

جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2
كلية الحقوق والعلوم السياسية

محاضرات في مقياس:

السلطات الإدارية المستقلة

ملقاة على طلبة الماستر 2 تخصص إدارة عامة

إعداد: الأستاذة قلو ليلية

السنة الجامعية: 2025/2024

مقدمة

ارتبط ظهور الدولة في الدول الغربية بمجموعة من التحولات دلت على دخول المجتمعات في فضاء الحداثة، ميزها التطور العلمي التقني والاقتصادي¹، خاصة بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، ومع بداية الثمانينات دخلت الدولة مرحلة جديدة تميزت بالتطور التكنولوجي فظهر نموذج جديد للدولة، فوصفت بالدولة الضابطة لأنه لم يعد بإمكانها الاستمرار في دورها السابق كدولة منتجة للأموال الاقتصادية وكمسيرة للقطاعات الكبرى فظهر هذا الأسلوب الجديد أي الضبط الذي يتضمن الإشراف على القطاعات الاقتصادية² وغيرها، فقد شهدت العديد من الدول الديمقراطية إنشاء أجهزة أو هيئات مستقلة عن الحكومة تتميز عن الإدارة العامة بمفهومها التقليدي³ هيئات مركزية وهيئات لا مركزية. إذن فالتنظيم الكلاسيكي لإدارة الدولة لا يتوافق مع طبيعة وظيفة الدولة وكذا تحركاتها في ميادين متعددة، كون الإدارة التقليدية يغلب عليها الطابع السياسي والإيديولوجي مما يجعلها غير محايدة عند معالجتها للقضايا المطروحة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي الشيء الذي أدى إلى إحداث هيئات إدارية جديدة.

¹ Chevalier Jacques, l'Etat post-moderne, 2^{ème} édition, droit et société, LGDJ, Paris, pp 12-13.

² خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2015، ص ص 2-3.

Amselek Paul, l'évolution occidentale, RDP, 1982, pp 291-292.

³ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 1.

يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلوسكسونية¹. والولايات المتحدة الأمريكية هي أول دولة صنعت هذه السلطات وذلك من خلال استحداث اللجنة التجارية ما بين الولايات سنة 1889 من طرف الكونجرس الأمريكي². بعدها تم إنشاء وكالات أخرى، وقد عرف ذلك نزاع بين الرئيس والكونجرس خاصة عند تدخل الرئيس روزفلت في تعيين رئيس أو أعضاء أحد الوكالات أو إنهاء مهامه حتى انتهى الأمر بصدور قرار من المحكمة العليا الأمريكية سنة 1935 الذي أقر بـ: "إن إنهاء مهام عضو من Federal trade commission من قبل الرئيس الأمريكي قبل انتهاء عهده القانونية، يعد عملاً غير شرعي"³.

يمكن ملاحظة عدم توحيد المصطلحات في النظام الأمريكي فيما يخص هذه السلطات: لجنة، مجلس، وكالة، إلخ... أنشأها الكونجرس ومنحها اختصاصات محددة وفي نفس الوقت جديدة، منها الصلاحيات التشريعية والقضائية والتنفيذية لتمكينها من إيجاد الحلول السريعة والمناسبة لمعالجة المشاكل. والهدف من ذلك هو دائماً سد الفراغ وعجز الإدارة الكلاسيكية⁴.

¹ Colliard Claude Albert et Timsit Gerard, les autorités administratives indépendantes, Puf, Paris, 1988, p 189.

² لمعرفة أهم العوامل التي أدت إلى ظهورها انظر: ضريفي نادية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات أقيمت على طلبه الماستر 1 تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف مسيلة، 2020/2019، ص 8.

³ Gentôt Michel, les autorités administratives indépendantes, 2^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 1994, p 21.

⁴ ضريفي نادية، مرجع سابق، ص 9.

ظهرت في بريطانيا حديثا مقارنة بالنموذج الأمريكي تحت تسمية *Gouvernement organization quasi autonomus quangos* أي المنظمات غير الحكومية الشبه المستقلة التي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية¹ تكون محددة المجال: اقتصادي، ثقافي، اجتماعي أو متعددة المجالات، وتضاعف عددها في بريطانيا لتقليص مسؤولية الإدارة خاصة المركزية منها.

يتم إنشاؤها بواسطة قرار ملكي أو قانون أو قرار وزاري مما يطرح تساؤلا حول استقلاليتها، لكن رغم ذلك فإن النظام البريطاني منحها ضمانات كافية لاستقلاليتها خاصة عدم قابلية أعضائها للعزل².

أول ما استعملت عبارة "السلطات الإدارية المستقلة" في فرنسا كان في القانون الصادر في 6 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام والحريات الذي أنشأ اللجنة الوطنية للإعلام والحريات *Commission nationale de l'information et des libertés* التي كيفت بصريح العبارة بسلطة إدارية مستقلة.

توالى بعدها إنشاء عدة سلطات أخرى استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة، وقد قام مجلس الدولة الفرنسي سنة 2001 بتكليف 34 هيئة أنها سلطات إدارية مستقلة¹.

¹ بوحملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، 2006/2007، ص 14.

لمعرفة أسباب ظهورها انظر: رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، مذكرة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، ص 11.

² ضريفي نادية، مرجع سابق، ص 10.

فرضت الأزمة الاقتصادية في الجزائر منذ سنوات الثمانينات، بعد انخفاض عائداتها من البترول، وانخفاض المستوى المعيشي، وتدهور الأوضاع الاجتماعية، حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي، والدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها تحرير النشاط الاقتصادي، وتبني إصلاحات اقتصادية عديدة، بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ لتنظيم الحياة الاقتصادية والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق والانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي، ووضع ميكانيزمات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي²، فظهر هذا النوع من السلطات الإدارية المستقلة في بداية التسعينات بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على التجربة الفرنسية³ بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 90-07، والذي تم حله سنة 1993 (ليعاد إنشاء سلطات الضبط في مجال الإعلام سنة 2012 من خلال القانون العضوي 12-05 والقانون 14-04 بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعي البصري)، وتم إنشاء مجلس النقد والقرض سنة 1990، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها سنة 1993، ومجلس المنافسة سنة 1995 وعدة سلطات إدارية مستقلة بعدها.

¹ نفس المرجع السابق، ص 12.

² سالمى عبد السلام، سعودي علي، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وإشكالية منازعات الاختصاص القضائي، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد الخامس، العدد 1، جامعة عمر تليجي الأغواط، 2021، ص ص 92-93.

³ لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثانية، 2005، ص 101.

لم يكن إحداث السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بعامل الصدفة، وإنما ناتج عن تقليد القانون الليبرالي الغربي وذلك باستيراد أحدث التكنولوجيات القانونية "المفتاح في اليد"¹. يتم تناول موضوع السلطات الإدارية المستقلة من خلال ثلاثة فصول، يتضمن الفصل الأول الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، أما الفصل الثاني فيتناول اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة، وخصص الفصل الثالث للرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة.

الفصل الأول

الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية

أدى انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، تحت تأثير العولمة إلى اعتناق المبادئ والقواعد الليبرالية، وذلك بتبني سياسة الانفتاح الاقتصادي ومن ثم دخول مرحلة الديمقراطية الاقتصادية، من خلال تحرير المبادرة الخاصة وإلغاء نظام الاحتكارات في سياق مسار إزالة التنظيم. على إثر هذا التحول ظهر ما يسمى بالسوق الحرة والتي تقوم على مبدأ المساواة بين المتعاملين الاقتصاديين المتدخلين فيها، بما يضمن حرياتهم الاقتصادية المكرسة دستورياً دون تمييز.

¹ "يمكن تحديد شكل الثقافة والاقتصاد للأمم الأخرى، وذلك باستيراد النظام القانوني الذي سيؤثر على التنظيم الاجتماعي كله، وبدون احتلال الأراضي واستثمار رؤوس أموال في التطوير الاقتصادي والاجتماعي".

Delmez Marty Mireille, la mondialisation du droit: Chances et risques, international law review, volume 17, numéro 24, 1999, p 46.

اقتضى هذا الوضع إيجاد أساليب جديدة لممارسة السلطة العامة تحل محل الدولة المنسحبة وتكون أكثر قدرة فاعلية على تأطير السير الطبيعي للسوق والتجاوب مع متطلباتها ومجارات تقلباتها وتحولاتها المتسارعة، وتجسيد حياد الدولة في التحكيم بين المصالح المتعارضة فيه، وكان ذلك بأن استعان المشرع لضبط السوق بنظام جديد المتمثل في السلطات الإدارية المستقلة¹.

يتم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، يتضمن الأول السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أما الثاني فيتطرق لإشكالية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة.

¹ أعراب أحمد، في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2021، ص2.

للمزيد من المعلومات في هذا الموضوع انظر:

- Zouaimia Rachid, les autorités de régulation financières en Algérie, Belkeise édition, Alger, 2013, p 5-6.
- Autin J-L, le devenir des autorités administratives indépendantes, RFDA, 2010, p 879.
- Frison Roche M-A, le droit de la régulation, Dalloz, numéro 7, 2001, p 610.
- Zouaimia Rachid, dégradation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, revue Idaraa, numéro 26, 2003, p 5.
- Dumez H et Jeunemaitre A, les institutions de la régulation des marchés: études de quelques modèles de référence, R.I.D.E, 1999-1, p 14.
- Chevallier J, le statut des autorités administratives indépendantes : harmonisation ou diversification ?, R.F.D.A, 2010, p 889.

المبحث الأول

السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور

ظهرت عدة اتجاهات فقهية من أجل إعطاء طبيعة قانونية للسلطات الإدارية المستقلة، ومن إدراجها ضمن النصوص الدستورية من عدمه¹ ولقد ثار خلاف حاد بين الفقهاء والمجلس الدستوري في فرنسا في تحديد طبيعتها² كون أن المتعارف عليه أن الدولة تقسم فيها السلطة إلى ثلاثة: سلطة تنفيذية، سلطة تشريعية وسلطة قضائية، كما حددها منتسكيو في كتابه روح القوانين والذي اعتبر مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة للملوك³.

لقد زود المشرع السلطات الإدارية المستقلة باختصاصات متنوعة أهمها الاختصاص التنظيمي والقضائي الذي يعود دستوريا للسلطتين التنفيذية والقضائية. هذا ما سيتم معالجته

¹ لمعرفة هذه الاتجاهات انظر:

- Autin J-L, les autorités administratives indépendantes et la constitution, revue administrative, numéro 244, 1988, p 333.
- Oderzo J-C, les autorités administratives et la constitution, thèse de doctorat, faculté de droit et de science politique, Aix en Provence, 2000, p 43.
- Hubert, l'indépendance des autorités de régulation sectorielles, communication électroniques énergies et postes, thèse de doctorat en droit, école doctorale de droit, université Bordeaux 4, 2008, 191-193.
- Teigen Colly, les instances de régulations de la constitution, RDP, numéro 1, 1990, p 2015.
- Rouyène A, faut-il faire figurer les autorités administratives indépendantes dans la constitution ?, LPA, numéro 54, 1992, p 58.
- Longobardi N, les autorités administratives indépendantes laboratoires, LPA, numéro 173, 1999, pp 14-15.

مراجع ذكرت: خرشي إلهام، مرجع سابق، ص ص 117-121.

² Sall Babaly, contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat, faculté de droit et de sciences sociales, université de Poitiers, 1990, p 14.

³ علواش فريد، قرقور نبيل، مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية، مجلة الاجتهاد القضائي، أعمال الملئقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية، العدد الرابع، 2008، ص 227.

في المطلبين المواليين، إذ يدرس المطلب الأول دستورية السلطة التنظيمية، ويتطرق الثاني لدستورية السلطة القمعية.

المطلب الأول: دستورية السلطة التنظيمية

منح المشرع السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة ضمن نصوص الدستور، كان محل جدل وتباين في فرنسا التي استمدت منها الجزائر معظم تشريعاتها من بينها تلك النازمة للسلطات الإدارية المستقلة. يتم التطرق لهذا الموضوع في فرنسا من خلال الفرع الأول، ثم في الجزائر ضمن الفرع الثاني.

الفرع الأول: في فرنسا

لقد أثارت دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة جدلا بين الفقهاء وبين القضاء الدستوري¹ فلقد لاقى فكرة منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة جدلا كبيرا، وعدم تقبل الفقه الفرنسي لهذه الفكرة أساسا، لأنها حسب رأيهم تتعارض مع أحكام المادة 21 من الدستور والتي تمنح الوزير الأول صلاحية السلطة التنظيمية وهذا بصفة حصرية وبدون منافسة من أي سلطات أخرى، فكيف يمكن أن تختص السلطات الإدارية المستقلة بهذه السلطة التنظيمية والتي تخولها وضع قواعد قانونية عامة ومجردة² وهذا من دون إغفال السلطات المعترف بها لرئيس الجمهورية بإمضاء المراسيم في مجلس

¹ للمزيد من التفاصيل حول الموضوع انظر:

Haquet Armand, le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes réflexion sur son sujet et sa légitimité, Revue de droit public, 2008, numéro 2, p 393.

² Decoopman N Der S, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, collection CEPRISCA, Paris, 2002, p 97.

الوزراء والأوامر¹، على هذا الأساس رأى الفقه أن منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة يؤدي إلى تجزئة الدولة ويجرد الحكومة من جانب مهم من سلطاتها التنظيمية، التي يمكن بها فرض سيطرتها على كل جوانب حياة الدولة، ولقد استند الفقه في هذا الرفض لعدم دستوريتهما إلى نص المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي والذي حدد مجال تعيينه للقانون وجعل ما عداه من اختصاص اللائحة التنظيمية، وبالتالي أصبح اختصاص المشرع اختصاصا مقيدا واختصاص الإدارة اختصاصا عاما². حيث وفي المادة 34 من الدستور الفرنسي، تم تحديد اختصاصات البرلمان والهيئات التي يخصصها له الدستور، ويقابل هذا التحديد على سبيل الحصر، الاختصاص العام في مجال اللائحة، وانطلاقا من نص هاتين المادتين يتضح أنه لا يوجد ما يمكن به إسناد الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، وحتى وإن تم افتراض وجود تفويض هذه الآلية الدستورية التي يمكن بها تعديل الاختصاصات، فلم تنص النصوص التشريعية على إمكانية منح البرلمان تعديل اختصاصاته بمنحها لسلطات أخرى على غرار السلطات الإدارية المستقلة³.

بدأ المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 86-217 الصادر في 18 سبتمبر 1986 بالنص على المادتين 13 و 21 من الدستور، ومنه فهو يعتبر الوزير ورئيس الجمهورية صاحبا للاختصاص التنظيمي على المستوى الوطني، ولكن هذا لا يمنع من

¹ Gentot Michel, Op cit, p 75.

² كيواني قديم، السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، 2012، ص 29.

³ بن حفاف سماعيل، بن عيسى زايد، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري والإداري الجزائري دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، المجلد 56، العدد 04، 2020، ص 459.

الاعتراف بالسلطة التنظيمية لهيئات أخرى شريطة أن يكون مجالها محدود ومحدد بالقوانين والأنظمة¹، ومنه فإن السلطة التنظيمية الوطنية تقوم بتحديد العناصر الأساسية وليس للسلطات الإدارية المستقلة إلا تنظيم التدابير التفصيلية، وبالتالي فالسلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة هي تابعة وتأتي في المرتبة الثانية²، أي أن تحديد المبادئ العامة هو من اختصاص السلطة المحددة دستورا، أما السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة تتكفل وتختص بوضع العناصر والقواعد التفصيلية لها فقط³.

الفرع الثاني: في الجزائر

خول الدستور صراحة للوزير الأول ولرئيس الجمهورية ممارسة الاختصاص التنظيمي في المادتين 112 و 141 على التوالي من دستور 2020، وهذا لا يتعارض مع تخويل السلطات الإدارية المستقلة صلاحيات تنظيمية ضرورية لتطبيق القانون، وهذا ما يفيد أن المشرع قد أخذ بالتفسير الواسع لأحكام هاتين المادتين.

إن هذا التوزيع للاختصاص التنظيمي على جهات متعددة من حيث طبيعتها وطبيعة القانون الذي يحكمها على غرار ما أثارته من معارضة في فرنسا، فإنها لم تثر أي جدال عند الفقه والسياسيين بشكل مؤثر في الجزائر، وهذا يدل على أنها لقيت قبولا في أوساط هؤلاء كما يبدو أنها فرضت نفسها في الواقع العملي. مما يؤدي إلى القول أن تطبيق المشرع

¹ نفس المرجع السابق، ص 460.

² Gelard Patrice, rapport sur les autorités administratives indépendantes, Sénateur, tome 1, rapport numéro 3166, assemblée nationale, p 51.

³ دواوي عادل، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير تخصص قانون دستوري، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2013، ص 23.

للأحكام الدستورية بالمفهوم الواسع يتمشى ويتجاوب مع متطلبات الحياة الإدارية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية، كما أن منح الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة أحدث لأداء دور الدولة، وجاء استجابة لمقتضيات وضرورات عملية ونظرية، هي الحاجة إلى ضابط محايد وإلى خبراء قطاعيين يتحكمون في التقنية والتكنولوجية الحديثة، ما يتعدى أن يتوفر في الإدارة التقليدية، هذا فضلا عن أنها تهدف إلى تحقيق أهداف ومبادئ دستورية، كحرية التجارة والصناعة، حرية الإعلام والرأي، الحق في التنمية وكذا مبدأ المساواة، أضف إلى ذلك عدم وجود بديل حقيقي وفعال من شأنه أن يغني عن هذا الخيار¹.

المطلب الثاني: دستورية السلطة القمعية

تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات، فإن السلطة القضائية هي صاحبة الاختصاص دستوريا بالفصل في النزاعات وإصدار الأحكام والعقوبات، فهل هذا يتعارض مع السلطة القمعية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة؟

لقد تعرض المجلس الدستوري الفرنسي لمسألة دستورية السلطة القمعية من خلال ثلاثة مراحل، في الأولى اعتبر العقوبات الإدارية غير دستورية لتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه هناك من يرى أنه اكتفى بالإشارة إلى أن هذه العقوبات لا يجوز أن توكل لسلطة إدارية من خلال قراره الصادر في 10 و 11 أكتوبر 1984، المرحلة الثانية تميزت بالإقرار النسبي لدستورية الجزاءات الإدارية وذلك في حالة وجود علاقة بين الإدارة وصاحب الشأن في قراره الصادر في 17 جانفي 1989، والمرحلة الثالثة والأخيرة وهي

¹ أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 64.

مرحلة الإقرار التام بدستورية العقوبات الإدارية في قراره بتاريخ 28 جويلية 1989 خلال النظر في صلاحيات لجنة عمليات البورصة¹، وصرح المجلس الدستوري الفرنسي، أن هذا الاختصاص لا يمنح للسلطة الإدارية المستقلة إلا ضمن الحدود الضرورية لتأدية مهامها، ويعود للمشرع اختصاص ملائمة ممارسة هذه السلطة، مع التدابير الموجهة لحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

المبحث الثاني

إشكالية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

يقصد بالاستقلالية تمتع السلطات الإدارية المستقلة بنوع من الحرية في تسييرها وتعيين مستخدميهما وعزل أعضائها، كما تكمن هذه الاستقلالية في انفرادها باتخاذ القرارات وفرض الجزاءات، كل هذا من دون تدخل أي سلطة كانت سيما منها السلطة التنفيذية. يتم التطرق في هذا المبحث إلى الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة في المطب الأول، ثم إلى استقلاليتها الوظيفية في المطب الثاني.

المطب الأول: الاستقلالية العضوية

تحدد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في جانبها العضوي بناء على مجموعة من العوامل ترتبط بتشكيلة هذه السلطات من جهة، ونظام العهدة الذي يخضع له أعضاء هذه الهيئات من جهة أخرى، تحددتها مجموعة النصوص المكرسة في قوانين إنشائها

¹ بن حفاف سماعيل، بن عيسى زايد، داود منصور، مرجع سابق، ص 468.

بالأساس، تتميز على العموم سواء في الدول الغربية أو في الجزائر بالاختلاف وعدم التجانس، لذلك يصعب معرفة أو تقدير القواعد المثلى من الناحية الكمية والنوعية لتحقيق الهدف من ضمان الاستقلالية في جانبها العضوي وهو منع تحكم السلطات العمومية والقطاع الخاضع للضبط في أعضاء هذه السلطات¹.

نتناول في الفرع الأول الاستقلالية من حيث التشكيلة، وفي الفرع الثاني الاستقلالية من حيث العهدة، وفي الفرع الثالث حدود الاستقلالية العضوية.

الفرع الأول: الاستقلالية من حيث التشكيلة

من أجل ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، يجب أن تعتمد تشكيلتها على الطابع الجماعي وعلى جانب اختصاص أعضائها، ومبدأ حيادهم ومن غياب حالات التنافي.

أولاً: تعدد أعضائها (الطابع الجماعي للتشكيلة)

الاعتماد على الطابع الجماعي في تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة ضماناً لاستقلاليتها، ولقد كرس المشرع الجزائري مبدأ الجماعة منذ أول سلطة ضبط في الجزائر سنة 1990 وهي المجلس الأعلى للإعلام، وعلى العموم فإن أعضاء السلطات الإدارية المستقلة يتراوح ما بين 4 إلى 12 عضواً.

ثانياً: اختلاف صفاتهم ومراكزهم

¹ خرشي إلهام، مرجع سابق، ص 145.

بعض السلطات الإدارية المستقلة نجدها تتكون من أعضاء يختلف قطاع انتمائهم وعملهم، ليتراوح بين القضاء والتعليم العالي ومن ذوي الخبرة في المجال الاقتصادي والمالي. إن تعدد واختلاف الجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة يختلف من سلطة لأخرى، علما أن اختلاف جهة الاقتراح مظهر يؤثر على درجة الاستقلالية لأنه لو كانت مهمة اقتراح الأعضاء مخولة لجهة واحدة فقط، فلن نكون أمام درجة الاستقلالية¹. يقترح أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، على سبيل المثال، وزير العدل والوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالتعليم العالي ومحافظ البنك والمصرف الوطني للخبراء والمحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين².

تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال، فإن أعضاء ورؤساء السلطات الإدارية المستقلة يمكن عزلهم من قبل السلطة التنفيذية، وهذا ما يعرقل استقلاليتها.

ثالثا: حالات التنافي

يعرف التنافي على أنه عملية الجمع بين عضوية ما ومهام أو وظائف أو أنشطة أخرى محددة في القانون تتعارض والعضوية، ما قد يخلق تعارضا في المصالح المزدوجة للعضو، فالهدف من حالات تنافي العضوية في السلطات الإدارية المستقلة مع وظائف أو مهام أخرى، هو حماية أعضاء هذه السلطات من مختلف التأثيرات حين اتخاذهم

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، 23 و 24 ماي 2007.

² المادة 22 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 عدلت بموجب القانون رقم 04-03 المتعلق بالبورصة.

مختلف القرارات التي قد تتعارض ومبادئ الموضوعية والشفافية والديمقراطية والحياد والعدالة والاستقلالية.

يلاحظ أن المشرع الجزائري قد كرس نظام التنافي، ونص عليه بشكل مطلق بالنسبة لأعضاء سلطة ضبط الكهرباء والغاز وغيرها أثناء أداء مهامهم المرتبطة بنشاط السلطة. أما بالنسبة لمجلس المنافسة، فقد تم النص على نظام التنافي بشكل نسبي فقط أين تم استبعاد العهدة الانتخابية وامتلاك مصالح في أي مؤسسة أخرى من حالات التنافي، وقد أغفل المشرع الجزائري النص على حالات التنافي بالنسبة لبعض السلطات الأخرى مثل أعضاء اللجنة المصرفية في قانون النقد والقرض.

الفرع الثاني: الاستقلالية من حيث العهدة

تشكل مدة العهدة شرطا جوهريا لضمان فعالية عمل السلطات الإدارية المستقلة، حيث أنه يجب ألا تكون العهدة محددة لعمل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة عائقا في مواجهة استقلاليتها.

يرى مجلس الدولة الفرنسي أن المدة الزمنية غير المحدودة لعهدة الأعضاء تضمن استقلالية السلطة لممارسة مهامها، لكن العهدة المفتوحة لا يمكن تطبيقها في كافة الحالات وفي كل المجالات، ولهذا اتجهت أغلب التشريعات إلى تحديد مدة العهدة بمتوسط ست سنوات، حيث أن طول مدة العهدة سيؤدي إلى التأثير سلبا على الأعضاء الذين هم في

بداية صناعة مسارهـم المهني، على عكس الأعضاء الذين هم في نهاية مسارهـم، أما قصر المدة سيكون حافظا لبقائهم.

طبق المشرع الجزائري مدة الست سنوات لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة ضبط السمعـي البصري، وكرس مبدأ التجديد الدوري لنصف الأعضاء بالنسبة لمجلس المحاسبة كل أربع سنوات، ولم يكرس مبدأ العهدة بالنسبة لمجلس النقد والقرض، سلطة ضبط البريد والمواصلات، الوكالتين المنجميتين وسلطة ضبط الكهرباء والغاز.

الفرع الثالث: حدود الاستقلالية العضوية

تصطم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية، بعراقيل وهذا لاحتفاظ السلطة التنفيذية ببعض وسائل التأثير، لهذا هناك من يقول أنها استقلالية مظهرية، نظرية، افتراضية وخيالية¹، إذ تتمتع السلطة التنفيذية في معظم الحالات بتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، كما أنها تتحكم في إنهاء عضويتهم من دون شروط، عدم تحديد مدة العهدة بالنسبة لبعض السلطات مع عدم وجود نظام لحالات التنافي في البعض الأخرى، كما أن أغلبية السلطات الإدارية المستقلة ملزمة بإعداد تقريرها السنوي وترسله للحكومة.

المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية

¹ أحري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، إدارة، العدد 38، الجزائر.

من أهم مؤشرات الاستقلالية الوظيفية: الاستقلال المالي والإداري، وضع السلطات الإدارية المستقلة لنظامها الداخلي، وتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية وما يترتب عنها من آثار.

يتم تناول استقلالها المالي في الفرع الأول، استقلالها الإداري في الفرع الثاني، وضعها لنظامها الداخلي في الفرع الثالث وتمتعها بالشخصية المعنوية في الفرع الرابع.

الفرع الأول: الاستقلال المالي

يعتبر الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة من بين أهم الركائز الأساسية المبينة للاستقلال الوظيفي، وتمثل الميزانية القلب النابض لتسيير هذه السلطات وأدائها لمهامها بشكل فعال، ويتم تقدير مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ماليا على مرحلتين: مرحلة اقتراح الميزانية ومرحلة تنفيذها.

أولاً: مرحلة اقتراح الميزانية

تتعلق هذه المرحلة أساساً بتقدير مجال ومدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بناء على قدرتها وحريتها على اقتراح الميزانية، حيث تتعلق هذه المسألة بدرجة السلطات الإدارية المستقلة ذاتها أكثر من أي هيئة أخرى حتى الحكومة بمختلف الوسائل المادية اللازمة لأداء مهامها. حيث اعترف المشرع لأغلبها بالاستقلال المالي ومنحها ميزانية مقتطعة من ميزانية الدولة ومستقلة عن السلطة التنفيذية، مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة

ومراقبتها على سبيل المثال. غير أنه كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية لا يتمتعان بالشخصية المعنوية وبالتالي تبقى تابعة للسلطة التنفيذية من حيث التمويل.

ثانيا: مرحلة تنفيذ الميزانية

يتبع تنفيذ الميزانية حتما فرض الدولة رقابتها على كيفية صرفها، حيث أن الإيرادات التي تحصل عليها هذه السلطات نتيجة اضطلاعها بمهام ترتبط بالمنفعة العمومية، تخضع لنظام الرقابة المالية بنوعيتها السابقة عن طريق المراقب الميزانياتي، واللاحقة عن طريق مجلس المحاسبة من أجل ضمان الاستخدام المشروع والعقلاني لها.

الفرع الثاني: الاستقلال الإداري

يتعلق الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة أساسا في مدى استقلالها في عملية إدارة مواردها ووسائلها البشرية المخصصة لتأدية مهامها، والمتمثلة أساسا في طاقم المستخدمين المؤهلين لممارسة مهام إدارية.

الفرع الثالث: وضعها لنظامها الداخلي

تتجلى الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة حسب هذا المظهر، في حرية السلطات الإدارية المستقلة في اختيار مجموعة القواعد التي من خلالها تقرر كيفية تنظيمها وسيرها دون مشاركتها مع أي جهة أخرى، وبالخصوص السلطة التنفيذية، كما تظهر

الاستقلالية أيضا من خلال عدم خضوع النظام الداخلي لهذه السلطات للمصادقة عليه من قبل السلطة التنفيذية¹.

الفرع الرابع: تمتعها بالشخصية المعنوية

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة ليس معيارا حاسما وفعالا لقياس درجة استقلاليتها، إلا أنه يؤثر ويساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية، خاصة من الجانب الوظيفي، وذلك بالنظر إلى النتائج والآثار المترتبة عن الشخصية المعنوية من: أهلية التقاضي، تحمل المسؤولية، وأهلية التعاقد.

أولا: أهلية التقاضي

منح المشرع الجزائري لأغلبية السلطات الإدارية المستقلة أهلية التقاضي، إذ يحق لرئيسها تمثيلها أمام القضاء سواء كانت هذه السلطة مدعية أو مدعى عليها، مثل سلطة ضبط الكهرباء والغاز.

ثانيا: مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة

تتحمل السلطات الإدارية المستقلة نتيجة الأضرار الناجمة عن أخطائها الجسيمة، مادامت تتمتع بالشخصية المعنوية، ولجبر هذه الأضرار تتولى هذه السلطات الإدارية المستقلة دفع التعويضات المستحقة من ذمتها المالية الخاصة وليس من ذمة الدولة، مما يجعل هذه السلطات مستقلة².

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، إدارة، مرجع سابق، ص 23.

² نفس المرجع السابق، ص 26.

ثالثا: أهلية التعاقد

طبقا للقواعد العامة، نجد أن من بين أهم نتائج الشخصية المعنوية أهلية التعاقد، أي إمكانية السلطات الإدارية المستقلة إبرام عقود.

كما لها حق إبرام اتفاقيات في إطار التعاون الدولي، وفي هذا الصدد، فإن لجنة البورصة الجزائرية هي عضو في المنظمة العالمية للجان القيم (OICV)، التي تضم كافة الهيئات المختصة بالرقابة على البورصات والأسواق المالية العالمية، هذا الإطار يمكن كافة الأطراف في هذه المنظمة من تبادل الخبرات والتجارب والمعلومات. وبالتالي تم إبرام اتفاقية بين لجنة البورصة الجزائرية (COSOB) ونظيرتها الفرنسية (COB)، وذلك في إطار التعاون وتبادل المعلومات والتجارب، بهدف حماية الاستثمار في كلا البلدين¹.

الفصل الثاني

اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة

زود المشرع السلطات الإدارية المستقلة في إطار الضبط، باختصاصات متنوعة ومتعددة، تتفاوت من حيث الأهمية والأثر، غير أن الاختصاصات التنظيمية والقلمية تكتسي أهمية أولية، كونها مزودة بامتيازات السلطة العامة، ولأنها وظائف دولاية تقليدية تعود دستوريا للسلطات العمومية بصفة عامة، والسلطتين التنفيذية والقضائية على وجه

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، إدارة، ص 26. أخذ من:

Pilverdier J. et Hamet J., le marché financier Français, Economica, Paris, 2001, pp 148-149-183.

الخصوص. كل هذا جعل من هذه السلطات المكون الرئيسي للدور الضبطي للسلطات الإدارية المستقلة، والأكثر تعبير عن سلطتها واستقلالها وتميزها.

قسم هذا الفصل إلى مبحثين، تناول المبحث الأول الاختصاص التنظيمي والرقابي للسلطات الإدارية المستقلة، وخصص المبحث الثاني لاختصاصها القمعي.

المبحث الأول

الاختصاص التنظيمي والرقابي

يعود الاختصاص التنظيمي مبدئياً للسلطة التنفيذية الممثلة في الوزير الأول ورئيس الجمهورية، كما منح المشرع السلطات الإدارية المستقلة ممارسة السلطة التنظيمية وهذا لا يشكل تعارضاً، كون السلطة التنظيمية الممنوحة لهذه الأخيرة تكون في حدود اختصاصها ولا تتعداه لميادين أخرى.

خول المشرع كذلك السلطات الإدارية المستقلة دور رقابي تمارسه في إطار اختصاصاتها المنصوص عليها في القوانين الناظمة لها. هذا ما يتطرق إليه هذا المبحث، من خلال دراسة الاختصاص التنظيمي والرقابي للسلطات الإدارية المستقلة في المطلب الأول، ثم اختصاصها القمعي في المطلب الثاني.

المطلب الأول: الاختصاص التنظيمي

إن منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية لا يثير أي إشكال من الناحية العملية¹، ولا يشكل أي تعارض مع نصوص الدستور، لكن هذه السلطة ليست عامة بل هي ذات طبيعة تقنية كون موضوعها يتعلق بتوضيح بعض الالتزامات أو بعض الحقوق المحددة قانوناً، حيث تعتبر هذه السلطة في هذه الحالة كخبير يقوم بصياغة مقاييس أو قواعد تقنية²، فهذه السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة هي سلطة خاصة بمجال النشاط الذي تشرف عليه، فالأنظمة التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة تتمثل في مجموعة من القواعد التي تهدف إلى تطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة.

من بينها مجلس النقد والقرض الذي يتمتع بحق إصدار الأنظمة والقرارات الفردية، فهو أداة التشريع في المجال المصرفي، وحق منح التأشيرات في مجال إنشاء الشبكات بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، وحق مجلس المنافسة في اتخاذ أي تدبير في شكل نظام أو تعليمة، ولسلطة ضبط الصحافة الحق في وضع القواعد والشروط التي تمنح وفقاً لها المساعدات لأجهزة الإعلام.

بالإضافة إلى تحديد الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، فإن القوانين المنشأة لها شددت الرقابة على الكيفية التي تصدر من خلالها الأنظمة: فمثلاً الأنظمة التي تصدر من قبل لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، تحتاج لقرار الموافقة من طرف الوزير المكلف

¹ Teitgen Catherine Colly, les instances de régulation et la constitution, revue de droit public, 1990, p 153.

² Zouaimia Rachid, les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, Houma, Alger, 2005, p 31.

بالمالية قبل نشرها في الجريدة الرسمية، كما أن مجلس النقد والقرض ملزم بتبليغ مشاريع الأنظمة الداخلية إلى الوزير المكلف بالمالية.

المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي

خول المشرع الجزائري في هذا الصدد السلطات الإدارية المستقلة اختصاص الرقابة، حيث نجد اللجنة المصرفية قد خولها القانون سلطة الرقابة لأول مرة بصدور قانون النقد والقرض رقم 90-10، إذ تقوم بمراقبة البنوك والمؤسسات المالية في مدى احترامها لمختلف الأحكام التشريعية والتنظيمية المنظمة للنشاط المصرفي.

تمارس لجنة الإشراف على التأمينات سلطات رقابية بموجب القانون رقم 06-04 المتعلق بالتأمينات، وهو ما يعتبر تجسيدا لما اتفق عليه الفقه بأن السلطات الإدارية في المجال المالي والاقتصادي تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد، لكون هذه الهيئات أدرى وأعلم بكل الأمور التقنية التي تحدث في القطاع التابع لها.

أخضع أيضا قانون المنافسة التجمعات الاقتصادية للرقابة من قبل مجلس المنافسة، الذي يقوم بالرقابة عليها بشكل يسمح بالمحافظة على المحيط التنافسي والتطور الهيكلي للمؤسسات المتواجدة في السوق. وتمارس هذه الرقابة عن طريق إخضاع بعض النشاطات الاقتصادية للرخص والاعتمادات.

المبحث الثاني

الاختصاص القمعي

منحت السلطة القمعية أو العقابية للسلطات الإدارية المستقلة لفرض عقوبات وجزاءات في حالة خرق القوانين والأنظمة المؤسسة لها. يتم دراسة هذا الموضوع في المطالبين الموالين، يتضمن المطالب الأول الاعتراف بالسلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، ويتعلق المطالب الثاني بشروط ممارستها للسلطة القمعية.

المطلب الأول: الاعتراف بالسلطة القمعية

يعد منح سلطات العقاب في واقع الأمر تجاوز للاختصاص التقليدي الأصيل للقضاء باعتباره صاحب الاختصاص بممارسة سلطته العامة الممنوحة له بموجب الدستور، لإجبار الأفراد على الامتثال لقرارات السلطة العامة والنظام العام للدولة¹.

قدم الفقه تبريرات مختلفة للاعتراف بالسلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، فهناك من أقام تبريره على أساس وحدة الجزاءات الإدارية، فيرون أن السلطة القمعية تقترب من السلطة التأديبية التقليدية²، كما يرى البعض الآخر أن فكرة الضبط الاقتصادي تضطلع بوظائف شبه قضائية على غرار اختصاص سلطة العقاب، الاختصاص بالفصل في

¹ والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج بويرة، 2016/2015، ص 13.

² عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 23 و 24 ماي 2007.

النزاعات عن طريق آلية التحكيم بين المتعاملين¹، فتحويل سلطة العقاب لهذه السلطات في حقيقة الأمر تعبير عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية والمالية، فسلطة القضاء أثبتت محدوديتها في القطاعات الحساسة، والتي تتمتع بالطابع التقني، وبالتالي فإن السلطات الإدارية المستقلة هي الأنسب للتدخل في ضبط وإحداث التوازن بين المتعاملين الاقتصاديين، عن طريق إصدار التوجيهات والأوامر وحتى عقوبات في بعض الأحيان لمن يخالف القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها².

المطلب الثاني: شروط ممارسة السلطة القمعية

يشترط في السلطات الإدارية المستقلة لممارستها للسلطة القمعية، ألا تكون الجزاءات الصادرة عنها سالبة للحرية، أي استبدال العقوبات الجزائية بالعقوبات الإدارية، كسحب الرخص أو الاعتماد أو عقوبات مالية³، وخضوع هذه السلطة القمعية للضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، أي أنه تخضع لنفس النظام الإجرائي المعمول به أمام القضاء عند وقوف المتعامل المعني بالنزاع أمام هذه السلطات الإدارية المستقلة، كالاطلاع على الملف والاستعانة بمحام.

¹ بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 193.

² نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة دراسة نظرية، مذكرة ماجستير تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ملود معمري تيزي وزو، 2013، ص 2.

³ ولد رابح صافية، مجلس النقد والقرض سلطة إدارية مستقلة لضبط النشاط المصرفي، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ملود معمري تيزي وزو، العدد 2، 2013، ص 52.

ومن أمثلة السلطة القمعية التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة، حق سلطة ضبط البريد والمواصلات في توجيه إنذارات للمتعاملين في حالة عدم احترامهم للشروط المقررة، كما للجنة المصرفية حق إصدار عقوبة التوقيف المؤقت لبعض المسيرين في المجال المصرفي، ويحق للجنة الإشراف على التأمينات فرض عقوبات على شركات التأمين وإعادة التأمين في شكل عقوبات مالية وغير مالية، مثل الإنذار والتوبيخ، ولمجلس المنافسة إصدار عقوبات مالية وإدارية.

الفصل الثالث

الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات واسعة، قد تصل إلى المساس بالحقوق المادية للمتعاملين بما منحها القانون من سلطة قمعية في حالة الإخلال بالقواعد القانونية، وسلطة اتخاذ قرارات تنظيمية وتحكيمية، جعل صدور أي قرار في مجال هذه الصلاحيات يخضع لا محالة لرقابة القاضي¹.

إن رغم عدم تدرج السلطات الإدارية المستقلة في السلم الإداري وعدم خضوعها للرقابة الرئاسية والوصائية، وتمتعها بنوع من الاستقلالية عن السلطة التشريعية والقضائية، فهذا لا يعني أن القرارات الصادرة عنها محصنة قضائياً، فتبقى مجرد هيئات تمارس

¹ داود منصور، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 12، ص 564.

اختصاصات قانونية، خاضعة لرقابة القضاء لحماية الحقوق والحريات الأساسية وخضوعها للرقابة لا يعني المساس باستقلاليتها¹.

قسم هذا الفصل إلى بحثين، تناول المبحث الأول الرقابة القضائية وتوزيع الاختصاص، بينما تكفل المبحث الثاني بالقواعد الإجرائية.

المبحث الأول

الرقابة القضائية وتوزيع الاختصاص

تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية لم يجنبها الخضوع للرقابة القضائية، فهاته الأخيرة تسمح بضمان التأطير القانوني الفعال لعمل هذه السلطات، وإخضاعها للآليات الرقابية في ظل دولة القانون، فالرقابة القضائية لا تهدف للحد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، وإنما هدفها المحافظة على الحقوق والحريات وضمان حقوق الدفاع ورقابة شرعية قرارات هذه السلطات².

قسم هذا المبحث إلى مطلبين، يتضمن المطلب الأول اختصاص القضاء الإداري فيما يخص قرارات وأعمال السلطات الإدارية المستقلة، وخصص المطلب الثاني لاختصاص القضاء العادي بالنسبة لنفس الموضوع.

¹ والي نادية، مرجع سابق، ص 51.

² نفس المرجع السابق، ص 42.

المطلب الأول: اختصاص القضاء الإداري

تنص المادة 3/900 من القانون رقم 22-13 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تقابلها المادة 10 من القانون العضوي رقم 22-11 الذي يعدل ويتمم القانون العضوي المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته على أنه: "تختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية".

كما نصت المادة 902 من نفس القانون على أنه: "يختص مجلس الدولة بالفصل باستئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية".

بالمقابل فقد أعطت النصوص المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة في معظمها الولاية الكاملة للقضاء الإداري، إن إسقاط نص المواد أعلاه على النصوص المنشئة والمنظمة لهذه السلطات تصطدم بإشكال ظاهره لغوي وباطنه قانوني، فمن الناحية الظاهرية فإن المواد أعلاه لم تذكر السلطات الإدارية المستقلة ضمن اختصاص القضاء الإداري، وكما هو معلوم، لا يمكن في ظل وضوح النص، تأويله بإضافة هيئة لم يذكرها القانون صراحة، يبقى الحل الوحيد هو محاولة إدماج أو تصنيف قانوني لهذه الهيئات الضابطة ضمن حدود نص

هذه المواد، وهذا هو الإشكال، فمن الناحية القانونية، هذه الهيئات ليست إدارة مركزية وليست هيئات مهنية وطنية فهل هي هيئات عمومية وطنية؟¹

الواقع، أن بعض الكتاب كالأستاذ رشيد زوايمية يسعى لإحداث مقارنة بين مفهوم الهيئة (المؤسسة) العمومية الوطنية وهيئات الضبط، في الوقت الذي صنفها الأستاذ رشيد خلوفي على أنها تنتمي قانونياً لصنف المؤسسات العمومية في قراءة مستفيضة لنص المادة 29/122 من دستور 1996 المحدد لاختصاص البرلمان والتي تقابلها المادة من دستور 2020، ليضفي شرعية وأهلية هذا الأخير في إنشاء مثل هذه السلطات الضابطة، وبالتالي محاولة إيجاد سند دستوري لمبادرة المشرع. في حين أن الأستاذ زوايمية يقدم مقارنته على أنها هيئات أو مؤسسات عمومية وطنية، لتقادي إشكال قانوني جوهري، حيث يصطدم القانون العضوي المنظم لمجلس الدولة بالقانون العادي المنشئ لسلطات الضبط، حيث يظهر فيه أن المشرع يضيف بموجب قانون عادي للقانون العضوي، بالتالي فهو يخرق ويتجاهل قاعدة ومبدأ دستوري هام وهو تدرج القواعد القانونية في الدولة.²

لذلك فإن محاولة الفقه للبحث عن تغطية قانونية لإلحاق هذه الهيئات بنص المواد المذكورة سابقاً، من خلال إدماجها في صنف قانوني معروف، لتقادي تعارض القوانين تبقى محاولة.

¹ سالمى عبد السلام، سعودي علي، مرجع سابق، ص 100.

² سالمى عبد السلام، سعودي علي، مرجع سابق، ص 100. أخذ من: شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، 2015/2014، ص 296.

كان من المفروض أن تضاف السلطات الإدارية المستقلة لاختصاص القضاء الإداري في هذه النصوص، لتفادي عمومية وتعارض النصوص القانونية¹.

المطلب الثاني: اختصاص القضاء العادي

لم يعترف قانون المنافسة بالولاية الكاملة للقضاء الإداري، حيث أخضع منازعاته للنظام المزدوج من قضاء عادي واختصاص القضاء الإداري فيما يخص رفض منح التجميع للمؤسسات الاقتصادية.

قدمت تبريرات مختلفة حول هاته المسألة، حيث بررت كون القانون يهدف إلى توحيد جميع المنازعات المتعلقة بالمنافسة تحت رقابة قضائية واحدة، لتفادي أي خلاف حول تفسير قواعد المنافسة، كما قدم الفقه الفرنسي مبرر حسن سير العدالة، الذي لم يعد مقصورا على المفهوم التقليدي، السرعة في إصدار الأحكام، والتكوين الجيد للقضاة، بل تطور في البحث عن الهيئات القضائية الأكثر ملائمة للنظر والفصل في القضايا².

تختص الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر برقابة الأعمال والقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة -ماعدات القرارات المتعلقة برفض التجميع الاقتصادي- حيث تنص المادة 63 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة على أنه: "تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية، من قبل الأطراف

¹ نفس المرجع السابق، ص 101.

² محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2000، ص 227.

المعنية، أو من قبل الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا من تاريخ استلام القرار". وعليه فإن الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر تنظر في منازعات قرارات مجلس المنافسة بصفة ابتدائية وليست كدرجة ثانية للتقاضي¹، ويراقب القضاء عموما مدى شرعية القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة من حيث مدى احترام مبادئ المواجهة وحقوق الدفاع وقواعد المحاكمة العادلة وكذا احترام القواعد الشكلية المتعلقة بقراراته، وخاصة فيما يتعلق بتسببها بصفة تسمح بممارسة هذه الرقابة، وبالتالي فتلغي القرارات إذا كانت غير مطابقة لأحكام القانون أو تعدل منها أو تأمر بإلغاء الإجراءات التحفظية التي أمر بها مجلس المنافسة أو تعديلها².

تجدر الملاحظة إلى أن هذا الاستثناء يعود لكون هذا الحكم مستلهم من النص الفرنسي، كون المشرع الفرنسي أعطى هذا الاختصاص لمحكمة استثناء باريس مما يجعل القضاء العادي وليس القضاء الإداري هو المختص بالنظر إلى الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، حيث أقر المجلس الدستوري الفرنسي خروج المشرع عن القواعد التقليدية لتوزيع الاختصاص القضائي، لأن القضاء العادي في فرنسا يختص ببعض المنازعات الإدارية وفقا للفكرة التقليدية، التي مفادها أن القاضي العادي هو حصن الحريات الفردية³.

¹ ماديو ليلي، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 23 و24 ماي 2007.

² لخضاري أعمار، إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 23 و 24 ماي 2007.

³ ماديو ليلي، مرجع سابق، ص 275.

المبحث الثاني

القواعد الإجرائية

لم تتضمن القوانين الناظمة للسلطات الإدارية المستقلة في مجملها على إجراءات الطعن، لذا يجب الرجوع إلى القواعد العامة وهي تلك التي ينص عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بينما تضمنت معظم هذه النصوص آجال الطعن في قراراتها مع تباينها في مدته. هذا ما تتم دراسته في هذا المبحث، من خلال تخصيص المطلب الأول لإجراءات الطعن، والمطلب الثاني لميعاده.

المطلب الأول: إجراءات الطعن

ما يمكن ملاحظته من خلال استقراء النصوص القانونية المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة، بأنها لم تشر إلى إجراء الطعن المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، هذا ما أكدته مجلس الدولة في قراره في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ البنك المركزي بشأن طعن مقدم ضد قرار اللجنة المصرفية بتعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك الجزائري حيث جاء فيه: "هذا الطعن يدخل في إطار المادة 146 من القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، وأن هذه المادة تخرج عما هو مقرر في قانون الإجراءات الإدارية والمدنية فيما يخص الإجراءات والآجال، بحيث لا تنص على طعن مسبق وإنما تشترط فقط أن يرفع هذا الطعن في أجل 60 يوما".

المطلب الثاني: ميعاد الطعن

تختلف مواعيد الطعن من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى، ولا تتوافق مع القاعدة الأصلية المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ففي المجال المصرفي، فإن قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي والقرارات المتضمنة عقوبات تأديبية يقدم الطعن فيها في آجال ستين يوماً من تاريخ التبليغ، وفي مجال البورصة وفي مجال الاتصالات، فإن قرارات الغرفة التأديبية بالنسبة للجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة وقرارات مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات يتم الطعن فيها في أجل شهر من تاريخ التبليغ، وفي المجال المنجمي فإن قرارات مجلس إدارة كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية تكون قابلة للطعن في أجل ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ القرار، أما قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز فإنه يمكن الطعن فيها من دون أن يشير القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات إلى آجال تقديم الطعن¹.

يلاحظ الطابع غير الموحد لهذه الآجال، فالمشرع أحياناً يعتمد نظام الحساب بالأيام، وأحياناً بالأشهر، وفي بعض الأحيان الأخرى يصمت وهذا الاختلاف لا يوجد له مبرر، لذا

¹ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2006، ص 159.

كان على المشرع توحيد الإجراءات والآجال بالنسبة لجميع السلطات الإدارية المستقلة، أو إحالتها بكاملها إلى الأصل وهو قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹.

¹ نفس المرجع السابق، ص 160.