة و اعتبارها تتمتع بصفة السلطة ذات المفهوم الواسع⁴².

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية

إن التكييف القانوني الصريح بإدارية هذه السلطات من قبل المشرع أو نفيه لا يطرح أي إشكال من الناحية القانونية⁴³، إلا أن السكوت هو الذي يطرح العديد من النقاط القانونية الغامضة و التي تدفع بالباحث إلى البحث عن المفهوم القانوني لهذه الهيئات في غياب التعريف التشريعي لها، مما يدفعنا للبحث عن هذه الصفة و مدى علاقتها بهذه السلطات التي تتميز بنظام قانوني متميز، و ذلك من خلال دراسة النقاط التالية:

⁴¹ -Rachid ZOUAIMIA, Les AAI et la regulation economique en Algerie, op.cit,p.19.

⁴² -إلهام خوشي، دور التوصيات و الآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، جوان 2014، سطيف، ص. 227-228.

⁴³ -المثال على ذلك الهيئات التالية:

-مجلس المنافسة: طبقا للمادة 9 من القانون رقم 08-12 المعدل و المتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، و التي تنص صراحة على: ".....تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة.....".

-لجنة الاشراف على التأمينات: طبقا للمادة 26 من القانون 06-04 المعدل و المتمم للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات، والتي تنص على: "....تنشأ لجنة الاشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة.....".

-الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، بموجب المادة 18 من القانون 06-01 المعدل و المتمم: "الهيئة سلطة إدارية مستقلة.....".

أولاً: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة

يمكن الاعتماد على عنصر التشكيلة لتحديد الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة في حالة عدم تحديدها صراحة، إذ يعتبر من المعايير المهمة التي يعتمد عليها الباحث.

1- صفة الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة:

يتضح من خلال الملاحظة في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، أن أغلبهم من الإطارات السامية في الدولة، ممن يخضعون لقانون الوظيفة العامة بمفهومه الواسع⁴⁴، فمنهم من يمثل الدوائر الوزارية مثل لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، ومنهم من يمثل الأساتذة الجامعيين مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، و منهم القضاة كما هو الشأن للجنة المصرفية، وغيرهم من الموظفين، إلا أنه لا يمكن الجزم بالصفة الإدارية لهذه الأخيرة على هذا الأساس، وإنما يجب البحث عن الطريقة التي تقلدوا بها العضوية.

2- طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

يعتمد الباحثون على معيار طريقة تولي أعضاء هذه الهيئات لوظائفهم من أجل إضفاء الطابع الإداري على هذه السلطات الإدارية المستقلة، باعتبار أن جميع أعضاء هذه الأخيرة يعينون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية⁴⁵، الذي يمثل السلطة التنفيذية و هو الرئيس الإداري الأعلى للإدارة العامة، و بالتالي طريقة التعيين في هذه الحالة لا تختلف عن تلك

⁴⁴ - يقصد بقانون الوظيفة العامة بمفهومه الواسع هو خضوع الموظفين للأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي لقانون الوظيفة العامة، و كذا جميع القوانين الأساسية الخاصة.

⁴⁵ - المثال على ذلك مجلس سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التي تتكون من سبعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية طبقاً للمادة 15 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية.

الطريقة المعتمدة في مختلف الوظائف العسكرية و المدنية، إلا أنه لا يمكن الجزم بإدارية هته السلطات وفقا لهذا المعيار فقط، و إنما يمكن تعيين مجموعة من المسؤولين في بعض المؤسسات ذات الطابع الصناعي و التجاري و هي لا تدخل ضمن الإدارة العامة.⁴⁶

ثانيا: المحاسبة العمومية

يعتمد كل من الباحث و القاضي الإداري على هذا المعيار من أجل إثبات أو نفي مدى إدارية هذه السلطات، و ذلك من خلال الرجوع للقواعد القانونية المنشئة لبعض الهيئات، أين حدد المشرع الطبيعة الإدارية لبعض الهيئات، و المثال على ذلك أن محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تمسك طبقا لقواعد المحاسبة العمومية، من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية، كما أن مراقبة نفقاتها تمارس طبقا لإجراءات المحاسبة العمومية و ذلك طبقا للمادة 49 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، و كذلك الشأن بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و ذلك طبقا للمادة 18 من القانون 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية طبقا للمادة 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلوكية.

إلا أنه و بالرغم من سكوت المشرع عن تحديد التبعية المحاسبية للمال العام لبعض الهيئات، إلا أنه يمكن استنتاج ذلك من خلال الإجراءات الخاصة بميزانية لجنة ضبط الكهرباء و الغاز باعتبار أن وزير الطاقة يملك سلطة الموافقة على الميزانية السنوية التي تعدها اللجنة و ذلك طبقا

⁴⁶ - بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص. 63-64.

- للمزيد منا المعلومات يمكن الرجوع للمراجع التالية:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات العمومية الإدارية، ط.4، د.م.ج، الجزائر، 2006، ص.453.

- محمد رفعت عبد الوهاب، / مبادئ و أحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص.290.

للمادة 127 من القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء و الغاز بواسطة القنوات، و الملاحظ أن مجلس الدولة الجزائري كذلك اعتمد على هذا المعيار من أجل تبرير الاختصاص القضائي الإداري أو رفضه.⁴⁷

هذا المعيار ليس كافيا كذلك لإثبات الطابع الإداري لهذه السلطات، باعتبار أن المشرع قد اعترف صراحة لبعض الهيئات بأنها سلطات إدارية مستقلة إلا أنها محاسبتهما تمسك وفقا للقانون التجاري لا وفقا للقانون العام و المثال على ذلك اللجنة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁴⁸، سلطة ضبط خدمات المياه طبقا للمادة 18 من المرسوم التنفيذي 08-303 المحدد لصلاحيات و كذا قواعد تنظيم سلطة تنظيم الخدمات العمومية للمياه وعملها⁴⁹.

ثالثا: طبيعة وظائف و أعمال السلطات الإدارية المستقلة

تكتسي الصفة الإدارية كل هيئة تمارس صلاحيات ذات طبيعة إدارية، اي تصرفات إدارية غير تشريعية و لا قضائية و لا من القانون الخاص، و بالتالي ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق اللوائح و التنظيمات ، فحريات الضبط ليست امتدادا للسلطة التشريعية، و لا تعتبر هيئة قضائية رغم ممارستها في بعض الأحيان للوظيفة القمعية، لأن الأمر يتعلق بهيئة غير قضائية وقراراتها لا تحوز الحجية، و هي تمارس الوظيفة التشريعية بتفويض من المشرع و هو ما يسمى

47- للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع الرجوع للمرجع. بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.66.

48 - لقد كيف المشرع الجزائري صراحة هذه الهيئة بأنها سلطة إدارية مستقلة، إلا أن محاسبتهما تمسك حسب الشكل التجاري، طبقا للمادة 7 من القانون رقم 18-13 المعدل و المتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة و ترقيتها.

49 - كذلك الأمر بالنسبة لسلطة ضبط خدمات المياه التي كيفها المشرع بأنها سلطة إدارية مستقلة ، إلا أن محاسبتهما هي الأخرى تمسك في السجل التجاري، طبقا للمادة 18 من المرسوم التنفيذي 08-303 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات و كذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه و عملها، ج.ر.ج.ج. رقم 56 لسنة 2008.

بوظيفة الضبط⁵⁰، كما تعمل السلطات الإدارية المستقلة على تطبيق القوانين و التنظيمات في المجالات الخاضعة لها، و المسماة بسلطات الضبط القطاعية نسبة للقطاع الذي تنتمي إليه، على أن هذا الدور لا يقتصر فقط على تطبيق القوانين من الناحية المادية و إنما يمتد كذلك إلى مجال الأخلاق والآداب، باعتبار أن البعض منها يجمع بين وظيفتي الضبط و التنظيم، و التي تعتبر في المجال الأخير بمثابة القرارات الإدارية بالمفهوم التقليدي، و التي تعبر عن استعمال السلطات لامتيازات السلطة العامة⁵¹، كمجلس النقد و القرض، و لجنة تنظيم عمليا البورصة، و بالتالي يصدق عليها الطابع الإداري في هذه الحالة، هذا من جهة.

و من جهة أخرى قد تصدر بعض السلطات الإدارية عقوبات إدارية على المتعاملين الاقتصاديين، إذ تختلف هذه الأخيرة عن العقوبات الموقعة من قبل القضاء، باعتبارها صادرة عن سلطة إدارية⁵²، و بالتالي يمكن اعتبارها بمثابة قرارات إدارية قابلة للطعن القضائي أمام الجهة القضائية المختصة.

رابعا: طبيعة الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

يعتبر هذا المعيار من المعايير الحاسمة في تحديد الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة التي لم تحدد إداريتها من الناحية القانونية، إذ يعتمد تحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر للطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية الصادرة عنها، كما أن التكريس القانوني لهذا المعيار راجع لاعتراف المشرع برقابة القاضي الإداري على الأعمال التنظيمية و الفردية الصادرة عن مجلس القرض و النقد مثلا و ذلك بموجب المادة 65 من الأمر 03-11 المعدل و المتمم و التي

⁵⁰ شيبوي راضية، السلطات الإدارية المستقلة-دراسة مقارنة-رسالة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة قسنطينة، 2014-2015، ص.81.

⁵¹ -بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.69.

⁵² -عبد اعزیز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2008، ص.11.

نصت على ما يلي: " يكون النظام الصادر و المنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة.....يسمح بتقديم طعن واحد بالإبطال في القرارات المتخذة بموجب المادة 62 أعلاه...."، كما اعترف المشرع برقابة القاضي الإداري في المادة 87 من نفس القانون و تضمن: " لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 82 و 84 و 85 أعلاه، إلا بعد قرارين بالرفض....." و هو ذات التوجه بالنسبة للجنة المصرفية و لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، و لجنة الإشراف على التأمينات، و كذا سلطة الكهرباء و الغاز.

أما فيما يخص باقي السلطات الإدارية المستقلة التي سكت المشرع عن ذكر الجهة القضائية المختصة للنظر في الطعون المرفوعة ضدها، فإنه و كنتيجة نصل إليها بعد التطرق لمجموع المعايير السالفة الذكر، أنها تخضع لرقابة القاضي الإداري، إلا أنه قد يثار الإشكال القانوني الخاص بتوزيع الاختصاص بين المحكمة الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة و بين مجلس الدولة باعتباره قاضي أول و آخر درجة.

لإمكانية تحديد الجهة القضائية المختصة لابد من تحديد مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن أشخاص القانون العام، و من أجل ذلك يمكن أن نستبعدنا من التنظيمات المهنية الوطنية⁵³، كما أن جانب من الفقه يرى أنها لا تندرج ضمن السلطات المركزية، و جانب آخر يدخلها ضمن السلطات التنفيذية المركزية⁵⁴، إلا أنها لا تخضع للنظام القانوني المعمول به لدى

⁵³ -عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة و المهن المنظمة، ط.1، عالم الكتب للنشر و التوزيع، 2004، ص.95.

⁵⁴ -ناصر لباد، القانون الإداري، ج.2، لباد للإنتاج، الجزائر، 2004، ص.116.

السلطات الإدارية التنفيذية، مما يجعلها تتميز بنظام قانوني متميز⁵⁵، و اعتبرها بأنها سلطات مركزية خاصة تنظر في المنازعات الخاصة بها كل من المحكمة الإدارية و مجلس الدولة إما بموجب دعوى التعويض أو دعوى تجاوز السلطة.

1-الاختصاص بدعوى التعويض: تترتب المسؤولية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة شأنها شأن باقي الإدارات العامة في الدولة، و التي تنظر فيها المحكمة الإدارية طبقا للمادتين 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.⁵⁶

2- الاختصاص بدعوى تجاوز السلطة: على اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية وطنية، فإن ولاية الاختصاص بالنظر في دعاوى تجاوز السلطة المرفوعة ضد قراراتها سواء كانت تنظيمية أو فردية، تعود لاختصاص مجلس الدولة باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل، طبقا للقانون العضوي الخاص بمجلس الدولة⁵⁷ و كذا قانون الإجراءات المدنية و الإدارية⁵⁸.

المطلب الثاني: مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إن الحديث عن الإدارة العامة سواء المركزية الإدارية التي تتركز على السلطة الرئاسية أو اللامركزية و التي تقوم على الرقابة الوصائية، يجرننا لتقييم مدى الاستقلالية التي تتمتع بها الصورتين، و بالتالي الجهاز المركزي الممثل من قبل الحكومة يخضع لرقابة البرلمان و الجهاز

⁵⁵ -علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج.1، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص82.

⁵⁶ -القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، ج.ر.ج.ج، رقم 21، 2008.

⁵⁷ -أنظر المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، و المعدل و المتمم بموجب القانون العضوي 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2001، ج.ر.ج.ج، رقم 43 لسنة 2011.

⁵⁸ -المادة 901 من القانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

اللامركزي الذي يجد من استقلاليته أوجه الرقابة الوصائية التي يخضع لها كل من الأشخاص وأعمالهم، و عليه فإن الإدارة العامة كأصل عام هي غير مستقلة، و بالتالي الجمع بين السلطة الإدارية و الاستقلالية هو أمر غير مألوف في الإدارة العامة، و إنما هي مصطلح معتمد فقط في السلطة القضائية، و هذا ما يدفعنا لطرح الإشكالية المتعلقة مفهوم الاستقلالية و مدى توافق هذا التعريف مع السلطات الإدارية المستقلة؟

الفرع الأول: مفهوم الاستقلالية

لا تتحقق الاستقلالية لأية هيئة من الهيئات إلا في ظل غياب أي إجراء من الإجراءات الرقابية سواء السلطة الرئاسية أو الرقابة الوصائية، و بالتالي المقصود بهذه الاستقلالية هو إفلاتها من جميع أوجه الرقابة و التبعية، و هذا ما دفعنا إلى اعتماد المعايير الاستيعابية، و التي من خلالها سوف نستبعد السلطات الإدارية المستقلة من جميع الإجراءات الإدارية التقليدية، والمعتمدة في الإدارة العامة.

أولاً: عدم خضوع السلطات الإدارية لرقابة السلطة الرئاسية

تعد السلطة الرئاسية من الأركان الأساسية في تسيير الإدارة المركزية، و هي سلطة إدارية تقديرية ممارسة من قبل الهيئات الإدارية المختصة في إطار السلم الإداري المتدرج و المتصاعد في إطار مبدأ الخضوع و التبعية، و بالتالي تعتبر سلطة إدارية تقديرية تمارسها السلطات الإدارية وفقاً للتشريعات و التنظيمات المعمول بها⁵⁹، و التي لا تشترط وجود النص القانوني، و إنما هي سلطة مفترضة في علاقة الرئيس بالمرؤوس، و بناء على الدراسة الاسقاطية المعتمدة في مجال السلطات

⁵⁹ -بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة، أطروحة دكتوراه، في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص.199.

الإدارية المستقلة فهي لا تخضع لأي هرم قانوني و لا تطبق عليه فكرة السلطة الرئاسية، إلا أنه يمكن الطعن في ذلك من خلال التعيينات التي يمارسها رئيس الجمهورية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة مما يجعلنا نشكك في مدى الاستقلالية الممنوحة لها.

ثانيا: عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة الوصائية

تعتبر الرقابة الوصائية من الأطر القانونية المنظمة للعلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية و الهيئات الإدارية اللامركزية سواء المحلية-الولاية و البلدية-أو المرفقية، و هي إحدى أهم المقومات الأساسية للنظام اللامركزية و التي تتجسد من خلال بسط الهيئات المعنية برقابتها على المصالح المحلية أو المرفقية، وفقا لمبدأ المشروعية و احتراماً لمبدأ وحدة الدولة، ولا تمارس هذه الرقابة إلا بوجود النص القانوني⁶⁰، و طبقاً للقواعد الأساسية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة فهي لا تخضع لأية جهة رقابية و من بينها الرقابة الوصائية.

ثالثا: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بفكرة الشخصية المعنوية

تعتبر الشخصية المعنوية من أهم المظاهر الإدارية التي يمكن الاعتماد عليها عند تحديد الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة، و كذا تمتعها بالاستقلالية الإدارية و المالية، إذ اعترف المشرع الجزائري لأغلبية هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية، و هو ما لم يسلكه المشرع الفرنسي الذي لم يمنح الشخصية المعنوية لهذه الهيئات و اعتبرها تابعة للدولة، و بالرجوع للموقف الجزائري فقد تدرج منذ سنة 2000 إذ لم يتم منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الموجودة آنذاك و هي مجلس القرض و النقد و اللجنة المصرفية و لجنة تنظيم

⁶⁰ -بوحانة ثابتي، نفس المرجع، ص.184.

ومراقبة عمليات البورصة، إضافة إلى مجلس المنافسة، رغم الاعتراف لهم بالاستقلالية المالية والإدارية، إلا أنه سرعان ما بدأ المشرع الحركة التصحيحية التي اعترف بموجبها للعديد من السلطات بالشخصية المعنوية، والتي يمكن تمييزها لسلطتين وهما:

-الفئة الأولى: وهي الأغلبية التي اعترف لها المشرع بالشخصية المعنوية والمتمثلة في لجنة تنظيم تنظيم و مراقبة عمليات البورصة طبقا للمادة 20 من القانون 03-04 المعدل و المتمم للقانون 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، والتي نصت على: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي"، و سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا للمادة 40 من قانون الاعلام، و سلطة ضبط السمعي والبصري المادة 64 و سلطة ضبط المناجم و الجيولوجيا، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، سلطة ضبط الكهرباء و الغاز، الخ.....⁶¹.

-الفئة الثانية: وهي السلطات الإدارية المستقلة و التي لم يمنحها المشرع الشخصية الاعتبارية والمتمثلة في الهيئات التالية: مجلس القرض و النقد، اللجنة المصرفية، و لجنة الاشراف على التأمينات، و تبقى هذه السلطات تابعة للدولة و تمثل الدولة أمام القضاء، و هذا نظرا لحساسية هذه القطاعات خاصة المجال المصرفي، إلا أنه لا يمكن نفي الطابع الاستقلالي لهذه السلطات، لأنها لا تعتبر من المعايير الأساسية لقياس مدى الاستقلالية، و إنما يكون من خلال السلطات و الصلاحيات الممنوحة لها من أجل ممارسة وظيفتها.⁶²

الفرع الثاني: محل استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

⁶¹ -دكتوراه، السلطات الإدارية المستقلة

⁶² -نفس المرجع،

يجب أن تكون السلطات الإدارية المستقلة مستقلة سواء عن المجال الحكومي و الذي
تمثله السلطة التنفيذية، أو المتعاملين الاقتصاديين الخاضعين لهذه الأخيرة.

أولاً: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن الحكومة

يستوجب عمل السلطات الإدارية المستقلة أن تكون بعيدة كل البعد عن الضغوطات
السياسية و الحكومية و التي تمارسها الحكومة، و لا يتجسد ذلك إلا باحترام مبدأ التنافي
الذي يستلزم عدم الجمع بين الوظيفتين، و كذا مبدأ الحياد⁶³.

ثانياً: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن المتعاملين معها

يجب انتفاء الوظيفة و العضوية في السلطات الإدارية المستقلة مع أي نشاط مهني قد
يمارسه المتعاملين الاقتصاديين، إضافة لنظام الامتناع الذي ذي يعد التقنية التي تهدف إلى
استبعاد بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات الخاصة بها، و المثال على ذلك المادة
29 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل و المتمم، على أنه: " لا يمكن أي عضو
في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه و بين
أحد أطرافها صلة أو قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف
المعنية.....".

الفرع الثالث: طبيعة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إن التصريح باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة يرجع بالدرجة الأولى إلى النصوص
القانونية المنشئة لها، إذ اعترف المشرع باستقلالية أغلبية السلطات باستثناء سلطي الضبط
في المجال المصرفي، لجنة الإشراف على التأمينات، السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني، و

⁶³ - بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.97.

كذا سلطة ضبط النقل، إلا أنه لا يمكن اعتماد هذا المعيار من أجل قياس الاستقلالية التي تتمتع بها هذه السلطات، و لهذا يجب علينا التطرق لمظاهر الاستقلالية سواء العضوية و الوظيفية.

أولاً: الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

تتمثل الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة من خلال التعرف على التشكيلة الأساسية للسلطات و العهدة التي يمارسونها خلالها مهامهم، و القواعد التي يخضعون لها و على رأسها مبدأ الحياد.

1-تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة

لا يوجد نظام قانوني موحد لتولي الأعضاء مهامهم في السلطات الإدارية المستقلة، إذ يمكن تحديد ذلك من خلال عنصرين و هما التشكيلة الجماعية للأعضاء، و تعدد الجهات المقترحة للأعضاء.

أ-التركيبة الجماعية و المختلطة للسلطات الإدارية المستقلة

إن تعدد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يشكل ضماناً من ضمانات استقلالية هذه الأخيرة، بحيث لا يتخذ القرار بصفة انفرادية، و إنما إضفاء الطابع الجماعي على معظم أعضاء السلطات الإدارية المستقلة⁶⁴، الأمر الذي يضمن عليها نوعاً من الشفافية في اتخاذ القرارات⁶⁵، و يتراوح عدد أعضاء هذه السلطات في الجزائر بين أربعة أعضاء إلى خمسة و

⁶⁴ -رنا سمير اللحام، المرجع السابق، ص.45.

⁶⁵ -سمير حدري، لسلطات الإدارية المستقلة و إشكالية الاستقلالية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي، جامعة بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص.47.

أربعين عضواً، وتختلف صفة أعضاء هذه السلطات باختلاف السلطة التي يعينون بها، و التي تضم المهنيين والمتخصصين و القانونيين و القضاة..... إلخ.

ب- تعدد الجهات المختصة باقتراح الأعضاء:

استناداً للنصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، يتضح أنها تحدد الهيئات المعنية باقتراح الأعضاء لعضوية السلطات باستثناء بعض الهيئات التي حددت الهيئات المعنية بسلطة التعيين فقط، و هي سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني، مجلس المنافسة و جلس النقد و القرض، إذ يختص بمهمة الاقتراح العديد من الجهات أهمها البرلمان و المحكمة العليا، مجلس الدولة مجلس المحاسبة، أعضاء السلطة التنفيذية، محافظ بنك الجزائر، الهيئات العمومية، المنظمات المهنية و حتى الجمعيات المدنية، و على هذا الأساس يمكن اعتبار هذه الخاصية من الإجراءات المميزة للسلطات الإدارية المستقلة و المساعدة و المؤثرة في الاستقلالية العضوية لهذه الأخيرة.

2- القواعد المتعلقة بعهدة أعضائها: العهدة هي المدة القانونية التي يمارس خلالها أعضاء

السلطات الإدارية المستقلة لمهامهم، و التي تخضع للقواعد القانونية و من أهمها عدم قابليتهم للعزل إلا في حالة ارتكاب الأخطاء الجسيمة، إضافة للقواعد الخاصة بالانتداب التي يخضعون لها.

أ-تحديد العهدة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة

تعتبر العهدة من بين الركائز القانونية التي يعتمد عليها من أجل ضمان الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، حيث لا تخضع هذه الأخيرة لنظام قانوني موحد، و إنما هي مدد تتراوح بين 4 و 6 سنوات، و المثال على مدة أربع سنوات هي لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، مجلس المنافسة، اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، خلية معالجة الاستعلام المالي، و السلطة الوطنية للتوقيع الالكتروني، أما بالنسبة لمدة 5 سنوات فهناك سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته، اللجنة المصرفية، و في الأخير مدة 6 سنوات التي تخضع لها كل من غرفة التحكيم التابعة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز، سلطة الصحافة المكتوبة، أما باقي السلطات لم يحدد المشرع مدة العهدة مما يعرض هذه الأخيرة لنوع من القيد على الاستقلالية، و المتمثلة في إمكانية تعرض هؤلاء للعزل في أي وقت، مع العلم أن المشرع لم يحدد حالات العزل و لا إجراءاته، إضافة إلى إمكانية تجديد العضوية للأعضاء لمرة واحدة، إلا انه في حالة السكوت قد يكون التجديد للعديد من المرات مما يؤثر و يقيد من عمل أعضاء هذه السلطات.

ب-عدم قابلية العهدة للقطع و الأعضاء للعزل:

تعتبر هذه الخاصية من الآليات القانونية المساعدة في شعور الأعضاء بالاستقلالية و الحرية في اتخاذ القرارات، إلا أن الواقع لا يعرف الأخذ بهذه الخاصية، باستثناء اللجنة المصرفية التي لا يمكن قطع عهدة رئيسها إلا في حالة ارتكابه خطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية تعرض رسميا في مجلس الحكومة طبقا للمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-

175 المتعلق بتطبيق المواد 21.22.29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق
ببورصة القيم المنقولة.

3-مراعاة مبدأ الحياد في تأدية الوظيفة

يقوم مبدأ الحياد على قاعدتين أساسيتين و هما قاعدة التنافي، و إجراء الامتناع الذي يعرف على أنه تقنية تهدف إلى استبعاد بعض الأعضاء من المشاركة في مداولات الهيئة بسبب وضعيتهم و علاقتهم بالمتعامل الاقتصادي محل المتابعة، و هو يختلف عن إجراء التنافي الذي يقصد به منع الأعضاء من الجمع بين وظائفهم داخل السلطة الإدارية المستقلة و وظائف أخرى، أو نشاطات أخرى أو امتلاكهم لمصالح في أية مؤسسة، و على الرغم من أهمية الإجراءين فيلاحظ غياب النص عليهما صراحة في النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة، باستثناء مجلس المنافسة الذي تضمن القانون المنشئ له نصا صريحا على عدم إمكانية العضو في المشاركة في المداولات المتعلقة بالقضايا التي له علاقة بها، و بالتالي يمكن لغياب هذه الإجراءات المساس باستقلالية هذه السلطات.

ثانيا: الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية الوظيفية إلى جانب الاستقلالية العضوية، المنبثقة من تمتع أغليبتها بالشخصية المعنوية، و غياب السلطة الرئاسية و الرقابة الوصائية عنها، مما ينتج عنها الاستقلالية المالية و الإدارية و الحرية في وضع النظام الداخلي.

1- الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة

يعتبر الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة من النتائج المترتبة عن تمتع أغلبها بالشخصية المعنوية، و التي تتضمن امتلاك موارد مالية من خارج الإعانات التي تقدمها الدولة، و كذا في الاستقلالية المالية و التي غالبا ما تقتزن الاستقلالية المالية و الإدارية مع الشخصية المعنوية، و الملاحظ أن الغالبية من السلطات تتمتع بالاستقلالية المالية باستثناء مجلس القرض والنقد و اللجنة المصرفية و لجنة الإشراف على التأمينات و ذلك بسبب عدم الاعتراف لها بالشخصية المعنوية، و هذا ما يجعل منها تابعة للسلطة التنفيذية ممثلة في بنك الجزائر بشكل أو بآخر، لأنها تعتمد على ميزانية الدولة كلية، كما أن الاستقلالية التي يتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة فهي ليست مطلقة إنما مقيدة بالتأثيرات التي تمارسها السلطة التنفيذية، فمثلا مجلس المنافسة و بالرغم من الاعتراف له بالاستقلالية المالية إلا أن ميزانيتها تبقى تابعة لوزارة التجارة وتخضع لقواعد المراقبة المحاسبية التي تخضع لها ميزانية الدولة.، كما أنها تلتزم السلطة التنفيذية بمراقبة الأتاوى المالية خارج إطار الخزينة العمومية، كما أنه ألزمتها النصوص التأسيسية لها بإيداع الأموال الفائضة عليها للخزينة العمومية و المثال على ذلك الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري طبقا للمادة 173 مكرر 7 و 8 من القانون 0813 المعدل للقانون 85-05 المتضمن حماية الصحة و ترقيتها، و التي نصت على ما يلي: " قصد الانطلاق في عمله، تضع الخزينة العمومية تسبقا للتعويض تحت تصرف الوكالة و تمكينها من ممارسة نشاطها.....": "تسجل عند الحاجة الاعتمادات الإضافية الضرورية للوكالة من أداء مهامها في الميزانية العامة للدولة طبقا للإجراءات المعمول بها، و هو ما يتعارض مع الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة.

2- الحرية في وضع النظام الداخلي

تملك السلطات الإدارية المستقلة الحرية في تحديد و تحرير النظام الداخلي الخاص بها، ورغم الحرية التي تملكها بعض السلطات في وضع هذا الأخير إلا انه يوجد من الانظمة الداخلية التي تضعها السلطة التنفيذية و المثل على ذلك مجلس المنافسة، السلطة الحكومية للتصديق الالكتروني، و هذا ما يشكل قيда على عمل هذه السلطات الإدارية المستقلة.

3- الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

تتجسد الاستقلالية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة في حرية هذه الأخيرة في اختيار مستخدميها و تصنيفهم في إطار السلطة الرئاسية، إلا أنه يوجد نوع من التبعية لهذه السلطات إداريا في الحالات التالية:

- إعداد السلطات الإدارية المستقلة للتقرير السنوي: تلتزم بعض السلطات الإدارية المستقلة بإعداد التقرير السنوي الذي يرسل إلى الجهات الإدارية المركزية، مثل اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها و التي تلتزم بإعداد هذا التقرير و إرساله لرئيس الجمهورية⁶⁶، نفس الإجراء تقوم به الهيئة الوطنية للوقاية و من الفساد و مكافحته⁶⁷، وكذا سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي تعد تقريرا سنويا تبين من خلاله النشاط الإعلامي و الذي يقدم لكل من رئيس الجمهورية و البرلمان⁶⁸

⁶⁶ - طبقا للمادة 7 من المرسوم الرئاسي 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و ترقيتها.

⁶⁷ - طبقا للمادة 24 من القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من لفساد و مكافحته.

⁶⁸ - طبقا للمادة 43 من القانون العضوي رقم 12-05 المتضمن قانون الإعلام.

-إجراء القراءة الثانية: يمكن لمجلس القرض و النقد بموجب الصلاحيات التي يملكها في المجال المصرفي بوضع النصوص القانونية العامة و المجردة، إلا انه لا يمكن أن تصدر بالجريدة الرسمية والمرور إلى مرحلة التنفيذ إلا بعد خضوعها للرقابة المسبقة التي يمارسها وزير المالية طبقا للمادة 63 من قانون القرض و النقد:" يبلغ محافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له أجل عشرة أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها".

-خضوع بعض الأنظمة لإجراء الموافقة: تخضع بعض الأنظمة متوقفة على إجراء الموافقة من قبل وزير المالية بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، التي تبقى مجردة من الفعالية القانونية إلا بعد الموافقة عليها طبقا للمادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، و هذا ما من شأنه التأثير على الاستقلالية الوظيفية الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة.

-سلطة الحلول: لقد اعترف المشرع للسلطة التنفيذية بسلطة الحلول التي تحل من خلالها محل السلطات الإدارية المستقلة في الحالات المحددة قانونا، و المثال على ذلك المادة 48: " يمكن للجنة أن تعلق لمدة لا تتجاوز 5 أيام كاملة عمليات البورصة إذا ما حدث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة، و إذا كان الحادث مما يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز خمسة أيام كاملة كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون غيره"، تعتبر الحلول من السلطات التي تتمتع بها الهيئات المركزية للإدارة المحلية و بالتالي يعتبر هذا الإجراء من الإجراءات المقيدة لاختصاص الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة.

-إمكانية التغاضي عن بعض القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة: يمكن للسلطة التنفيذية التغاضي عن القرارات التي يتخذها مجلس المنافسة فيما يتعلق بعدم

الترخيص بالتجميع الاقتصادي، و الذي يسمح للحكومة أن تصرف النظر عن القرارات إما تلقائياً وإما من خلال طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل الرفض من قبل مجلس المنافسة، وذلك طبقاً للمادة 21 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل و المتمم حيث نصت على ما يلي: " يمكن للحكومة أن ترخص تلقائياً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، و ذلك بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتجارة و الوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع".

الفصل الثاني: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

تسند للسلطات الإدارية المستقلة العديد من الصلاحيات سواء السابقة أو اللاحقة، كما أن هذه الأخيرة تخضع للرقابة القضائية التي تتدرج من الرقابة السلطات في الدولة و هي السلطة التنفيذية و التشريعية و القضائية.

المبحث الأول: صلاحية الضبط السابق للسلطات الإدارية المستقلة

تتوزع صلاحيات البين صلاحية الضبط السابق الذي يأخذ إحدى الصورتين و هما الصلاحية التنظيم المباشرة و غير المباشرة، إضافة إلى صلاحياتها في مجال الرقابة المسبقة، و في الأخير صلاحية التحكيم، إلى جانب الصلاحية اللاحقة التي تتضمن سلطة العقاب.

المطلب الأول:

يعتبر الضبط المسبق من أهم الصلاحيات و السلطات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنها تختلف بين السلطات القاعدية و التي تأخذ صورتين الصلاحية التنظيمية المباشرة و الصلاحية التنظيمية الغير مباشرة، كما أنها تمكنها من بسط رقابتها و اتخاذ التدابير

الوقائية أو القيام بالتحقيقات و ذلك من خلال اتخاذ جملة من التدابير الوقائية أو القيام بالتحقيقات أو من خلال التحكيم.

الفرع الأول: الاختصاص القاعدي للسلطات الإدارية المستقلة

يقصد بالاختصاص القاعدي بصورة عامة هو تلك الصلاحية أو المكنة القانونية لوضع القواعد القانونية في الدولة، و التي تمس بالمراكز القانونية إما بالإنشاء أو الإلغاء أو التعديل، ويعتبر هذا الاختصاص من الصلاحيات الأصلية بالنسبة للسلطة التشريعية من خلال صلاحية سن القوانين العادية و العضوية و السلطة التنفيذية من خلال الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في المجال التنظيمي أو الإداري الفردي.

أولاً: السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة

بالرجوع لأغلبية النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، يتضح أن المشرع الجزائري حصر الاختصاص التنظيمي لبعضها و هي مجلس النقد و القرض، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلوكية واللاسلكية، مجلس المنافسة، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة و السلطة الوطنية للتوقيع الالكتروني، و هي تمارس هذه الصلاحية بصفة مباشرة و صريحة، أما باقي السلطات فهي تمارس هذه الصلاحية بصفة غير مباشرة و ذلك من خلال ممارسة سلطتها المعنوية.

1-صلاحية التنظيم المباشرة

يقصد بالسلطة التنظيمية المباشرة الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، إمكانية هذه الهيئات من إصدار مجموعة من الأنظمة -اللوائح- و التي تتمثل في وضع مجموعة من القواعد تطبيقاً لنصوص تشريعية و تنظيمية سابقة، و لذا سميت بالسلطة التنظيمية التطبيقية.⁶⁹

و من أمثلة ذلك صلاحية مجلس النقد و القرض و المختصة بتنظيم المهنة المصرفية عن طريق وضع شروط و قواعد قانونية للاتحاق بها، و ذلك طبقاً للنصوص القانونية الواردة في قانون النقد و القرض⁷⁰، إضافة إلى لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة التي تمارس السلطة التنظيمية في مجال قواعد سير سوق القيم المنقولة.⁷¹

أما فيما يخص المبرر القانوني لصلاحية التنظيم للسلطات الإدارية المستقلة فيرجع إلى فكرة التفويض و التي أنكرها الفقه باعتبار أن هذه الأخيرة تملك هذه الصلاحية بموجب القانون الذي أصدره المشرع بصفة منفردة، و ذلك بناء على النصوص المنشئة لهذه الأخيرة سواء العادية مثل القانون رقم 08-12 المعدل و المتمم للقانون رقم 03-03 المتعلق بقانون المنافسة و التي نصت المادة 18: "اتخاذ كل التدابير في شكل نظام... ينشر في الجريدة الرسمية"، أو العضوية في المادة 40 من قانون الإعلام: "تتولى بهذه الصفة على الخصوص ما يأتي:.....-تحديد قواعد وشروط الإعانات و المساعدات التي تمنحها الدولة لأجهزة الإعلام، و السهر على توزيعها.....". أو حتى القوانين الفرعية مثل لجنة ضبط الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام و التي وردت في المادة 213 من المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن قانون الصفقات العمومية و تفويضات المرفق العام.

⁶⁹ -بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.201.

⁷⁰ -أنظر المواد 62-118-126 من الأمر 03-04 من المعدل و المتمم للأمر السالف ذكره.

⁷¹ -يقصد بالقيم المنقولة مجموع الأوراق المالية الكلاسيكية -الأسهم و السندات- و الحديثة -السندات القابلة للتحويل و السندات المجزأة- و التي تمارس سلطتها التنظيمية طبقاً للمادة 15 من القانون 0304 المعدل و المتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق بالبورصة القيم المنقولة المعدل و المتمم. السالف ذكره.

2-صلاحية التنظيم غير المباشرة

إذا كانت البعض من السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بصلاحيه التنظيم المباشرة، إلا أنه في نفس الوقت تتمتع أغلبيتها بصلاحيه التنظيم الغير مباشرة، وذلك من خلال العديد من السلطات المعنية، و التي يمكن حصرها في الإجراءات التالية: السلطة الاستشارية، سلطة إصدار التعليمات، سلطة تقديم الاقتراحات، و سلطة إصدار التوصيات.

أ-السلطة الاستشارية:القاعدة العامة أن الرأي الصادر عن أي جهة من الجهات هو غير ملزم إلا أنه وفي بعض الحالات قد يفرض النص ضرورة اللجوء إليه قبل إصدار أي قانون أو تنظيم، و المثال على ذلك الاستشارة الوجوبية التي لكل قانون أو تنظيم له علاقة بأي نص تنظيمي أو قانوني له صلة بالمنافسة، طبقا للمادة 19 من القانون 08-12 المعدل و المتمم لقانون المنافسة 03-03، و كذلك السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني و التي ألزمها القانون المنشئ لها إلى استشارة هذه الهيئة عند أي مشروع نص تشريعي أو تنظيمي ذي صلة بالتوقيع و التصديق الالكترونيين طبقا للمادة 18 من القانون 15-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين.

ب-سلطة إصدار التعليمات: تعتبر التعليمه من الوسائل القانونية المستعملة داخل الإدارة العمومية، و الأصل أنها غير ملزمة للغير، إلا أنه التعليمات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة هي من الأساليب المؤثرة على الأشخاص المعنية بمجال الضبط الذي تخضع له، و المثال على ذلك التعليمات المتعلقة ببورصة الجزائر، بالوسطاء في عمليات البورصة، المرتبطة بالمصدرين إلخ.....

ج-سلطة تقديم الاقتراحات: بالرجوع للنصوص القانوني الخاصة ببعض السلطات الإدارية المستقلة يلاحظ أنها تملك سلطة الاقتراح في بعض المجالات، كالهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

ومكافحته و التي تملك سلطة الاقتراح في السياسة الشاملة للوقاية من الفساد تجسد مبادئ دولة القانون و تعكس النزاهة و الشفافية و المسؤولية في تسيير الشؤون و الأموال العامة....، كما أنها تقترح في المجال التشريعي و التنظيمي طبقا للمادة 2/20 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته.

د- سلطة إصدار التوصيات: هي عبارة عن أعمال تحضيرية مقدمة من قبل السلطات الإدارية المستقلة من أجل الأخذ بعين الاعتبار التعديلات التي تقترحها في المجال القانوني أو التنظيمي أو هي تعتبر دعوة ملحة للسلطة التنفيذية للمضي في التوصيات المقترحة.

ثانيا: سلطة إصدار القرارات الفردية

تملك السلطات الإدارية المستقلة سلطة اتخاذ القرارات الفردية باعتبارها من امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها في الأصل أجهزة لإدارة، إلا أن هذه القرارات ذات طبيعة قانونية خاصة وتتخذ صورتين أساسيتين وهما:

1- سلطة الترخيص: تتضمن هذه الصلاحية إعطاء الرخص الإدارية للمتعاملين معها من أجل ممارسة و فرض الرقابة التي تمارسها في مجال الضبط الإداري، إلا أن هذا الإجراء يأخذ أحد الشكلين التاليين:

أ- منح الاعتماد أو الرخصة: يقصد بالاعتماد الموافقة المسبقة التي يخضع لها أي مشروع، والذي تمنحه الإدارة بناء على سلطتها التقديرية، و بالتالي الاختصاص بمنح الاعتماد ليس بالاختصاص المقيد و إنما هو اختصاص تقديري⁷²، و هو من الصلاحيات التي يجب على الإدارة أن تدرسه وفقا لمبدأ الموازنة بين المصلحة العامة و الخاصة، و بالرجوع للنصوص القانونية

⁷² - بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، 225.

الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة نجد أغلبها تعتمد على هته الطريقة من أجل الضبط السابق، و المثال على ذلك نص المادة 115 / 6 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء و الغاز و التي تضطلع بمهمة: "دراسة الطلبات و تسليم الرخص لإنجاز و تشغيل المنشآت الجديدة لإنتاج الكهرباء و النقل بما في ذلك الخطوط المباشرة للكهرباء و القنوات المباشرة للغاز، و مراقبة احترام الرخص المسلمة....".

ب- القرار الفردي الخاص بالتأشيرة

يستعمل هذا الإجراء في المجال الاقتصادي، و المثال على ذلك التأشيرة التي تمنحها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، على كل مذكرة إعلامية موجهة للجمهور قبل نشرها، و الصادرة عن الشركات و المؤسسات العمومية الناشطة في سوق القيم المنقولة طبقا للمادة 16 من القانون 03-04 المعدل و المتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

2- وضع التدابير الإدارية الوقائية: تعتبر التدابير الوقائية للسلطات الإدارية المستقلة من الاختصاصات الأصيلة لها باعتبارها تعمل على اتخاذ كافة التدابير من أجل الضبط السابق للحيلولة دون الإخلال بالنصوص القانونية و بالتالي الأضرار التي قد تسببها، و تجدر الإشارة أن هذه التدابير تختلف عن إجراءات البوليس و الضبط الإداري، فإذا كانت الأخيرة تخص الضبط من خلال اتخاذ التدابير التنظيمية و الفردية، فإن الأولى تختص باتخاذ التدابير الفردية فقط، و المثال على ذلك سحب الاعتماد الذي يمكن أن يصدره مجلس النقد و القرض طبقا للمادة 95 من نفس القانون: "دون الإخلال بالعقوبات التي قد تقررها اللجنة المصرفية في إطار صلاحياتها، يقرر المجلس سحب الاعتماد: أ- بناء على طلب من البنك أو المؤسسة المالية، ب-

تلقائياً: إن لم يصبح الشروط التي يخضع لها الاعتماد متوفرة، 2- إن لم يتم استغلال الاعتماد لمدة 12 عشر شهراً، 3- إذا توقف النشاط موضوع الاعتماد لمدة 6 أشهر. "

الفرع الثاني: سلطة الرقابة المسبقة للسلطات الإدارية المستقلة

الرقابة المسبقة هي امتداد للاختصاص التنظيمي، و ذلك من أجل ضمان احترام القوانين والتنظيمات، و هي تحتل مكانة هامة ضمن الاختصاصات الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، و يمكن تحديد أدوات الرقابة المسبقة في الإجراءات التالية، و هي سلطة التحقيق، اتخاذ التدابير الوقائية من أجل الوقاية من المخالفات، و في الأخير سلطة التحكيم.

أولاً: سلطة التحقيق

يقصد بسلطة التحقيق للسلطات الإدارية المستقلة هو تمتع هذه الأخيرة بجميع الوسائل التي تسمح لها بجمع المعلومات عن سير النشاطات التي تندرج ضمن اختصاصها، و التي تشكل بمفهوم آخر في سلطة التحري التي تتمتع بها أغلب هذه السلطات⁷³، كما تتجسد هذه الصلاحية من خلال قيام السلطات الإدارية المستقلة بنوعين من التحريات، نتعرض لهما فيما يلي.

1- التحريات ذات الطبيعة الإدارية

يمكن للسلطات الإدارية المستقلة بناءً على هذا الصلاحية أن يضطلع على أي وثيقة أو مستند مفيد في التحقيق، كما تسمح لها بدخول كل مكان مهني يدخل ضمن الاختصاص

⁷³ - بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.235.

الضبطي الخاضع لها، و ذلك من أجل جمع المعلومات و يكون ذلك إما بمفردها أو بناء على استدعاء المتعاملين معها، و المثال على ذلك التحريات التي تقوم بها اللجنة المصرفية في إطار مراقبتها المسبقة للمجال المصرفي، طبقاً للمادة 1/105 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل و المتمم، و التي تضمنت ما يلي: "...مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها...."، أما المادة 1/108 من نفس الأمر فتنص على: ".....و ذلك بناء على الوثائق و في عين المكان.....".

2-التحريات ذات الطابع القهري أو القسري

يقصد بهذه التحريات التحقيق الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة في إطار بحثها عن المخالفات و التي تتميز بإمكانية إجراء التفتيش و الحجز، و هي مشابهة للتحريات التي تمارسها الضبطية القضائية⁷⁴، و المثال على ذلك السلطة الرقابية الممنوحة لمجلس المنافسة التي تسمح لرئيسه القيام بمهمة التحقيق في قضايا تخص القطاع إلى مقرر عام أو مقررين طبقاً للمادة 24 من القانون 08-12 المعدل و المتمم للقانون 03-03 المتعلق بالمنافسة، و الذين يباشرون مهامهم طبقاً للمادة 51 من نفس القانون السالف ذكره على النحو التالي: "...باستلام أية وثيقة حيثما وجدت و مهما تكن طبيعتها و حجز المستندات.....".

للإشارة التحريات القهرية من شأنها أن تمس بالحرية الفردية، و التي تستلزم من المشرع إحاطة هذه الإجراءات برقابة القاضي المختص حتى لا يتعسف في استعمالها مما يمس بالحرية الفردية للمتعاملين معها.

ثانياً: سلطة اتخاذ التدابير بهدف الوقاية من المخالفات

⁷⁴ - بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.239.

من أجل تصحيح مسار المتعاملين مع السلطات الإدارية المستقلة، و من أجل ضمان عدم مخالفة القوانين و التنظيمات الخاضعة لها، منح المشرع بعضها بعض الإجراءات الاحترازية والتي تنقسم لنوعين نتطرق لهما فيما يلي.

1- سلطة توجيه الانتقادات

تتجسد هذه الصلاحية في العديد من الإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة، و المتمثلة في تقديم التوصيات السلطة التنفيذية قصد الأخذ بها في مشاريع القوانين أو التنظيمات، توجيه الاعتذارات و هي وسيلة لتنبية الموجه إليه بالإخلال المرتكب من قبله، والمثال على ذلك لجنة ضبط الكهرباء و الغاز التي تملك توجيه إعذار لصاحب رخصة استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء، للتوقف عن المخالفة المرتكبة من طرفه ، و إلا قررت سحب الرخصة منه طبقاً للمادة 13 و 14 من المرسوم رقم 06-428 المؤرخ ي 26 نوفمبر 2006 و المحدد لإجراء منح الرخص استغلال المنشآت لإنتاج الكهرباء.⁷⁵

سلطة تقديم الملاحظات من بين الصلاحيات التي تتمتع بها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة دون باقي السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها تملك توجيه الملاحظات إلى الشركات التي تم قبول تداول قيمتها في البورصة متى تأكد لها أن هناك حالات سهو في الوثائق المنشورة أو المقدمة طبقاً للمادة 35 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل و المتمم، على أن يتم نشر هذه الملاحظات التي تم الجمهور في النشرة الرسمية للتسعيرة أو في أية أداة إعلامية أخرى وفقاً للمادة 36 من المرسوم التشريعي المذكور أعلاه.

⁷⁵ -الصادر في الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 2006.

و أخيرا سلطة توجيه التحذيرات التي تتضمن دفع المعني بتسوية وضعه القانوني والتنظيمي، و بالرجوع للنصوص القانونية المنشئة لهته الهيئات، يلاحظ أن اللجنة المصرفية هي الوحيدة التي تملك هذه الصلاحية، إذ يمكنها توجيه تحذير لكل مؤسسة خاضعة لرقابتها أخلت بقواعد المهنة، و هو ما يسمح لمسيرى هذه المؤسسات بإمكانية تقديم التفسيرات اللازمة طبقا للمادة 111 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد و القرض المعدل و المتمم.

2- سلطة توجيه الأوامر

لا تكفي بعض السلطات الإدارية المستقلة في بعض الحالات بمعاينة المخالفات فقط و إنما تملك مكنة توجيه الأوامر للمتعاملين لتعديل سلوكهم المخالف للقواعد القانونية، حماية لمبدأ المشروعية، و هي بمثابة رقابة مطابقة تصرفات المتعاملين مع النصوص و التنظيمات، و المثال على ذلك اللجنة المصرفية التي لها أن تأمر كل من البنوك و المؤسسات المالية بنشر تصحيحات حول حساباتها السنوية، متى تبين لها بأن البيانات غير صحيحة، أو أن هناك سهو في المستندات المنشورة، إذ تقوم باتخاذ كافة التدابير التي من شأنها أن تعيد التوازن المالي، و تصحح أساليب التسيير طبقا للمادة 112 من الأمر 03-12 المتعلق بالنقد و القرض السالف ذكره.

ثالثا: سلطة التحكيم

دفعت العديد من الأسباب الاقتصادية و قواعد المنافسة الداخلية و الخارجية المشرع إلى الاعتراف لبعض السلطات الإدارية المستقلة بصلاحية التحكيم و حل الخلافات بين المتعاملين، من أجل الحفاظ على المصالح الو التوازنات الضرورية لعمل و حسن سير المنافسة، إذ منحت هذه الصلاحية لثلاثة هيئات و هي: لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة، سلطة البريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية و لجنة ضبط الكهرباء، إلا أن هذا الإجراء يختلف عن التحكيم التقليدي، بحيث السلطات الإدارية المستقلة الممنوحة هذا الأخير لا تستعملها باتفاق

سابق أو مشروط، من قبلها، أما بالنسبة للمحكّمين، فهم محددين من قبل المشرع مسبقاً، وبالتالي ليس للمتعاملين مع السلطات الحرية في اختيارهم.

تتميز هذه الصلاحية عن التحكيم التقليدي في مجال التنفيذ و الطعن، فإذا كان يمكن بالنسبة للطريق الثاني القيام بالتنفيذ بعد إماره بالصيغة التنفيذية، وكذا الطعن بالاستئناف والنقض، إلا أنه في مجال السلطات الإدارية المستقلة يعتبر قراراً إدارياً يتم الطعن فيه بدعوى تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة.⁷⁶

المبحث الثاني: الضبط اللاحق للسلطات الإدارية المستقلة

لقد أعترف المشرع للإدارة بشكل عام و السلطات الإدارية بصفة خاصة بالسلطة القمعية، و تسلط العقوبة الإدارية و التي تتميز عن العقوبة القضائية السالبة للحرية التي تسلطها الجهات القضائية المختصة، و التي اثبت الواقع عدم قدرتها على قمع و عجزها عن الحد من الجرائم الاقتصادية و المالية بسبب عدم ملاءمتها لفكرة الضبط التي تتطلب جانبا كبيرا من التخصص والتمكن من تقنيات المجال محل الضبط، إلا أن هذه السلطة تخضع للعديد من الضمانات حتى لا يتعسف في استعمال حقها.

الفرع الأول: مفهوم العقوبة الإدارية

تمارس السلطات الإدارية المستقلة إلى جانب سلطة الضبط السابق، سلطة الضبط اللاحق و المتمثلة في صلاحية تسليط العقوبة الإدارية على متعاملين معها، و التي تأخذ العديد من الأشكال و تتميز بالعديد من الخصائص، و تتميز عن الكثير من الإجراءات المشابهة لها.

أولاً: تعريف العقوبة الإدارية

⁷⁶ - بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص.249.

يعرفها أحد الفقهاء العقوبة الإدارية بأنها: "..... تلك الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة، و هي بصدد ممارستها لسلطتها اتجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، و ذلك كطريق أصلي لردع خرق القوانين و اللوائح....." ⁷⁷، كما أنها تعرف كالتالي: "قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات فردية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل و الإجراءات المقررة قانونا غايتها أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة." ⁷⁸

و بناء على العديد من التعريفات المتباينة لدى الفقه، إلا أن مجملها تتفق على اعتبار أن هذه الإجراءات تتخذ بناء على مخالفة أو إخلال لأحكام تشريعية أو تنظيمية، و لا تكون إلا بموجب قرار إداري صادر عن سلطة إدارية مختصة تقليدية كانت أو مستقلة، و هي بالتالي تعتبر وسيلة قانونية لتنفيذ القوانين و وسبيلا لضمان فعاليتها في حماية النظام العام في أحد مظاهره، وأبعاده الجديدة، إضافة إلى عناصره و مقوماته التقليدية المعروفة.

في الأخير يمكن تعريف العقوبة الإدارية بأنها "الإجراء القمعي الموقع من طرف الهيئات - بواسطة قرار إداري فردي- على كل متعامل قام بخرق إحدى القواعد القانونية المنصوص عليها بموجب التشريع أو التنظيم، و ذلك بهدف الردع لا بهدف الوقاية من المخالفة.

ثانيا: خصائص العقوبة الإدارية

تتميز العقوبة الإدارية في مجال السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الخصائص، نتطرق لها فيما يلي.

⁷⁷ - أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 1996، ص.227.

⁷⁸ - عبد الرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، العدد رقم 6، كلية الحقوق و العلوم السياسية-جامعة تلمسان-، 2008، ص.254-256.

1-العقوبة الإدارية العامة عمل إنفرادي صادر عن سلطة مختصة

تعتبر العقوبة الإدارية من الأعمال القانونية المنفردة الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة المختصة، و الذي يأخذ صورة القرار الإداري المنفرد الذي يفترض توافر جميع مقومات القرار الإداري، و إلا اعتبر مخالفا لمبدأ المشروعية، الأمر الذي يجعله قابلا للإلغاء بموجب دعوى تجاوز السلطة أمام الجهات القضائية المختصة.

2- العقوبة الإدارية العامة ذات طبيعة ردعية:

الهدف من العقوبة الإدارية الردع و ليس الوقاية من المخالفة و هي تتلاقى مع العقوبة التقليدية و التي تتخذ بناء على المخافة للقانون بمفهومه الواسع، و بالتالي تتميز عن إجراءات البوليس الإداري و التي تتخذ من أجل الوقاية من الجريمة و الحفاظ على النظام العام.

3-العقوبة الإدارية العامة ذات طبيعة إدارية:

اصطبغت العقوبة الإدارية العامة بالطابع الإداري نسبة للجهات الإدارية التي تملك اتخاذها، بدون وجود العلاقة بين الإدارة و الشخص المعاقب، و هو عكس الحال بالنسبة للعقوبة الإدارية الخاصة التي تفترض ضرورة وجود علاقة خاصة بينهما.

ثالثا: تمييزها عن غيرها من المصطلحات المشابهة لها

1-التمييز بين العقوبة الإدارية العامة و العقوبة الجزائية:

2- التمييز بين العقوبة الإدارية العامة و العقوبة الإدارية الخاصة:

3-التمييز بين العقوبة الإدارية العامة و إجراءات البوليس الإداري:

رابعا: أنواع العقوبة الإدارية

تنقسم العقوبات الإدارية إلى نوعين بحسب مضمون هذه الأخيرة، و هي العقوبات المالية و العقوبات غير المالية.

1-العقوبات الإدارية المالية

العقوبات الإدارية العامة المالية هي العقوبات التي توقعها السلطة الإدارية، مستهدفة من خلالها الذمة المالية للشخص المعاقب بالإنقاص من قيمتها لفائدة الخزينة العمومية⁷⁹، و بالتالي تقوم أساسا على الغرامة الإدارية، و التي تتمثل في أنها مبلغ مالي تفرضه السلطة الإدارية على المخالف للقوانين و التنظيمات، بغية عقابه و ردعه عن الأفعال التي قام بها، و من بين هذه السلطات الإدارية نجد السلطات الإدارية المستقلة التي تملك اتخاذ هذه الصلاحية و المثال على ذلك ما نصت عليه المادة 3/1/114 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد و القرض المعدل و المتمم، وكذا الغرامات المالية التي توقعها مجلس المنافسة في حالة المخالفات التي تشكل ممارسة مقيدة للمنافسة طبقا للمادة 26 من القانون 12-08 من القانون المعدل و المتمم للقانون 03-03 المتعلق بالمنافسة.

2- العقوبات الإدارية غير المالية

يلاحظ أن العقوبات الإدارية العامة غير المالية تتخذ العديد من الصور، و هي إما سحب الاعتماد أو الترخيص، و إما المنع أو الحد من ممارسة أي نشاط من النشاطات التي يمارسها المتعامل مع السلطة الإدارية المستقلة، أو عقوبات معنوية ، نتطرق لها فيما يلي.

⁷⁹ -عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، دار مصر الجديدة، مصر، ص.12.

أ- سحب الاعتماد أو الترخيص: لقد سبق الحديث عن هذه السلطة و التي قد تعتبر من قبيل التدابير الوقائية و قد تعتبر من قبيل العقوبات الإدارية العامة غير المالية.

ب- المنع من ممارسة النشاط: و هي من العقوبات التي توقعها مثلا اللجنة المصرفية في حالة الإخلال بالنصوص القانونية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه، و التي تتخذ أحد الأشكال المنصوص عليها في المادة 114 من قانون النقد و القرض.

ج-العقوبات الإدارية العامة غير المالية المعنوية:

المقصود بهذه العقوبات تلك التي تتضمن الإنذار و التوبيخ لكل متعامل لا يحترم النصوص القانونية و التنظيمية التي تخضع لها السلطات الإدارية المستقلة، و المثال على ذلك الإنذار والتوبيخ اللذين تملك توقيعهما اللجنة المصرفية طبقا للمادة 114 من نفس القانون المذكور أعلاه.

الفرع الثاني:ضمانات تنفيذ السلطة العقابية

يجب أن يخضع القرار الإداري الخاص بالعقوبة الإدارية العامة في مجال سلطة الضبط السابق التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ المشروعية، و الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري و التي تشترك مع الضمانات القانونية غير القضائية، إضافة إلى الضمانات غير القضائية.

أولا: الضمانات القانونية غير القضائية

تتعلق الضمانات القانونية الخاصة بالقرار الإداري فيما يخص العقوبة الإدارية، ضمانات تتعلق بالجانب الشكلي للقرار الإداري، و منها ما يتعلق بالجانب الموضوعي لهذا الأخير، أما بالنسبة للضمانات القانونية ذات الاعتبار الشكلي، فهناك فرق كبير بين الشكل و الإجراءات في القرار

الإداري بصفة عامة و في القرار الإداري الخاص بالعقوبة الإدارية بصفة خاصة، و هذا ما أوجبه المشرع في النصوص التأسيسية الخاصة بالسلطات و إلا اعتبر معيبا من حيث الشكل مما يستوجب إبطاله، و المثال على ذلك مجلس المنافسة، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، إلا أنه حتى عند عدم النص على هذا الشرط فالقضاء الإداري الجزائري اعتبرها من قبيل المبادئ العامة للقانون كاللجنة المصرفية.

الضمانات الإجرائية للقرارات القمعية للسلطات الإدارية المستقلة تقوم على مبدأي الحياد والذي يتمثل في ضرورة وقوف هذه الأخيرة بعيدة عن كل الشكوك في انحيازها عند تقرير العقوبة الإدارية، إلى جانب الحق في الدفاع و الذي يعتبر من بين الحقوق المدسترة و المؤطرة قانونيا، إلا أنه في مجال السلطات الإدارية لم يتطرق لها المشرع الجزائري صراحة و إنما هناك بعض الإشارات و الدلائل على الأخذ بها في بعض المواقف، المتمثلة في إمكانية المخاطب بالقرار العقابي، و تقديم بعض الملاحظات، و المثال المواد 52،53،55 من الأمر 03-03 المتعلق بقانون المنافسة.

الضمانات الموضوعية لا تقل أهمية عن الشكلية و التي تقوم على العديد من الأسس و المتمثلة في مبدأ الشرعية و القائم على ضرورة النص صراحة على الفعل المخالف في القوانين الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة، إلى جانب مبدأ شخصية العقوبة و التي تتمحور حول ضرورة توقيع العقوبة الإدارية على الشخص المخالف للقانون أو التنظيم، و هي تنطبق على الشخص الطبيعي و المعنوي، هناك مبدأ آخر و هو عدم الجمع بين العقوبات، إلا انع ذا المبدأ لا يمكن تطبيقه في العقوبات الإدارية و الجزائية لأن كل منهما يهدف إلى تحقيق غايات معينة، مبدأ التناسب من المبادئ المعتمد عليها في مجال الضبط الإداري، الذي يرمي إلى ضرورة حرص

السلطات الإدارية المستقلة على التوافق بين المخالفة و العقوبة الإدارية، وما يدل على ذلك في السلطات الإدارية هو لجوء المشرع إلى تحديد الحد الأقصى لها.

ثانيا: الضمانات القانونية القضائية:

تنحصر الضمانات القضائية في العديد من النقاط القانونية، بدايتها بالطعن الإداري أو التظلم المسبق الذي كان قانون الإجراءات المدنية يعتبره إلزاميا و وجوبيا قبل اللجوء إلى القضاء، إلا أنه تراجع عن ذلك و أضفى عليه الطابع الاختياري، و هذا ما ينطبق على جميع القرارات الإدارية ما فيها القرارات الخاصة بالعقوبة الإدارية العامة في مجال السلطات الإدارية المستقلة، مع أن هناك بعض المدد الواردة في المواد 107 من قانون النقد و القرض و المادة 5 من القانون الخاص ببورصة القيم المنقولة، و التي أوضحت المدد التي يمكن محاصمة القرارات الإدارية خلالها على سبيل الاختيار لا الإلزام، تبقى مسألة محاصمة القرار القمعي قضائيا تخضع للقواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، إلا أنه هناك استثناء يرد عليها نتطرق له في مجال الرقابة القضائية.

المبحث الثاني: الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

المطلب الأول: رقابة السلطة التنفيذية و التشريعية

الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية

الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

الفرع الأول: رقابة القاضي الإداري

الفرع الثاني: رقابة القاضي العادي

-الضمانات الشكلية و الإجرائية لمشروعية السلطة القمعية:

أ-الضمانات الشكلية:

ب-الضمانات الإجرائية:

-مبدأ الحياد

-مبدأ الدفاع:

2-الضمانات الموضوعية لمشروعية السلطة القمعية

أ-مبدأ الشرعية:

ب-مبدأ شخصية العقوبة:

ج-مبدأ عدم جمع بين العقوبات:

د-مبدأ التناسب:

هـ-مبدأ عدم الرجعية:-----

ثانيا: الضمانات القانونية القضائية

1-الطعن الإداري المسبق:

2-ولاية الاختصاص:

3-مواعيد الطعن القضائي:

4-وقف تنفيذ القرارات الإدارية العقابية: