**النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة**

لقد أدت التطورات التي عرفتها الحياة الغقتصادية و السياسية و الاجتماعية الى تطور مفهوم الدولة ، فبعد أن كانت حارسة أصبحت متدخلة بعد الحرب العالية الثانية و الازمة الاقتصادية العالمية و بنهاية الحرب الباردة ظهر نظام اقتصادي جديد يعرف باقتصاد السوق و الذي تجسد في الواقع بما يسمى بالعولمة اي ازالة الحدود الاقتصادية بين الدول و تسهيل التعامل و هذا ما ادى الى تحول الدول من متدخلة الى دول ضابطة و تجسد ذلك من خلال انسحابها الشبه الكلي من السوق و احداث هيئات جديدة خولت لها مهمة ضبط النشاط الاقتصادي و المالي تسمى بالسلطات الادارية المستقلة

**مفهومها**

ان التطور الاجتماعي و الاقتصادي يتطلب تطور القوانين و الانظمة و يتم ذلك اما بتعديل القوانين او باستحداث وسائل و اساليب جديدة في الادارة تعمل على تسهيل تسيير المرافق العامة و هذا ما حصل في مجموعة من الدول من بينها فرنسا عندما ظهر في التنظيم الاداري اسلوب جديد من اساليب الادارة يتمثل في هيئات و مجالس و لجان مستقلة عن السلطة التنفيذية تدخل كلها ضمن ما يسمى بالسلطات الادارية المستقلة .

و من اجل تحديد مفهوم هذه السلطات يتعين التطرق الى نشاتها و اسباب ظهورها

**نشاتها و اسباب ظهورها**

نظرا لاهمية و حساسية دور السلطات الادارية المستقلة في ضبط و تنظيم النشاطات يتعين التعرض الى مراحل نشاة هذه السلطات و الاسباب التي ادت الى ظهورها

لقد نشات السلطات الادارية المستقلة في اول مرحلة في الدول الانجلوسكسونية (امريكا و بريطانيا ) ثم انتقلت الى الدول الاوربية ثم مستعمراتها السابقة و من بينها الجزائر

**نشاتها و تطورها في الولايات المتحدة الامريكية**

ان اول دولة عرفت السلطات الادارية المستقلة هي الولايات المتحدة الامريكية تحت تسمية السلطات العامة او الوكالات المستقلة و كان ذلك على مرحلتين ففي اواخر القرن 18 عرفت عدد من هذه السلطات لفترة محددة و لم تعرف سلطات دائمة الا في اواخر القرن 19 اين تم انشاء "لجنة التجارة ما بين الولايات " و بالضبط في 1887 لمراقبة النقل و التجارة ما بين الولايات و بالضبط في 1887 لمراقبة النقل و التجارة بين الدول الفيديرالية و الغيت في 1995 و تم احالت مهامها الى وكالة اخرى .

ان ما يميز السلطات الادارية المستقلة في الولايات المتحدة الامريكية هو انها تعتبر اجهزة عامة مندمجة في السلطة التنفيذية و لكن تتمتع بذاتية نسبية كونها تخضع للسلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في ان واحد و هذا ما يعطيها نوع من الاستقلالية اتجاه السلطة التنفيذية بحيث يمنع على الرئيس عزل اعضائها الا في حالة الخطأ الجسيم و تحت رقابة السلطة التشريعية .

رعم الجدل الذي وقع في الولايات المتحدة الامريكية حةل من له سلطة انشائها بين الرئيس و السلطة التشريعية الا ان اغلبية الفقه اجمع على الشروط الواجب توافرها فيها و تتمثل في :

1-ان يكون اعضاؤها غير قابلين للعزل من طرف الرئيس الا في حالة الخطأ الجسيم

2-ان تسير من طرف جهاز جماعي

3-ان تكون لها سلطة التنظيم و سلطة شبه قضائية

4-ان تكون الرقابة على اعمالها من طرف السلطتين محددة بموجب قانون فيديرالي

**في بريطانيا**

عرفتها في اواخر القرن 20 بعد الحرب العالمية الثانية تحت تسمية المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة " و اما تحت تسمية الاجهزة العامة غير الاقليمية .

ان ما يميز السلطات الادارية المستقلة في بريطانيا عنها في الولايات المتحدة الامريكية هو غياب الطابع الجماعي في تشكيلتها .

**في فرنسا**

لقد عرفت فرنسا السلطات الادارية المستقلة لاول مرة في سنة 1978 عندما قام المشرع الفرنسي بانشاء "اللجنة الوطنية للإعلام الالي و الحريات CNIL commission nationale de l’informatique et des libertes و نص على ذلك صراحة في المادة 08 من القانون 17-78 و بقيت التسمية مرتبطة بهذه اللجنة الى غاية 1984 حيث عادت و ظهرت من جديد في قرار مجلس الدولة الفرنسي رقم 88/284 فيما يخص الهيئة العليا للإتصالات السمعية و البصرية ، ثم زاد عددها بعد ذلك .

ان ما يميز هذه السلطات في فرنسا هو انها تعمل باسم الدولة دون ان تكون تابعة للحكومة و تتمتع بالاستقلالية للقيام بمهامها دون ان تكون خاضعة للتوجيه و الرقابة من طرف السلطة التنفيذية

**في الجزائر**

ان الجزائر لم تكن استثناءا عن اغلب الدول خاصة منها الاشتراكية التي عرفت ازمات اقتصادية بحيث عرفت هي ايضا ازمة اقتصادية حادة في الثمانينات بفعل انخفاض سعر النفط و الذي انعكس سلبا على الاوضاع الاقتصادية ، الاجتماعية و السياسية .

و من اجل هواجهة هذه الازمة اضطرت الدولة الى انتهاج النظام الليبيرالي من خلال انسحابها من الحقل الاقتصادي و تحويل دورها من دولة متدخلة الى دولة ضابطة و لعل اهم خطوة في هذا الاتجاه كانت صدور المرسوم التنفيذي رقم 88/201 المؤرخ في 18/10/1988 المتضمن الغاء جميع الاحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد باي نشاط اقتصادي او احتكار للتجارة و هو الامر الذي تم تكريسه فيما بعد في دستور 1989 ثم في دستور 1996 باقراره لمبدأ حياد الادارة و مبدأ حرية التجارة و الصناعة .

ان انسحاب الادارة الجزائرية من النشاط الاقتصادي لم يكن كليا بل احتفظت ببعض الميكانيزمات و الاليات لتأطيره مراعاة لمقتضياة المرافق العامة و حماية المصلحة العامة .

ان هذا التأطير تجسد في الواقع من خلال انشاء هيئات جديدة عرفت بالسلطات الادارية المستقلة

بالرغم من اختيار اغلبية الدول لطريقة انشاء السلطات الادارية المستقلة لضبط الاقتصاد بعد انسحابها من تسييره الا انه ما يمكن ان يقال عن الجزائر هو ان ظهور السلطات الادارية المستقلة راجع لظاهرة التقليد للنظام الفرنسي في اختيار هذه المؤسسات الا ان ما يميز السلطات الادارية المستقلة في الجزائر عنها في فرنسا هو ان اغلبها ظهرت في المجال الاقتصادي

ان اول ظهور للسلطات الادارية المستقلة في الجزائر كان من خلال انشاء المجلس الاعلى للإعلام بموجب القانون 90/07 و الذي كيف المجلس صراحة على انه سلطة ادارية مستقلة ثم تعددت السلطات و نذكر منها : مجلس النقد و القرض 1990 ، المرصد الوطني لحقوق الانسان اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان و حمايتها 2001 ، لجنة تنظيمات عمليات البرصة و مراقبتها 1993 ، مجلس المنافسة ، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز / سلطة ضبط النقل ، سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته 2006 ، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، سلطة ضبط السمعي البصري ، الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الاعلام و الاتصال و مكافحتها ، المجلس الوطني لحقوق الانسان ...

**أسباب ظهورها :**

من خلال ما سبق يمكننا القول ان السلطات الادارية المستقلة نشأت في ظروف معينة و لمواجهة صعوبات في مختلف المجالات دفعت المشرعين الى انشاء هيئات و سلطات خارج التنظيم الاداري التقليدي و منحها قسط كبير من الاستقلالية لمواجهة الصعوبات في كل المجالات الاقتصادية و السياسية و حماية حقوق و حريات المواطنين .

**\*الاسباب السياسية :** إن بطء و محدودية الادارة التقليدية و البيروقراطية و بطء القضاء في مراقبة اعمال الادارة و عدم قدرة هذه الاخيرة على تلبية حاجيات المواطنين نظرا لتعدد مجالات تدخلها جعلهم يشككون في مصداقيتها .

ان انشاء السلطات الادارية المستقلة خفف العبء عن الادارة ، كما ان مهمة الضبط و حماية حقوق و حريات المواطنين المخولة لها قيدت سلطات الهيئات السياسية و الادارية و هذا ما اضفى نوع من الشفافية و قلل من التجاوزات التي كانت تتسبب فيها الادارة في اطار النظام القديم و هذا ما اعاد ثقة المواطنين بما تقوم به الادارة .

**\*الاسباب الاقتصادية** : تتمثل في ان الازمات الاقتصادية التي عرفتها الدول خاصة الاشتراكية دفعتها الى مراجعة نظامها الاقتصادي من خلال انسحابها من المجال الاقتصادي و ترك المجال للخواص مع تنظيمه من خلال فتح الحرية في التجارة و الصناعة و المنافسة و هذا بالتنازل عن الاحتكارات لصالح المتعاملين التجاريين و تشجيعهم على الاستثمار و خلق الثروات ، و حتى لا يتم نقل الاحتكار من الادارة الى المتعاملين الإقتصاديين تم انشاء السلطات الادارية المستقلة لضبط المجال الاقتصادي و خلق توازن بين حرية التجارة و الصناعة و الاستثمار و حقوق المواطنين في مرافق عمومية تشبع حاجياتهم و منتوجات ذات جودة عالية و باسعار ترضي الطرفين .

\*بالاضافة الى الاسباب الاقتصادية و السياسية التي دفعت الدول الى اختيار اسلوب السلطات الادارية المستقلة كالولايات المتحدة الامريبكية ، فانه توجد دول اخرى كفرنسا استعملت هذا الاسلوب لحماية حقوق و حريات المواطنين من تعسف الادارة و تجاوزاتها كون ان الرقابة القضائية على اعمال الادارة لم تكن كافية نظرا لضرورة تسجيل دعوى من طرف المتضرر و تعقيد الاجراءات و كثرة المصاريف و بطء جهاز القضاء لحل النزاع و فشله في بعض الاحيان في الموازنة بين المصلحة العامة و المصلحة الخاصة .

ان اسناد مهمة المحافظة على الحقوق و الحريات العامة الى هيئات ادارية اي غير قضائية يشكل تغيير جدري للدول و تنظيمها التقليدي و هذا ما دفع بعض الفقهاء الى اعتبار السلطات الادارية المستقلة كسلطة رابعة داخل الدولة .

**تعريف السلطات الادارية المستقلة**

ان تعدد الكلمات للدلالة على هذا النوع من الهيئات : لجنة ، وكالة ، جمعية ،مجلس ، مركز ... و اختلاف تشكيلاتها و تعدد مجالات تدخلها و عدم توحيد طبيعتها القانونية يجعل من الصعب وضع تعريف جامع و مانع لها ، و رغم اهمية السلطات الادارية المستقلة الا ان المشرعين لم يضعوا تعريفا لها فاتحين بذلك المجال للفقهاء و اجتهاداتهم نذكر البعض منها :

\*عرفها الفقيه هوريو على انها سلطات اداري تشبه المحاكم من دون ان تكون لها صفة قضائية و انها سلطات ادارية تتمتع بنوع من الاستقلالية و لها سلطة القرار لكنها ليست بسلطات ادارية مستقلة تماما عن الدولة لانها جزء من الادارة و تخضع بالتالي لمبدأ السلطة التسلسلية بحيث تكون تابعة لوزارة معينة بالذات .

كما عرفها الفقيهان GAUDET ET CHAPUS على أنها : كيان لا يتمتع بالشخصية المعنوية و له قدرة على اتخاذ قرارات نافذة رغم عدم خضوعه للرقابة التسلسلية او الوصائية

كما عرفها الفقيه MAITRE: على أنها وسبلة لممارسة السلطة التنفيذية من خلال هيئة عامة مستقلة عن السلطتين السياسية و الإقتصادية .

كما عرفها مجلس الدولة الفرنسي على أنها منشات إدارية تتصرف باسم الدولة و تتمتع بسلطة حقيقية دون ان تخضع بذلك الى سلطة الحكومة .

نظرا لحداثة هذا المفهوم في كل من فرنسا و الجزائر لا يوجد تعريف قانوني للسلطات الادارية المستقلة و هذا ما دفع بالباحثين الة تفكيك المصطلحات المشكلة لتسميتها و دراسة كل واحد على حدى و هذا كما يلي :

**أولا : السلطة الادارية المستقلة سلطة**

لغويا تعرف السلطة على انها القوة و القهر و السيطرة ، أصطلاحا من الجانب الموضوعي او الوظيفي هي القدرة و إمكانية إتخاذ قرار تنفيذي و من الناحية العضوية فتشير الى العضو الذي يتولى الوظيفة . و من اجل تعريف السلطات الادارية المستقلة نعتمد على التعريف الموضوعي للسلطة على انها القدرة على اتخاذ قرارات نافذة و التي من الممكن ان تكون موضوع دعوى تجاوز السلطة و على هذا الاساس تطلق كلمة سلطة على كل هيئة لها صلاحية اصدار قرارات نافذة و من بينها السلطات الادارية المستقلة كون ان وظيفتها تتجسد في الضبط و التي تتحققق من خلال سلطتها في اتخاذ القرارات من اجل انشاء او تعديل او انهاء مراكز قانونية او المساسا بحالات الافراد .

ان الراي التقليدي و الراجح حول مفهوم السلطة يعتبر معيار إمكانية اصدرا قرار تنفيذي كمعيار لتمييز السلطات الادارية المستقلة عن باقي الهيئات و هذا ما دفع جانب من الفقه الى استبهاد و نفي صفة السلطة عن السلطات الادارية المستقلة اذا لم تكن لها صلاحية اصدار قرارات تنفيذية و عندما يكون لها دور استشاري فقط و هذا ما تم في فرنسا بالنسبة للجنة السماح بالاطلاع على الوثائق الادارية و لجنة البنود التعسفية ، الا ان هذا الرأي تناقض مع موقف المشرع الفرنسي عندما منح صفة السلطة الادارية المستقلة لهيئات بالرغم من عدم تمتعها بصلاحية اصدار القرارات النافذة مثل اللجنة الوطنية لمراقبة التوقيفات الأمنية .

ان التباين بين موقف الفقهاء و المشرع الفرنسي دفع مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخاص بالسلطات الادارية المستقلة الى محاولة تحديد مفهوم كلمة "سلطة" و اعتبر ان لا احد ينفي صفة السلطة على الهيئات التي لها صلاحية اصدار القرارات التنفيذية و ان الاشكال يطرف بالنسبة للهيئات التي لها دور استشاري فقط .

للاجابة عن هذا الاشكال ذهب جانب من الفقه الى اعتبار السلطات الادارية المستقلة التي لها دور استشاري فقط كسلطة لما لها من قدرة على التأثير على السلطة التنفيذية و اعتبروا ان لها سلطة معنوية كبيرة خاصة عندما يتعلق الامر بحماية المستهلك و تحسين العلاقة بين المواطن و الادارة و هو الرأي الذي سايره مجلس الدولة الفرنسي بحيث ورد في نهاية تحليله لمصطلح السلطة أنه : " لا يهم في هذا الوضع إن كانت السلطات الإدارية المستقلة تصدر قرارات نافذة أم لا طالما أن قدرة التأثير و الإقناع تؤدي الى نفس النتيجة التي تؤدي اليها القدرة على إتخاذ القرار " .

من خلال ما سبق يبين لنا ان السلطات الادارية المستقلة انشأت نتيجة عجز و فشل التنظيم الاداري و الادارة التقليدية على ضبط و تنظيم بعض الأمور و القطاعات و أنه من غير المنطق اللجوء الى هذه الطريقة و تجريد هذه الهيئات من سلطة المساهمة الفعلية في ضبط القطاعات خاصة عندما لا تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات التنفيذية و هذا ما يدفعنا الى مسايرة موقف مجلس الدولة الفرنسي و الاخذ بالمفهوم الواسع للسلطة و بالتالي الإعتراف للسلطات الإدارية المستقلة كسلطات سواءا كانت لها سلطة اتخاذ القرارات التنفيذية أم لا طالما كانت لها طرق أخرى للتأثير على قرارات السلطة التنفيذية من خلال الإستشارات و الإقتراحات و الاراء

**ثانيا : السلطات الادارية المستقلة إدارية**

أنه قبل الإجابة عن السؤوال إذا كانت هذه الهيئات إدارية لم لا يقتضي علينا الأمر التذكير بالمقصود بالإدارة :

من الناحية العضوية تعرف الإدارة على أنها مجموعة من الهياكل و الأجهزة التي تقوم بالنشاط الإداري أما من الناحية المادية أو الموضوعية فيقصد بها النشاط الذي تقوم به الأجهزة السابقة الذكر من أجل تحقيق المصلحة العامة و من خلال الجمع بين التعريفين يمكن تعريف الإدارة على أنها تظهر بإعتبارها نشاط تقوم به هيئات عامة مستعملة إن تطلب الأمر إمتيازات السلطة العامة من أجل تحقيق المصلحة العامة

من خلال تسمية المشرعين لهذه الهيئات على أنها سلطات إدارية مستقلة فلا يمكننا أن ننكر عليها الطابع الإداري الا في بعض الاحيان عندما لم يذكر المشرع أنها سلطة إدارية مستقلة و ذكر تسمية أخرى كسلطة الضبط أو كهيئة إستشارية ، فالأمر غامض نوعا ما و هذا ما يدفعنا الى البحث عما اذا كانت تتمتع بالطابع الإداري أم لا و فيما يتمثل . و لرفع هذا الغموض لجأ بعض الفقهاء الى النظر الى تشكيلتها و وظائفها و مدى خضوع أعمالها لرقابة القضاء .

فأما فيما يخص التشكيلة : فمن خلال الإطلاع على تشكيلات الهيئات الادارية المستقلة الموجودة في الجزائر و فرنسا فلا يمكننا إستنتاج الطابع الإداري بحيث أنه بالرغم من وجود عدد هائل من أعوان الإدارة و الموظفين إلا انها ليست قائمة بحيث يوجد الى جانبهم أشخاص لا علاقة لهم بالإدارة مثل الممثلين للمجتمع المدني مما دفع الفقهاء الى هجر هذا المعيار و البحث عن طريقة تعيين الأعضاء لمعرفة إن كانت إدارية أم لا

بالرغم من إنشاء أغلبية هذه السلطات من طرف السلطة التشريعية إلا ان اغلية القوانين المنشأة لها أستندت مهمة تعيين الأعضاء المشكلين لها للسلطة التنفيذية بحيث نجد أن جميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يعينون بموجب مرسوم رئاسي و هي نفس الطريقة المعتمدة في تعيين الموظفين و أعوان الإدارة و هذا ما دفع مجلس الدولة الفرنسي الى إعتماد طريقة التعيين كمعيار لإعتبارها كهيئة إدارية

إن هذا المعيار و ان كان يساعد على إضفاء الصبغة الإدارية على السلطات الإدارية المستقلة إلا أنه غير كاف بحيث أنه توجد هيئات أخرى يعين أعضاؤها من طرف رئيس الجمهورية و بالرغم من ذلك لا تعتبر إدارية و هذا ما يقتضي البحث عن معيار اخر يتمثل في طبيعة وظائفها

أما فيما يخص وظائف السلطات الإدارية المختلفة فمن خلال الإطلاع على القوانين المنشأة لها نجد أن المشرع أسند لها مهمة ضبط و تنظيم بعض القطاعات و النشاطات و حماية بعض الحقوق و الحريات العامة و هذا ما يتم من خلال تأطير و مراقبة بعض النشاطات و دراسة بعض الظواهر و القيام بخبرات و دراسات و كل هذا من أجل تطبيق أحسن للقوانين و التنظيمات و هذا ما يشبه الأعمال التي تقوم بها الإدارة .

إن معظم النشاطات و الوظائف التي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة تتجسد في أرض الواقع عن طريق قرارات تنفيذية و أن هذه الطريقة مخصصة أصلا للإدارة العمومية و هذا ما يؤكده التطور التاريخي للدول من دول متدخلة الى دول ضابطة و الذي تم عن طريق تنازل الإدارة التقليدية عن بعض صلاحياتها للسلطات الادارية المستقلة و هذا ما يضفي عليها الطابع الإداري

إن طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة و وظائفها أو مهامها بالرغم من تشابهها مع الإدارة العامة إلا انها غير كافية للجزء على أنها إدارية مما دفع الفقهاء الى إقتراح معيار اخر هو طبيعة الرقابة القضائية على أعمالها

أنه من خلال الإطلاع على النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يتضح لأن أغلب النصوص التي حددت طبيعة الكيان على أنه سلطة إدارية مستقلة أوكلت سلطة الرقابة على قراراته الى القضاء الإداري و ذلك بصريح النص و بهذا إعترفت المشرع و أقر أن هذا الكيان إداري

أما فيما يخص الهيئات أو السلطات الإدارية المستقلة التي لم يحدد المشرع طبيعتها صراحة فإنها خضعت للقياس و بالتالي أخضعت لنفس الرقابة و ذلك من خلال إستخراج أوجه تشابهها مع الإدارة العمومية من خلال طريقة تعيين أعضائها و وظائفها و طريقة قيامها بوظائفها و طريقة تسييرها .

**ثالثا : السلطة الإدارية المستقلة هيئة مستقلة**

من خلال دراسة التنظيم الإداري التقليدي يظهر لنا وجود طريقتين الأولى تتمثل في المركزية الإدارية و التي تعرف على أنها جمع كل مظاهر الوظائف الإدارية في يد الإدارة المركزية و إما انها تمارسها بنفسها (المركزية المطلقة ) أو عن طريق موظفين خاضعين لها (عدم التركيز الإداري) و الثانية هي اللامركزية الإدارية و التي تتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية و هيئات إدارية مستقلة إقليمية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية .

إن ما يميز النظام المركزي هو تنظيمه السلمي و الرقابة الرئاسية التي يفرضها الرئيس على مرؤوسيه و التي تمثل القاعدة أما ما يميز اللامركزية الإدارية فهو إستقلالية الإدارة المحلية أو المرفقية التي تتمتع بالشخصية المعنوية لكن استقلالية نسبية بحيث قد يسمح المشرع للإدارة المركزية مراقبة الإدارة المحلية و هذا ما يسمى بالرقابة الوصائية و ما يميز هذا النوع من الرقابة على الرقابة الرئاسية هو أنه لا رقابة إلا إذا سمح بها نص قانوني .

إن تسمية السلطة الإدارية المستقلة في شقها الأول على أنها سلطة إدارية قد يوحي لنا أنها تدخل ضمن إحدى الطريقتين السابقتين إلا ان إضافة كلمة "مستقلة " أدخل مفهوم جديد في التنظيم الإداري إذ أن القاعدة أن الإدارة غير مستقلة لخضوعها دائما إما للرقابة الرئاسية أو الرقابة الوصائية .

إن إضفاء الإستقلالية على هيأة إدارية يمس بمبدأ وحدة الإدارة الذي يسمح لها بتنظيم و تنسيق عملها

إن حداثة هذا المفهوم و التناقض الذي أحدثته على مفهوم الإدارة و التنظيم الإداري يقتضي شرح المقصود بالإستقلالية و مداها .

1**/المقصود بإستقلالية السلطات الإدارية المستقلة**

إن إستقلالية الإدارة عن السلطة التشريعية و القضائية قائم بوجود هذه السلطة و مبدأ الفصل بين السلطات ، و هذا ما يعني أن إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة يكون عن باقي أجهزة السلطة التنفيذية و هذا ما يمكنها من ممارسة مهامها بعيدا عن الضغوطات و التعليمات و الأوامر و عدم إمكانية إلغاء قراراتها أو تعديلها أي أنها تمارس مهامها بعيدا عن أي نوع من الرقابة سواءا كانت رئاسية أو وصائية قبلية أو بعدية على أعضائها أو على أعمالها رغم أن تعيين أعضائها يتم من طرف أجهزة السلطة التنفيذية .

إن أول ظهور لخاصية الإستقلالية في التنظيم الإداري كان بظهور النظام اللامركزي و التي تجسدت في الواقع بإنشاء إدارات محلية و مرفقية و منحها الشخصية المعنوية إلا أنه رغم تمتعا بهذه الخاصية إلا أنها لم تكن مستقلة تماما كون أنها كانت تخضع للرقابة الوصائية و هذا ما يقتضي منا الإجابة عن السؤال : هل أن إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة تتحقق بتمتعها بالشخصية المعنوية ؟

\*في فرنسا :

إن اغلبية السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا لا تتمتع بالشخصية المعنوية مما يجعلها هيئات إدارية تابعة للدولة لا تملك أهلية التقاضي إلا إذا سمح لها القانون بذلك صراحة و تقوم مسؤولية الإدارة أو الدولة عن التصرفات الصادرة عنها و هذا ما دفع الفقهاء إلى القول أن الإستقلالية كعنصر محدد للسلطات الإدارية المستقلة غير مرتبطة بفكرة تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية و هذا ما دفع الفقهاء إلى البحث عن معيار اخر لتحديد إستقلاليتها يتمثل في حجم الصلاحيات المخولة لها و الإستقلالية العضوية من خلال تقييد سلطة عزل اعضائها

أن ما يزيد الأمور تعقيدا في فرنسا هو ظهور نوع اخر من الهيئات الإدارية تحمل تسمية السلطات العمومية المستقلة منحها المشرع صراحة الشخصية المعنوية و طرح السؤوال حول إعتبارها سلطة إدارية مستقلة فهناك من إعتبرها كذلك و هناك من نفى عليها تلك الصفة .

أما في الجزائر فإن المشرع إعترف بالشخصية المعنوية لأغلبية السلطات الإدارية المستقلة الذي أطلق عليها هذه التسمية صراحة إلا أن السؤال يبقى مطروحا بالنسبة للهيئات التي لم ينص المشرع صراحة على إستقلاليتها كمجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية و لجنة الإشراف على التأمينات .

أن كل هذه التناقضات في كل من فرنسا و الجزائر حول الشخصية المعنوية كمعيار لضمان إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة دفع الفقهاء و رجال القانون إلى إقتراح معيارين اخرين يتمثلان في حجم الصلاحيات المخولة لها و طبيعتها و الإستقلالية العضوية

**نطاق الإستقلالية**

من خلال ما سبق توصلنا إلى أن الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة تكون إتجاه السلطة التنفيذية أو الحكومة كما قد تكون إتجاه المتعاملين معها و تكون هذه الإستقلالية عضوية و وظيفية

فاما الإستقلالية العضوية عن الحكومة فتقتضي أن تكون السلطة الإدارية المستقلة بعيدة عن كل الضغوطات التي قد تمارسها عليها الإدارة و هذا الأمر لا يتحقق إلا بإقرار نظام تنافي عهدة الأعضاء المشكلين لها مع أي وظيفة إدارية أو حكومية حتى لا يخضعون لسلطة روسائهم الإداريين هذا من جهة و من جهة أخرى من خلال تحديد مدة العهدات و تقييد إمكانية عزلهم بشروط صارمة تجعل الأمر شبه مستحيل و في هذا الصدد نصت المادة 02 من الأمر07/01 المتعلق بحالات التنافي و الإلتزامات الخاصة ببعض المناصب و الوظائف على أنه يمنع على شاغلي المناصب على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة يتولى مهمة الضبط أو المراقبة أو التحكيم أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم بأنفسهم أو بواسطة أشخاص اخرين داخل البلاد أو خارجها مصالح لدى المؤسسات او الهيئات التي يتوللون مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية إبرام صفقة معها " و هذا يعني أن الإستقلالية لا تكون إتجاه الحكومة فقط بل تشمل كل كيان تكون للعضو مصلحة قائمة فيه

أما الإستقلالية الوظيفية فااجسد في الجزائر من خلال منح هذه السلطات الشخصية المعنوية و بالتالي ذمة مالية مستقلة و هذا ما يسمح لها بالتحكم في مواردها البشرية و المالية و يجعلها مسؤولة عن تصرفاتها

**موقع السلطات الإدارية المستقلة ضمن أجهزة الدولة**

إن عدم نص الدساتير صراحة على هذه الهيئات دفع بعض الفقهاء إلى إعتبارها سلطة رابعة قائمة بذاتها داخل الدولة ، إلا أن هذا الموقف منتقد و مهجور كون أن أغلبية الدساتير تنظم ثلاث سلطات فقط و أن إنشاء سلطة رابعة يقتضي نص دستوري و هو الأمر غير القائم بحيث أنه لم يتم تنظيم هذه السلطات بموجب الدساتير و تركت مسألة إنشائها و تنظيمها للمشرع بموجب المادة 139 من الدستور الجزائري في الفقرة 29 التي نصت أنه من مجالات التشريع إنشاء فئات المؤسسات و أن المادة 02 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة عرفت المؤسسات على أنها : " المؤسسات العمومية و الإدارات المركزية في الدولة و المصالح غير الممركزة التابعة لها و الجماعات الإقليمية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري و المؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي و الثقافي و المعني ..... و كل مؤسسة عمومية يمكن ان يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون " أن الأساس القانوني للسلطات الإدارية المستقلة يدخل ضمن صلاحيات المشرع في إنشاء المؤسسات العمومية .

إن تسمية السلطات الإدارية المستقلة على أنها إدارية لا يدع أي شك على أنها من أجهزة السلطة التنفيذية رغم محاولة بعض الفقهاء خاصة في فرنسا إضفاء عليها الطابع القضائي أو الطابع المزدوج (قضائي و إداري) كحجة أن لها سلطات توقيع العقاب عن مخالفي القانون إلا ان هذا الرأي منتقض و مرفوض من طرف القضاء الجزائري الذي إعتبرها هيئة إدارية و نفى عليها الطابع القضائي بحجة أن قراراتها لا تحوز حجية الشيء المقضي به و تكون قابلة للطعن فيها أمام القضاء .

**موقعها ضمن التنظيم الإداري**

إنه من السهل الإجابة عن هذا السؤال و إخضاع السلطات الإدارية المستقلة للنظام المركزي أو النظام اللامركزي و تكمن هذه الصعوبة في عدم توحيد الأحكام القانونية المتعلقة بها داخل الدولة الواحدة و تباينها أيضا من دولة إلى أخرى و تختلف وجهة النظر بإختلاف زاوية البحث و هذا كما يلي :

\*تمتعها بالشخصية المعنوية : إن تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية يدفعنا الى إدخالها في إطار النظام اللامركزي المرفقي إلا أن هذا الرأي منتقض إذ لم يجب عن السؤوال بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية فهل هذا يعني ـأن هذه الأخيرة تدخل ضمن النظام المركزي ؟ إن كان الجواب بنعم فهذا خطأ كون أنها لا تخضع لرقابة رئاسية و أن التمييز بين السلطات الادارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية و التي لا تتمتع بها يدفعنا الى اخضاع كل واحدة منها الى نظام متميز مما يجعل معيار الشخصية المعنوية غير كافيا لتحديد موقعها ضمن التنظيم الاداري

\*التعيين : ذهب رأي من الفقهاء الى القول أنه ما دام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة معينون من طرف السلطة التنفيذية أي غير منتخبين فهذا يدخل السلطات ضمن النظام المركزي إلا أن هذا الرأي أيضا منتقض كون أن عنصر الإنتخاب ليس ركنا أساسيا في النظام اللامركزي

\*ذهب رأي اخر إلى إعتبرا السلطات الإدارية المستقلة كصورة من صور الإدارات العامة خصها المشرع بالإستقلالية عن السلطة المركزية فقط في ممارسة مهامها و بالتالي يكون موقعها ضمن النظام المركزي .

الخلاصة : إن إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة لا تسمح لنا بإدراجها ضمن النظام المركزي كون أن من مقوماتها الرقابة الرئاسية و لا في النظام اللامركزي لان من مقوماته الرقابة الوصائية و ما يمكننا الجزم عليه هو أن السلطات الإدارية المستقلة سلطة إدارية و بالتالي جهاز من أجهزة السلطة التنفيذية يتعين تحديد طبيعتها القانونية ضمن الأشخاص المعنوية العامة .

**السلطات الإدارية المستقلة و الأشخاص المعنوية العامة :**

لقد ذكرت المادة 49 من القانون المدني الجزائري مجموعة من الأشخاص المعنوية العامة و هي الدولة ، الولاية ، البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .... و المؤسسات و كل مجموعة اشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية معنوية ، كما ذكرت المادة 09 من القانون العضوي 98/01أشخاصا معنوية عامة إخرى تتمثل في : الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية .

انه لا مجال للشك أن السلطات الادارية المستقلة ليست دولة كون انها جزء منها و ليست بشخص معنوي إقليميا كون أن المادة 17 من الدستور حددت الجماعات المحلية الإقليمية على سبيل الحصر و هما الولاية و البلدية .

أنه لا يمكن إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن المنظمات المهنية الوطنية كون أن مهامها لا تنحصر ضمن نشاط مهني أو حرفي و هي أوسع من ذلك .

من خلال إستبعاد كل من الدولة و الولاية و البلدية و المنظمات المعنية الوطنية فلم يبقى لنا إلا إمكتنية إدراجها ضمن الهيئات العمومية الوطنية أو المؤسسات العمويمة .

1-هيئة عمومية وطنية

إن المفهوم العام للهيئة يشمل كل تنظيم إجتماعي ينشأ من طرف سلطة عامة سواءا كانت له الشخصية المعنوية أو لا فتشمل كل جهاز عمومي يباشر نشاطه على المستوى الوطني و بهذا المفهوم يضم حتى السلطات الإدارية المستقلة .

2- مؤسسة عمومية

إن التعريف التقليدي للمؤسسة العمومية هو أنها كل كيان عام يتمتع بالشخصية المعنوية و يقوم بتسيير مرفق عمومي في حدود الهدف المخصص له لكن ازمة المرفق العام غيرت من المفهوم ليستقل عن المرفق العام و لم يصبح مرتبطا به .

في فرنسا : إن عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية أخرجها من نطاق المؤسسات العمومية إلا أن ظهور السلطات العمومية المستقلة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و إعتبارها من بعض الفقهاء كسلطات إدارية مستقلة دفع الفقهاء الى اعتبارها مؤسسات عمومية لكن من نوع خاص أطلق عليها تسمية المؤسسة العامة غير المرتبطة .

في الجزائر : فإنه لا يمكن إعتبار السلطات الإدارية المستقلة كمؤسسة عمومية نظرا لإستقلاليتها و غياب الرقابة عليها و هذا ما دفع بعض الفقهاء إلى النداء بالأخذ بالمفهوم الواسع للمؤسسة العمومية على أنها كل هيئة أو جهاز إداري يتمتع بالشخصية المعنوية مع التأكيد على خصوصيتها و تمتعها بالشخصية و تمتعها بالإستقلالية .

**إستقلالية السلطات الادارية المستقلة : نطاقها و حدودها**

بعدما توصلنا الى ان السلطات الادارية المستقلة جهاز من اجهزة الدولة ظهر لنا ان ما يميتزها عن باقي الاجهزة هو الاستقلالية المخولة لها نظرا لاهمية الوظائف الموكلة لها و هذا ما يقتضي حمايتها من اي نوع من الضغوطات التي قد تمارس عليها , و ان تحقيق استقلاليتها في ارض الواقع يتم بواسطة بعض الاليات يتعين تحديد مضمونها .

**ضمانات و مظاهر استقلالية السلطات الادارية المستقلة**

لقد نص المشرع الجزائري صراحة على استقلالية اغلبية السلطات الادارية المستقلة التي أنشأها و نظر الاليات التي تضمن ذلك سواءا من الناحية العضوية او من الناحية الوظيفية

**1-ضمانات الاستقلالية من الناحية العضوية**

ان ما يضمن استقلالية السلطات الادارية المستقلة من الناحية العضوية هو تشكيلتها الجماعية ، تنظيم العهدات ، تقرير مبدأ التنافي و الحياد اتجاه الغير

1. **التشكيلة الجماعية:**

لم يوحد كل من المشرع الفرنسي و الجزائري تشكيلة كل السلطات الاداري المستقلة الا ان كلاهما اجمعا على التشكيلة الجماعية و اختلاف صفات و مراكز الأعضاء .

لا يمكننا ان ننكر ان تعدد الأعضاء يشكل ضمانة أساسية لاستقلالية هذه الهيئات بحيث يصعب الضغط على جميع الاعضاء في ان واحد و يتراوح عددهم في الجزائر بين 34 و 36 عضو و يهتلف من سلطة الى اخرى.

انه الى جانب الطابع الجماعي للسلطة الادارية المستقلة فهناك تباين ايضا في التشكيلات من حيث صفة الاعضاء و مراكزهم القانونية فمثلا هناك من تضم قضاة كلجنة تنظيم عملبات البورصة و مراقبتها و منها من تضم ممثلين مهنيين و منها من تضم خبراء و اساتذة جامعيين كلجنة ضبط الصحافة و منها من تضم ايضا ممثلين عن المجتمع المدني كما هو الحال بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان و حمايتها .

إن إختلاف تشكيلات السلطات الادارية المستقلة لا تتوقف في عدد الأعضاء و مراكزهم القانونية بل ياسع الى السلطة التي لها صلاحية إقتراح الاعضاء و التي لم تحتكر من طرف جهة واحدة و تم تقاسمها بين كل من : رئيسي غرفتي البرلمان ، المحكمة العليا ، مجلس الدولة ، مجلس المحاسبة ، اعضاء السلطة التنفيذية ، محافظ بنك الجزائر ، المنظمات المهنية و حتى الجمعيات المدنية .

**ب-تنظيم العهدات**

يقصد بالعهدة المدة القانونية التي يمارس خلالها الاعضاء مهامهم .

ان تحديد مدة العهدة من اهم الركائز التي تضمن استقلالية الاعضاء باضفاء نوع من الاستقرار في اداء مهامهم و تختلف العهدات من سلطة الى اخرى و تتراوح من 4 الى 6 سنوات مع الاشارة الى وجود اختلاف حتى بين قابليتها للتجديد او لا .

بالرغم من اختلاف عدد الاعضاء و مدة عهدتهم من سلطة الى اخرى الا ان العنصر المشترك و المهم الذي يضمن لهم الاستقلالية هو عدم امكانية عزلهم خلال العهدة الا في حالة الخطأ الجسيم و أن مصدر هذا المبدا في فرنسا هو قرار مبدئي لمجلس الدولة أما في الجزائر فلم بنص عليه الا بالنسبة لرئيس اللجنة المصرفية .

**ج-مبدأ حياد الأعضاء**

يتجسد هذا المبدأ في أرض الواقع من خلال إقرار مبدأ التنافي و التمانع من خلال إستحالة و منع الجمع بين وظيفة و عهدة في سلطة ادارية مستقلة في نفس الوقت .

**د-تقرير حالات الإمتناع :**

هي طريقة تهدف الى استبعاد الاعضاء من المشاركة في المداولات بسبب علاقتهم مع المتعامل الإقتصادي أو الكيان المعني بها بهدف تحرير السلطة الادارية المستقلة من اي تبعية .

2**-إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية**

إن تمتع السلطات الادارية المستقلة في الجزائر بالشخصية المعنوية يمنحها استقلالية مالية و ادارية و هذا ما يسمح لها بتحديد نظامها الداخلي .

فأما الإستقلال المالي فيتجسد في عدم خضوع السلطة و عدم تبعيتها للسلطة التنفيذية في التمويل بحيث لها عدة مصادر لتمويل ميزانيتها بالإضافة الى الدعم العام ، و لقد نص المشرع الجزائري على الاستقلال المالي بالنسبة لأغلبية السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية و لجنة الإشراف على التأمينات

أما الإستقلالية الإدارية فتتجسد في حرية السلطة في إختيارمستخدميها و تحديد مهامهم و رواتبهم و هذا ما نص عليه المشرع الجزائري بالنسبة لكل السلطات الادارية المستقلة

كما تتجسد الإستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة من خلال صلاحيتها في وضع نظامها الداخلي لوحدها من خلال تحديد طريقة عملها .

**حدود استقلالية السلطات الادارية المستقلة**

بالرغم من ان ما يميز السلطات الإدارية المستقلة عن باقي الهيئات الإداري هو الإستقلالية إلا أن هذه الإستقلالية غير مطلقة و مقيدة ببعض الاليات التي نص عليها المشرع و التي تفتح المجال للسلطة التنفيذية للتأثير عليها و هذه الحدود ايضا عضوية و وظيفية .

**الحدود العضوية**

تتمثل في احتكار السلطة التنفيذية لصلاحية تعيين الأعضاء ، غياب قواعد العهدة ، وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن أعضاء السلطة الإدارية المستقلة و ربط هذه الأخيرة برئيس الجمهورية أو بعض الوزراء

**أ-إحتكار السلطة التنفيذية لسلطة التعيين**

بالرغم من تعدد و إختلاف جهات إقتراح الأعضاء إلا ان المشرع أجمع على إسناد صلاحية تعيين كل أعضاء جميع السلطات الإدارية المستقلة لرئيس الجمهورية بإستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها التي أسندت صلاحية تعيين رئيسها للوزير الأول و باقي الأعضاء لوزير المالية ، ما عدا ذلكفإن جميع الأعضاء يعينون من طرف رئيس الجمهورية كجهاز من أجهزة السلطة التنفيذية و هذا خلافا لما هو عليه الأمر في فرنسا أي وزعت صلاحية تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بين السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية و غرفتي البرلمان أو بين رئيس الجمهورية و المحكمة العليا و مجلس الدولة و غرفتي البرلمان .

1. **غياب القواعد الخاصة بالعهدة**

تعرضنا فيما سبق أن ما يضمن الإستقلالية للسلطات الإدارية المستقلة هو تنظيم العهدات من خلال تحديد المدة القانونية التي يعين خلالها الأعضاء و إمكانية تجديدها أم لا و الذي يمنح نوع من الإستقرار لأعضاء السلطة الإدارية المستقلة في العمل ، إلا انه بالإطلاع على النصوزص المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر فنجدها قدد سكتت على ذلك و هذا فيما يخص مجلس النقد و القرض ، لجنة الإشراف على التأمينات ، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز و سلطة ضبط البريد و المواصلالت السلكية و اللاسلكية و هذا ما قد يوحي أن الأعضاء قابلين للعزل في أي وقت كان ، و لم يكتفي المشرع الجزائري عن السكوت عن تحديد مدة العهدة بل سكت حتى على تنظيم العزل و حالاته و قابلية العهدة للتجديد ام لا و هذا ما يشكل مساسا فادحا بإستقلالية هذا النوع من السلطات .

إلى جانب هذا فقد سكت المشرع الجزائري على النص على أهم شيء يضمن حياد السلطات الإدارية المستقلة و هو مبدأ التمانع أو الإمتناع بحيث لم يتم النص عليه الا بالنسبة لمجلس المنافسة بحيث منع الأعضاء من المشاركة في المداولات المتعلقة بالقضايا التي لهم فيها مصلحة أو تربطهم علاقة قرابة مع أحد أطراف القضية أو يكونوا قد مثلوا أو يمثلون أحد الأطراف أما فيما يخص النصوص الأخرى المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة فلا يوجد نص مشابه لكن لا مانع من إدراجه في النظام الداخلي .

**ج-وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة**

من بين أعضاء بعض السلطات الإدارية المستقلة ممثلين للوزراء في مختلف القطاعات كما هو الحال في مجلس المنافسة الذي يضم ممثلين لوزير التجارة واحد دائم و الاخر مستخلف ، و بالرغم من أن هؤلاء الأعضاء لا يصوتون و لهم دور إستشاري فقط إلا أن مجرد وجودهم قد يوحي للأعضاء أنهم تحت رقابة الوزارة و في هذا مساس بالإستقلالية العضوية للسلطة الإدارية المستقلة .

**د-ربط السلطات الإدارية المستقلة برئيس الجمهورية أو بعض الوزراء**

من خلال قراءة النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نلاحظ أن العديد منها ألحقت السلطة إما برئيس الجمهورية كالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أو بالوزير الأول كالسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني أو بوزراء اخرين كمجلس المنافسة الذي الحق بوزير التجارة

ان في الإلحاق مساس بالإستقلالية العضوية للسلطة الإدارية المستقلة

**حدود الإستقلالية الوظيفية**

إلى جانب الحدود العضوية التي تفرض على الأعضاء توجد بعض الاليات للحد من إستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في اداء وظائفها تتمثل فيما يلي :

**أ-إعداد تقرير سنوي :**

لقد ألزم المشرع الجزائري بعض السلطات الإدارية المستقلة على إعداد تقرير سنوي على نشاطها و تدخلاتها و مجال تدخلها و إرساله لإحدى السلطات المركزية و هذا ما يشكل نوع من أنواع الرقابة على الأعمال

**ب-وضع بعض الأنظمة الداخلية من طرف السلطة التنفيذية**

استثناءا لقدأسند المشرع الجزائري إعداد النظام الداخلي لكل من مجلس المنافية و السلطة الحكومية للتوقيع الإلكتروني و خلية معالجة الإستعلام المالي للسلطة التنفيذية و في هذا تقييد لإستقلاليتها الوظيفية .

**ج-التبعية المالية**

تكون التبعية المالية خاصة بالنسبة للسلطات ال‘دارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية أو بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي نص المشرع صراحة على أنها تمول من طرف جهاز من أجهزة السلطة التنفيذية و هذا ما خلق نوع من التبعية التي لا تتوقف في التمويل بل تتسع الى حد إلزام هذه السلطات على دفع فائض إيراداتها إلى الخزينة العمويمة كما هو الشأن بالنسبة للجنة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية

**د-التبعيةالإدارية للسطة التنفيذية :** تتجسد هذه التبعية من خلال الرقابة التي قد تمارسها السلطة التنفيذية على أعمال السلطة الإدارية المستقلة خاصة عندما تصدر تنظيمات لضبط نشاط مهين و التي قد تتخذ عدة مظاهر تؤكد أن إتقلاليتها اتجاه السلطة التنفيذية محدودة و تتمثل فيما يلي :

**\*إجراء القراءة الثانية و طلب التعديل :**

تم تكريس هذا الإجراء في المادة 63 من القانون المنظم لمجلس النقد و القرض و التي تلزم

المحافظ بتبليغ التنظيمات الى وزير المالية و الذي يكون له أجل 10 أيام لطلب تعديلها قبل إصدارها في الجريدة الرسمية , انه على المحافظ إستدعاء المجلس فس اجل 05 ايام ليعرض عليه التعديل المقترح و يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه " . اي انه خلال 10 ايام تكون التنظيمات الصادرة عن مجلس النقد و القرض غير قابلة للتنفيذ و ما يعطيها الصبغة التنفيذية هو سكوت وزير المالية أو القراءة الثانية و طلب التعديل إذا ما تبين للمجلس ذلك .بالرغم من مساس هذا الإجراء بإستقلالية المجلس الا ان الفقرة الاخيرة توضح لنا ان التعديل المقترح من طرف وزير المالية غير ملزم للمجلس .

**\*إجراء الموافقة :**

كرس هذا الإجراء صراحة في المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة و التي تنص على أنه :" يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم و تنشر في الجريدة الرسمية مشفوعة بنص الموافقة " أي ان اعمال هذه السلطة الادارية المستقلة لا تصبح نافذة الى بعد موافقة وزير المالية عليها و الذي يعتبر شرط اساسي لنشرها في الجريدة الرسمية و إذا لم يوافق عليها تبقى مجرد حبر على ورق أو مجرد إقتراح أو إجتهاد و في هذا مساس بإستقلاليتها الوظيفية

**\*سلطة الحلول:**

إن سلطة الحلول من أهم مظتهر الرقابة الرئاسية الموجودة في النظام المركزي و الذي يتجسد بحلول الرئيس الإداري محل المرؤوس للقيام بأعماله دون رضا أو إعتراض هذا الأخير و لقد نص المشرع الجزائري عن هذا الإجراء فيما يخص لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة في المادة 50 من القانون المنظم لها : إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم بناءا على إقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الإستماع الى رئيس اللجنة ".

**\*حق السلطة التنفيذية في صرف النظر عن قرارات السلطات الادارية المستقلة**

أجاز القانون صراحة للسلطة التنفيذية إمكانية تجاوز و عدم الأخذ و إحترام قرارات بعض السلطات الإدارية المستقلة و من بينها مجلس المنافسة بحيث سمح لها التراجع عن قرار رفض التجمع الإقتصادي بموجب تقرير للوزير المكلف بالتجارة و هذا بموجب المادة 21 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة و بهذا يحول هذا المجلس الى لجنة إستشارية فقط .

**وظائف السلطات الإدارية المستقلة**

إن إنسحاب الدول من الحقل الإقتصادي و من مجالات أخرى لم يكن بصفة مطلقة إذ تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة من أجل ضبط و تنظيم عدة مجالات و هذا ما يشكل وظيفة جديدة إلى جانب الوظائف الإدارية التقليدية .

لقد عرف مجلس الدولة الفرنسي الضبط على أنه : مختلف أشكال التدخل التي تنازلت عنها الدولة لفائدة هيئات أخرى لضمان المشروع الإجتماعي و الإقتصادي و الثقافي في المجتمع و ذلك بالنسبة للحاضر و المستقبل ، كما عرفه المشرع الجزائري في المجال الإقتصادي بموجب المادة 03 من قانون المنافسة المعدل و المتمم على أنه : " كل إجراء أيا كانت طبيعته صادر عن أية هيأة عمومية يهدف بالخصوص الى تدعيم و ضمان توازن قوى السوق و حرية المنافسة و رفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها و سيرها المرن و كذا السماح بالتوزيع الإقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها ..." و من هنا تظهر صعوبة وضع تعريف موحد للضبط نظرا لتعدد أوجهه و الياته و وسائله ، و سوف نذكر أهم الصلاخيات أو الوسائل التي تدخل تحت مفهوم الضبط و هي : السلطة التنظيمية و سلطة إصدار القرارات الفردية و سلطة التحقيق و التحكيم و سلطة القمع و توقيع الجزاءات .

**1/سلطة التنظيم و سلطة إصدار القرارات الفردية**

يقصد بسلطة التنظيم سلطة وضع قواعد قانونية عامة و مجردة لتنفيذ القوانين و التشريعات و لقد إعترفالمشرع صراحة بهذه السلطة لبعض السلطات الإدارية المستقلة منها مجلس النقد و القرض ، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ، مجلس المنافسة ، السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني ، و تجد هذه السلطة مصدرها القانوني في القوانين المنشئة لها .

و لقد طرح السؤال في فرنسا عن مدى دستورية اسناد صلاحية التنظيم للسلطات الإدارية المستقلة و كان محل جدل تطلب تدخل المجلس الدستوري الفرنسي و مجلس الدولة كون أن هذه السلطة تعود دستوريا لرئيس الجمهورية و الوزير الأول : فإعترف المجلس الدستوري بهذه السلطة لكن وجوب تقييدها و تحديد موضوعها و مجال تطبيقها أما مجلس الدولة فبعد تردد طويل إعترف بهذه السلطة أما في الجزائر فلقد بررها أحد الفقهاء على أن النص الدستوري الذي أسند سلطة التنظيم لرئيس الجمهورية و الوزير الأول لم يكن على سبيل الحصر بحيث إعترفت قوانين أخرى بسلطة التنظيم لأجهزة أخرى كالوزراء ، الولاة، و رؤساء المجالس الشعبية البلدية .

أما بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي لم يعترف لها المشرع صراحة بسلطة التنظيم فلقد إعترف لها الفقهاء و لجميع السلطات الإدارية المستقلة بما أطلق عليه تسمية السلطة التنظيمية غير المباشرة و التي تتمثل في سلطة معنوية تمكنها من المشاركة في إعداد التشريعات و التنظيمات المرتبطة بمجالات تدخلها و التي تتجسد في أرض الواقع بتقديم الإستشارات و الإقتراحات و إصدار التعليمات و التوصيات ، إلا ان ما يلاحظ أن كل هذه الاليات ليست ملزمة للسلطة التنفيذية ما عدا التعليمات التي لها قوة قانونية على المستوى الداخلي بحيث تكون الأشخاص المعنية بها ملزمة بإحترامها و إتباع مضمونها .

أما بالنسبة لسلطة إتخاذ القرارات الفردية فتتجسد من خلال السلطة المعترف بها لبعض السلطات الإدارية المستقلة بمنح بعض الترخيصات و الإعتمادات و التأشيرات لبعض المتعاملين معها من أجل ممارسة نشاط معين , ان منحها أو عدمه يخضع لسلطتها التقديرية هذا من جهة و من جهة أخرى تتمثل في سلطتها في توقيع العقوبات و الجزاءات على مخالفي القوانين و التنظيمات كقرار سحب الإعتماد .

**سلطتي التحقيق و التحكيم**

تدخل كل من سلطة التحقيق و التحكيم ضمن ما يسمى بسلطة الرقابة المسبقة المخولة للسلطات الإدارية المستقلة و التي تعتبر إمتدادا طبيعيا لسلطة التنظيم ، فأما سلطة التحقيق فيقصد بها جميع الاليات و الوسائل المخولة للسلطات الادارية المستقلة لجمع المعلومات عن سير النشاطات التي تندرج ضمن إختصاصاتها بهدف تحديد و تدقيق طريقة تدخلها لتنظيم و ضبط نشاط معين أو بهدف البحث عن المخالفات و لتحقيق هذا الغرض يمكن للسلطات الإدارية المستقلة الإطلاع على أي وثيقة أو مستند مفيذ في التحقيق كما يسمح لها بالدخول الى مكان مهني بغرض جمع المعلومات دون أن يكون هناك إحتجاج بالسر المهني إتجاهها

أنه فيما يخص سلطة التحري المخولة للسلطات الإداري المستقلة عند بحثها عن المخالفات فهي محل خلاف و جدل فقهي و قانوني حول مدى دستوريتها خاصة عندما نرى أن المشرع سمح لمجلس المنافسة أثناء مباشرة التحريات المطالبة بإستلام أي وثيقة حيثما وجدت و مهما كانت طبيعتها و حجز المستندات " فهذا الامر يخالف القاعدة القانونية التي تمنع الزام شخص تقديم دليل ضد نفسه هذا من جهة كما يخالف المادة الدستورية التي تنص على أن حجز وسائل التبليغ و الإعلام يكون بموجب أمر قضائي من جهة أخرى و هذا ما دفع المجلس الدستوري الفرنسي الى التدخل و السماح للسلطات الادارية المستقلة بممارسة سلطة التحري عن المخالفات تحت رقابة القضاء و برخصة منه و هذا حماية لحقوق الأفراد و حرياتهم .

أما فيما يخص سلطة التحكيم فإنها فرضت ضرورة إنشاءها نتيجة لإنفتاح الإقتصاد الجزائري على الإستثمار الأجنبي ، و المقصود بسلطة التحكيم هو إتخاذ قرارات إدارية تتمتع بالقوة التنفيذية ، و لقد إعترف المشرع صراحة بهذه السلطة لكل من لجنة تنظيم البرصة و مراقبتها ، سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و لجنة ضبط الكهرباء و الغاز ، و يكون تدخل هذه السلطات إما بطلب من أحد المتعاملين أو بإرادتها أو بطلب من أي شخص تكون لخ مصلحة في ذلك مع الإشارة إلى أن سلطة التحكيم هذه تختلف عن التحكيم المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الذي يشترط وجود إتفاق قبلي أو بعدي عن التحكيم على خلاف التحكيم المخول للسلطات الإدارية المستقلة الذي لا يتطلب وجود هذا الإتفاق و يمكنها مباشرته متى شاءت و رغم إنعدام الإتفاق ، كما أن التحكيم المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يتم من طرف أعضائ محددين مسبقا أي أنه لا يكون للمتعاملين الحق في إختيار المحكمين كما أن الإختلاف لا يتوقف هنا بل يمتد الى طبيعة النص الفاصل في النزاع : ففي التحكيم التقليدي المنصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية يتم عن طريق حكم يكون قابل للإستئناف و النقض و غير قابل للتنفيذ إلا بعد إمهاره بالصيغ التنفيذية على عكس التحكيم المخول للسلطات الإدارية المستقلة الذي يتم بموجب قرار إداري نافذ لا يمكن الطعن فيه إلا عن طريق دعوى الإلغاء .

أنه الى جانب سلطتي التحكيم و التحقيق كرقابة مخولة للسلطات الإدارية المستقلة فقد خول المشرع لهذه السلطات صلاحيات أخرى تدخل ضمن الرقابة القبلية تتمثل في سلطة توجيه الإعذارات قصد التوقف عن مخالفة القوانين و التنظيمات و منح المتعاملين أجلا لهذا الغرض إلى جانب سلطة توجيه الملاحظات و التحذيرات و الأوامر .

**سلطة القمع و توقيع الجزاءات**

إن صلاحية التنظيم و الضبط القبلي للأنشطة المخولة للسلطات الإدارية المستقلة قد تكون غير كافية لتحقيق الهدف الذي أنشئت من أجله و هذا ما دفع المشرع إلى الإعتراف بسلطة قمعية لهذه الهيئات إذ سمح لها بتوقيع عقوبات إدارية على المتعاملين المخالفين للقوانين و الأنظمة .

إن خصوصية النشاطات التي أنشئت لضبطها السلطات الإدارية المستقلة و ضرورة المرونة و السرعة التي تتطلبها جعلت العقوبات الجزائية التقليدية عاجزة عن قمع المخالفات خاصة في القطاع المالي و الإقتصادي .

تعرف العقوبة الإدارية العامة على أنها الجزاء العقابي الذي يصدر عن الإدارة و السلطات الادارية المستقلة بناءا على نص قانوني دون تدخل من السلطة القضائية و الذي تصدره في شكل قرار إداري فردي كجزاء عن مخالفة القوانين و التنظيمات و من هذا التعريف نستنتج خصائص العقوبات الإدارية العامة و التي تتمثل في أنها عبارة عن قرار إداري فردي صادر عن السلطة الإدارية المستقلة و الذي يجب أن تتوفر فيه كل شروط الصحة الداخلية و الخارجية للقرار الإداري و أنها ذات طبيعة ردعية أي أن الهدف منها هو ردع المخالف و أنها توقع على كل مخالف للنصوص القانونية أي أنها عامة و بهذه الخصائص تتميز عن العقوبات الإدارية الخاصة و عن العقوبات الجزائية و عن إجراءات الضبط الإداري .

فتتميز عن العقوبات الجزائية التي تعاقب عن الجنايات و الجنح و المخالفات في أن مجالها ينحصر في المخالفات فقط عملا بالمادة 139 من الدستور الجزائري ، كما أن الإختلاف لا يتوقف هنا بل يمتد إلى الجهة الموقعة له فالأولى توقع من طرف القضاء بموجب حكم قابل للطعن فيه وفقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية أما العقوبات الإدارية العامة فتوقع من طرف السلطات الإدارية المستقلة بموجب قرار فردي قابل للطعن فيه وفقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة .

كما تتميز العقوبات الإدارية العامة عن العقوبات الإدارية الخاصة في أن الأولى عامة تطبق على جميع المخالفين على عكس العقوبات الخاصة التي تطبق على المتعاقد مع الإدارة فقط كما تتميز عن إجراءات الضبط الإداري الذي هدف وقائي في أنها ردعية .

**أنواع العقوبات الإدارية العامة :**

تقليديا يمكن تقسيمها إلى عقوبات مالية و أخرى غير مالية ، فأما العقوبات المالية فتتمثل في الغرامات التي تمس بالذمة المالية للمعاقب و تودع لدى الخزينة العمومية ما عدا بالنسبة للغرامات المالية التي تفرضها لجنة تنظيم عمليات البرصة و مراقبتها التي تصب في صندوق ضمان التزامات الوسطاء في عمليات البورصة حيال زبائنهم .

أما بالنسبة للعقوبات الإدارية العامة غير المالية فتتمثل أساسا في حرمان المخالف من بعض الحقوق أو الإمتيازات كعقوبة سحب الإعتماد أو الترخيص ، و عقوبة المنع من ممارسة نشاط بصفة مؤقتة أو دائمة جزئية أو كلية ، و سلطة توقيع الإنذارات و التوبيخات .

**أساسها القانوني :**

عملا بمبدأ الفصل بين السلطات و أحكام الدستور الجزائري الذي وزع الصلاحيات بين السلطات الثلاث و منح سلطة توقيع العقوبات للسلطة القضائية فإن منح هذه الصلاحية حتى للسطات الإدارية اللتقليدية و المستقلة يثير إشكالية حول مدى دستوريتها و هذا ما تطلب تدخل المجلس الدستوري الفرنسي و الذي أقر صراحة مشروعية و دستورية سلطة توقيع العقوبات الموكلة للسلطات الإدارية المستقلة نظرا لتمتعها بإمتيازات السلطة العامة و ما دام ليست لها سلطة توقيع العقوبات السالبة للحرية و ما دام أن سلطتها مؤطرة ببعض الضوابط لضمان إحترام حريات و حقوق الأفراد .

**ضمانات مشروعيتها :**

لقد أطر المشرع و القضاء السلطة القمعية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة سواءا من الناحية الشكلية أو من الناحية الإجرائية بحيث يجب أن تصدر هذه العقوبات بموجب قرار إداري مكتوب و مسبب ، موقع و مؤرخ و صادر عن الهيأة المختصة قانونا أما من الناحية الإجرائية فيجب إحترام مبدأ حياد السلطة الإدارية المستقلة سواءا عن السلطة التنفيذية و ععن المتعاملين و هذا ما يتجسد في مبدأ التنافي و الإمتناع كما يجب إحترام حق الدفاع و الذي يتكرس من خلال السماح للشخص المعاقب من الإطلاع على ملفه العقابي و منحه أجل لتحضير دفاعه .

بالإضافة إلى كل ما سبق يجب على السلطات الإدارية المستقلة عند إصدارها لعقوبات أن تحترم الضمانات العامة التي تحكم جميع العقوبات كمبدأ المشروعية و مبدأ شخصية العقوبة و مبدأ عدم الجمع بين العقوبات و مبدا التناسب بين المخالفة و العقوبات و مبدأ عدم رجعية العقوبات.

**الرقابة القانونية و القضائية على السلطة القمعية :**

نظرا لأهمية و حساسية الصلاحية المخولة للسطات الإدارية المستقلة في توقيع عقوبات إدارية عامة فإنها تخضع أولا بمبدأ المشروعية و ثانيا لرقابة القضاء و هذا كما يلي :

أ-التظلم أو الطعن الإداري المسبق : لم تنص عليه أغلبية القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة عن إلزامية هذا الإجراء قبل اللجوء إلى القضاء مما يحيلنا إلى تطبيق المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تعتبره إجراءا إختياريا لكن يجب أن يسجل في ميعاد 04 أشهر من تاريخ نشر أو تبليغ القرار و في حالة سكوت الإدارية لمدة شهرين فهذا يعتبر قرار بالرفض و يبقى للمتظلم أجل شهرين لتسجيل دعوى الإلغاء .

ب-القضاء المختص بالنظر في الطعون : لقد توصلنا فيما سبق أن السلطات الإدارية المستقلة عبارة عن سلطات إدارية و بالتالي تدخل المنازعات التي تكون طرفا فيها في مجال إختصاص القضاء الإداري و من جهة أخرى إعتبرنا السلطات الإدارية المستقلة على أنها هيأت عمومية وطنية و بالتالي يختص مجلس الدولة بالطعون بالإلغاء في القرارات الصادرة عنها و تكون تكون دعاوى القضاء الكامل من إختصاص المحاكم الإدارية .

أن المشرع الجزائري ساير المشرع الفرنسي و أورد إستثناءا بالنسبة للطعون في القرارات العقابية الصادرة عن مجلس المنافسة و التي منحها لإختصاص الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة و هذا بهدف توحيد الإجتهادات القضائية في مجال المنافسة .

ج-اجال الطعن بالإلغاء :

إختلفت اجال الطعن بالإلغاء من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى فحددت بمدة شهر من تاريخ تبليغ القرار بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و ب 60 يوما بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة أما بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة التي لم ينظم المشرع هذه المسألة فتطبق أحكام المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و التي حددت اجال دعوى الإلغاء ب 04 أشهر من تاريخ تبليغ القرار .

**د-وقف تنفيذ القرارات الإدارية القمعية :**

إن قرينة المشروعية أو ما يسمى بإمتياز الأولوية يمنح الطابع التنفيذي للقرارات الإدارية و الذي يدعم أيضا بعدم توقيف نفاده بمجرد الطعن فيه و أن توقيف نفاذه يقتضي رفع دعوى إستعجالية موازية لدعوى الموضوع و يتم القضاء به خاصة إذا كان تنفيذ القرار الإداري صعب الإستدراك فيما بعد و هذا وفقا لأحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية إلا انه ما يلاحظ بالنسبة لبعض السلطات الإدارية المستقلة هو أن المشرع نص على الأثر الموقف للطعن القضائي بالإلغاء بالنسبة للجنة المصرفية و سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية .