

جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام



محاضرات في مقياس:

السلطات الإدارية المستقلة

لطلبة السنة الثانية ماستر

تخصصي القانون العام والقانون العام الاقتصادي

من إعداد:

د. بلماحي زين العابدين

السنة الجامعية: 2017-2018

مقدمة:

لما كانت الدولة من وجهة القانون الدستوري عبارة عن مجموعة من الأفراد يستقرون على إقليم معين ويخضعون في تنظيم شؤونهم إلى سلطة سياسية معينة، ولما كانت هذه الأخيرة عبارة عن هيئة تتولى وظيفة الإشراف على شؤون المجتمع وتسييرها¹، كان لزاماً أن توزع هذه الوظيفة بين ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية التي تقوم بسن القوانين، والسلطة التنفيذية التي تعمل على تنفيذ وتطبيق القوانين، والسلطة القضائية التي تسهر على مراقبة مدى احترام القوانين، وهذا طبعاً استناداً على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يمنع احتكار جميع الوظائف في يد سلطة واحدة، مخافة طغيانها وتجبرها مما يضر بالشأن العام.

وتجدر الإشارة إلى أنه ونظراً لاحتكاك السلطة التنفيذية الدائم والمتواصل مع أفراد المجتمع، ونظراً لدورها الذي لا يستهان به في تسيير الشأن العام، فإنها احتلت مكانة هامة في أي نظام سياسي، وأصبحت تزاخم بذلك باقي السلطات من خلال دورها التنظيمي، وكذا دورها العقابي في بعض الحالات.

على أنه ولكي تقوم السلطة التنفيذية بمهامها بصورة جيدة رعاية للصالح العام، كان من الواجب أن تتوفر على أداة لذلك تتمثل في وضع جهاز يسهر على تحقيق وتنفيذ الأعباء العامة، وهو الجهاز الذي اصطلح عليه بالإدارة العمومية (l'administration publique).

فالإدارة العمومية تتشكل كأصل عام من مختلف الهيئات التي تمثل الدولة في تدخلها في حياة الأفراد تحقيقاً للصالح العام، والتي تنقسم إلى نوعين: هيئات مركزية تتمثل في كل من هيئة رئيس الجمهورية، والحكومة، وممثلي الحكومة في الأقاليم. وهيئات لامركزية تتمثل في كل من الإدارة المحلية أو الإقليمية (الولاية والبلدية)، وهيئات اللامركزية المرفقية كالمؤسسات العمومية. فالإدارة العمومية من منطلق هذا المعيار العضوي، مرتبطة بفكرة التنظيم الإداري داخل الدولة

(1) محمد كاظم الشهباني، القانون الدستوري (الدولة، الحكومة، الدستور)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، 2008، ص.7؛ أنظر كذلك:

Bertrand PAUVERT, Droit constitutionnel, 2^{ème} éd., Groupe Studyrama, Paris, 2007, p.p.48 et s.

(l'organisation administrative) كفلسفة أو كنهج متبع من طرف هذه الأخيرة حتى تتمكن من إشباع حاجيات أفراد المجتمع وإرضائهم على النحو الأمثل. أما من الناحية الموضوعية، فإن الإدارة العمومية تعبر عن ذلك النشاط الذي تتولاه الهيئات العمومية والذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، عن طريق استعمال امتيازات السلطة العامة متى تطلب الأمر ذلك. هذا النشاط عادة ما يتخذ إما شكل المرافق العامة كمشاريع منظمة تهدف إلى إشباع الرغبات العامة، يشرف عليها شخص عام بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو تتخذ شكل البوليس الإداري كنشاط تمارسه الهيئات العامة للحفاظ على النظام العام بأغراضه التقليدية والحديثة.

وعلى هذا فإن الإدارة العمومية عبارة عن هيئات عمومية تمارس نشاطا عموميا بغرض تحقيق المصلحة العامة، ولها في ذلك أن تستعمل امتيازات السلطة العمومية متى رأت ذلك ضروريا لتجسيد أهدافها، وهي بذلك تمثل ما يسمى بالإدارة الفاعلة (l'administration active) صاحبة اتخاذ القرارات، كنمط إداري يتشكل من مجموع الوسائل الموضوعية في خدمة المصلحة العامة².

إلا أن هذا النمط لم يبق منفردا، فبتطور وظيفة الدولة وتحولها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، ظهر في التنظيم الإداري جيل جديد من الإدارة العمومية تمثل في كل من الإدارة الاستشارية (l'administration consultative) وإدارة المهام (l'administration des missions). فإذا كانت الأولى عبارة عن جهاز إداري استشاري يهدف إلى إبداء الرأي وتقديم النصح للإدارة الفاعلة ومساعدتها في اتخاذ القرارات الصحيحة رعاية للمصلحة العامة، سواء من الناحية القانونية أو من الناحية الفنية³، فإن الثانية عبارة عن جهاز إداري عملي ينشأ عادة بصفة مؤقتة لمواجهة بعض المشاكل التي لا تستطيع الإدارة التقليدية أن تحلها⁴.

2) « L'administration active est un instrument, un ensemble de moyens mis au service de l'intérêt général... ». cf., Yves GAUDEMET, Droit administratif, 18^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2005, p. 182.

3) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص. 84 وما يليها.

4) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat en droit public, université de Bourgogne, Dijon, 1991, p.p.269 et s.

وبظهور بوادر الاقتصاد العالمي الجديد - خاصة في الدول الغربية - أصبحت وظيفة الدولة تعتمد على انسحابها شبه الكلي من النشاط الاقتصادي مما غير من طبيعتها، فبعدما كانت توصف بالدولة المتدخلة، أصبحت في الوقت الراهن توصف بأنها دولة ضابطة (État régulateur)، مما أدى إلى ظهور جيل ثالث من الإدارة العمومية يعمل أساساً على ضبط (la régulation) مختلف مناحي الحياة السياسية، والاجتماعية والاقتصادية⁵.

فهذا النمط الجديد من الإدارة العمومية الذي أصبح يعرف بإدارة الضبط (l'administration de régulation) تجسد من خلال إنشاء سلطات إدارية مستقلة (autorités administratives indépendantes) كطائفة قانونية جديدة تعمل على ضبط المجالات المخوَّلة لها قانوناً، وهذا عن طريق منحها ترسانة كبيرة من السلطات والصلاحيات التي عادة ما تكون موزعة بين مختلف سلطات الدولة⁶، وهو الأمر الذي يدفع إلى إعادة التفكير في كل من نظرية التنظيم الإداري ونظرية النشاط الإداري، بل وحتى في فكرة التقسيم الثلاثي للسلطات داخل الدولة.

فمن ناحية أولى سيتبين بأن هذا النمط الإداري الجديد يجمع بين مفارقتين، فمن جهة تعد هذه السلطات هيئات إدارية، الأمر الذي يفترض إخضاعها إما للسلطة الرئاسية كأحد دعائم أسلوب المركزية الإدارية، أو للرقابة الإدارية كأحد الأسس التي يقوم عليها النظام اللامركزي. ومن جهة ثانية تعد هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية وعن المتعاملين معها، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل حول ما هي محددات معالم هذه الهيئات؟ وما مكانتها من نظرية التنظيم الإداري؟

ومن ناحية ثانية فإن القول باستقلالية هذه الهيئات الإدارية عن السلطة التنفيذية ينافي المبدأ القائل بتبعية الإدارة العامة للحكومة، والمستمد من مبدأ وحدة السلطة التنفيذية الخاضعة للرقابة البرلمانية، الأمر الذي يدفع إلى التساؤل حول موقع السلطات الإدارية المستقلة داخل التقسيم الثلاثي للسلطات؟ فهل تعد هذه الهيئات سلطة تشريعية؟ أم سلطة قضائية؟ أم أنها تشكل سلطة رابعة موازية لباقي

5) Patrice CHRETIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, 13^{ème} éd., Sirey, Paris, 2012, p.11

6) Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, Rec. D., n° 7, 2001, p.613.

السلطات المعروفة في الدولة نظرا لتجميع السلطات (cumul des pouvoirs) في يدها؟ وإن كان الأمر كذلك فما مدى دستوريتهما؟.

إن هذه التساؤلات تفرض نفسها على الباحث في هذا النمط الجديد من الإدارة، مبرزة بذلك أهمية هذا الموضوع الذي أصبح من المفاهيم الأساسية في القانون الإداري بصفة خاصة، وفي القانون العام بصفة عامة⁷.

وعلى هذا فما هو النظام القانوني الذي يسري على طائفة السلطات الإدارية المستقلة؟

على أنه وقبل عرض خطة المحاضرات، يجدر التذكير من البداية أن هذه المحاضرات لا تهدف إلى إحصاء وتعداد السلطات الإدارية المستقلة الموجودة في النظام الجزائري أو في الأنظمة المقارنة، بل تهدف إلى محاولة البحث عن نظام قانوني مشترك بين مختلف هذه الهيئات التي سيتبين من متن هذه المحاضرات أنها ليست متجانسة في مجملها.

ومن هنا ستتناول هذه المحاضرات الإطار القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، من خلال فصلين اثنين يتعلق الأول بمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، أما الثاني سيتم التطرق من خلاله لطبيعة السلطات الإدارية المستقلة.

7) « ... Mais alors inévitablement se pose la question d'une définition de la régulation, au moins de l'identification de ses spécificités et de ses principes constitutifs. Les choses ne sont pas claires à cet égard, en l'état des réflexions doctrinales en France, qui d'ailleurs, curieusement, ont d'abord été le fait des auteurs privatistes **alors qu'il s'agit fondamentalement d'une notion de droit public...** ». cf., Yves GAUDEMET, Droit administratif, op.cit., p.p. 353-354.

الفصل الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة:

لقد أدى تطور الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية إلى تطور مفهوم الدولة، فبعد أن كانت هذه الأخيرة تتصف بالحراسة (État providence)، أصبحت متدخلة (État interventionniste) بعد كل ما شهده العالم من أحداث جراء الأزمة الاقتصادية العالمية والحرب العالمية الثانية، وما صاحبهما من تغيرات في جميع الميادين⁸. وبنهاية الحرب الباردة ظهر نظام اقتصادي جديد يعرف باقتصاد السوق (économie de marché)، الذي وجد انطلاقته في الدول الليبرالية.

إن هذا النظام الاقتصادي الجديد أدى إلى بروز ظاهرة العولمة التي أدت إلى تغيرات على المستوى الاقتصادي والسياسي مما شجع على ظهور ديموقراطيات حديثة في الدول التي كانت تتسم بالشمولية⁹.

وبذلك أدى هذا النظام إلى تحوّل الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة (État régulateur) عن طريق انسحابها شبه الكلي من السوق، وإحداث هيئات جديدة تحل محلها، وتعمل باسمها ولصالحها، حُوّلت لها مهمة ضبط النشاط الاقتصادي والمالي بغرض ضمان حياد الدولة الذي يفرض عليها مساندة هذا التحول والتخلي بالمرونة اللازمة عن طريق إزالة التنظيم (la déréglementation) واستبداله بتنظيم جديد يتماشى ومرحلة اقتصاد السوق، لأن الإدارة التقليدية غير قادرة على احتواء هذا التحول ومسايرته¹⁰. فما هي هذه الهيئات الإدارية الجديدة؟

السلطات الإدارية المستقلة عبارة عن هيئات إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية في الدولة، أي أنها غير خاضعة لسلطتها الرئاسية ولا لرقابتها الإدارية، أنشأت بغرض ضبط بعض القطاعات الحساسة التي كانت في السابق حكرا على الإدارة التقليدية. وعلى هذا فإن البحث في مفهوم السلطات الإدارية المستقلة يقتضي

(8) لمزيد من التفاصيل حول هذه المرحلة لتطور دور الدولة أنظر: أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المرجع السابق، ص. 153 وما يليها.

9) Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, BERTI édition, Alger, 2006., p. 7.

(10) أنظر في هذا المعنى:

Rachid ZOUAÏMIA, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, Revue IDARA, vol. 11, 1/2001, n° 21, p.p. 125 et s. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005, p.p. 5-6 ; Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit., p.p. 7-14.

بالضرورة التطرق إلى نشأتها وأسباب ظهورها، (المبحث الأول) ثم الحديث بعد ذلك عن محددات معالمها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة وأسباب ظهورها:

تجدر الإشارة بداية إلى أن السلطات الإدارية المستقلة تعمل في إطار نشاط متخصص من الأنشطة الحيوية للدولة، سواء في المجال الاقتصادي كمراقبة النشاطات التجارية المختلفة، والمنافسة، ومراقبة جودة السلع وحماية المستهلك، والرقابة المصرفية، والرقابة على السياسة النقدية، ومراقبة أعمال البورصة، أو في مجال حماية الحقوق والحريات العامة، كالحق في الإعلام والاتصال، وحق الاطلاع على الوثائق الإدارية، إلى غير ذلك من الحقوق. فدور السلطات الإدارية المستقلة يتجاوز مجرد تطبيق القانون من الناحية المادية ليمتد إلى ضبط وتنظيم بعض النشاطات¹¹.

على أن التساؤل الذي يطرح نفسه، يتمثل في كيف نشأت هذه السلطات الإدارية المستقلة؟ (المطلب الأول)، وما هي أهم الأسباب التي أدت إلى ظهورها؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري:

إن البحث حول ظروف نشأة السلطات الإدارية المستقلة يقتضي بالضرورة التطرق أولاً إلى دراستها في التنظيمات الإدارية المقارنة، كون أن فكرة وجود هيئات مستقلة عن الحكومة تجد جذورها في النظام الأنجلوساكسوني بقطبيه الأمريكي والبريطاني، والذي سبق مثيله في فرنسا منذ وقت طويل (الفرع الأول). أما ظهورها في التنظيم الإداري الجزائري، فكان نتيجة التأثير بالتجارب التي عرفتتها أكبر الديمقراطيات وبالخصوص التجربة الفرنسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيمات الإدارية المقارنة:

إن نموذج السلطات الإدارية المستقلة، ظهر لأول مرة مع نهاية القرن التاسع عشر في النظام الأمريكي تحت تسميات مختلفة كالوكالات المستقلة أو اللجان

11) عبد الرحمان عزاوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة الجزائر، 2007، ص. 240 وما يلها.

المستقلة، وذلك من أجل إحداث قطيعة في بعض الميادين مع الإدارة التقليدية التي تخضع مباشرة للسلطة التنفيذية¹².

فالنشأة الحقيقية للسلطات الإدارية المستقلة كانت في الولايات المتحدة الأمريكية، وإن كانت الدول الاسكندنافية قد عرفت أجهزة مشابهة لها مع بداية القرن التاسع عشر¹³.

فهذه الوكالات المستقلة - وفقا للتسمية الأمريكية - تتمتع باستقلالية تجاه السلطة التنفيذية الممثلة في الرئيس الذي لا يستطيع عزل أو فصل أعضائها إلا في حالة الخطأ الجسيم تحت إشراف السلطة التشريعية. إلا أن المصادقة على ميزانيتها خاضعة لمكتب الإدارة والميزانية التابع لهيئة الرئاسة التي تستطيع أن تعدل منها بالزيادة أو النقصان¹⁴.

أما من الناحية الوظيفية، فإن هذه الوكالات تخضع للسلطة التشريعية، فهي التي تنشئها وتحدد اختصاصاتها، كما أنها تقوم بتقييمات دورية حول دورها والفائدة من تواجدها، ومن ثم إمكانية إنهاء وجودها¹⁵.

ولقد أدى ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية إلى جدل فقهي كبير، إذ يرى جانب منه أن قيام السلطة التشريعية بإنشاء هذه السلطات يحمل نوعا من التعدي المباشر على الاختصاصات الدستورية للرئيس إذ أنه هو الوحيد المخوّل دستوريا بتعيين أعضاء الإدارة، كون أن هذه الأخيرة تابعة للسلطة التنفيذية¹⁶.

12) Patrice GELARD, Rapport d'information sur les AAI, Office parlementaire d'évaluation de la législation, La documentation Française, Paris, 2006, p. 24.

13) Jean-Marie PONTIER, Des entités très répandues à la délimitation incertaine, in., GELARD Patrice, Rapport sur les AAI, op.cit., p.p. 24-25.

14) أنظر في هذا المعنى: عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص. 180.

15) وليد بوجملي، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2011، ص. 12.

16) لمزيد من التفاصيل حول هذا الجدل الفقهي أنظر:

Michael H. DAVIS, L'expérience américaine des « independent regulatory commissions », in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988, p.p.227 et s. ; Franc MODERNE, Étude comparée, in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.193 et s.

إلا أن القضاء الأمريكي له موقف مغاير¹⁷، لقي استحسانا من جانب آخر من الفقه¹⁸، إذ أقرت المحكمة العليا الأمريكية بأن سلطة الرئيس في الرقابة والإشراف على تنفيذ القوانين نابعة من الدستور، ومن ثم فإن هذه السلطات المستقلة لن تفلت من تأثير أو سلطة الرئيس، حتى ولو كان إنشاؤها تم بواسطة السلطة التشريعية التي تعمل في بعض الأحيان ضد رغبة السلطة التنفيذية¹⁹.

إلا أنه وبالموازاة مع هذا الجدل يوجد توافق وإجماع لدى الفقه في الولايات المتحدة الأمريكية حول الشروط الواجب توافرها لكي تعتبر وكالة ما سلطة إدارية مستقلة، إذ يجب أن تكون الوكالة متكونة من أعضاء غير قابلين للعزل من طرف الرئيس إلا في حالات الخطأ الجسيم، بمعنى أن كل عزل يحمل الطابع السياسي غير ممكن وغير مستساغ. كما يجب أن تسيّر هذه الوكالة من طرف جهاز جماعي (un organe collégial). وفي الأخير يجب أن تحوز هذه الوكالة على سلطة التنظيم وعلى سلطة شبه قضائية، على أن تكون الرقابة على أعمالها من طرف السلطة التشريعية أو التنفيذية محددة بموجب قانون فدرالي خاص²⁰.

إن التطرق إلى التجربة الأمريكية يؤدي إلى القول بأن الوكالات التي تحوز على السلطة التنظيمية والسلطة شبه القضائية، هي الوحيدة التي يمكن تصنيفها ضمن السلطات الإدارية المستقلة²¹، ومن ثم يرى أحد الفقهاء²² بأنه يوجد ضمن النظام الأمريكي نموذج للإدارة المستقلة، هذا النموذج استطاع أن يأخذ مكانته في ظل غموض النصوص الدستورية، وفي ظل المنافسة الحذرة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

أما في المملكة المتحدة (بريطانيا)، فإن ظاهرة السلطات الإدارية المستقلة تتجمع تحت تسمية "المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة" (Quasi-autonomous non

17) L'affaire *Myers v. US*, 272 US 52 (1926), cité par : Michael H. DAVIS, L'expérience américaine des « independent regulatory commissions », op.cit., p.227.

18) Michael H. DAVIS, L'expérience américaine des « independent regulatory commissions », op.cit., p.p.228 et s.

32) L'affaire *Myers v. US*, 272 US 52 (1926), précité.

20) Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 26.

21) Jean-Marie PONTIER, Des entités très répandues à la délimitation incertaine, In. Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 25.

22) Michel GENTOT, Les autorités administratives indépendantes, 2ème éd., Montchrestien, Paris, 1994, p. 24.

(gouvernemental organisations) أو باختصار (Quangos).²³ إن هذا النموذج البريطاني حديث نسبيا مقارنة بنظيره الأمريكي، إذ أخذ في الانتشار بعد الحرب العالمية الثانية متخذا شكل مكاتب أو دواوين (Offices).²⁴

إن هذه المنظمات غير الحكومية وبالرغم من أنها شبيهة بتلك الموجودة في النظام الأمريكي من حيث استقلاليتها وعدم خضوعها للسلطة التنفيذية، إلا أنها تختلف عنها في نقطة هامة تتمثل في غياب الطابع الجماعي في تشكيلتها، وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي، باعتبار أن الطابع الجماعي يؤدي إلى طول وتعقيد عملية اتخاذ القرارات، ومن ثم فرئيس كل منظمة من هذه المنظمات هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها.²⁵

أما في فرنسا فلم يكن ظهور السلطات الإدارية المستقلة كنتيجة لإصلاحات إدارية منظمة²⁶، كما هو الشأن بالنسبة للنموذجين السابقين، وإنما كان ظهورها وليد الصدفة، إذ أن أغلب هذه السلطات تم إنشاؤها لتشكل حلولا وإجابات على المشاكل التي كانت مطروحة.²⁷

ففي أغلب الحالات كان إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا ناتجا عن محاولة لإضعاف أو لتحديد تأثير السلطة التنفيذية على بعض المجالات الحساسة في نشاط الدولة، خاصة تلك المتعلقة بحماية الحقوق والحريات العامة، وتلك المرتبطة بالنشاط الاقتصادي والمالي.²⁸

ومما يليق ذكره أن تاريخ ظهور هذه السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا غير محدد، فجانبا من الفقه يرى بأن أول هذه السلطات نشأ في سنة 1941 في إشارة

23) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, L.G.D.J., Paris, 1991, p. 32.

24) وليد بوجمليين ، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 12.

25) وليد بوجمليين ، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 13.

26) Junior Fernando Antonio SANTIAGO, La régulation du secteur électrique en France et en Brésil, thèse de doctorat en droit, université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2007, p. 14

27) « ... S'il est une caractéristique dominante de ce mouvement de création des AAI en France, c'est bien celle du hasard. La plupart des autorités créées constituent une réponse donnée à un problème donné ... ». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, Rapport Public, EDCE n° 52, La documentation française, Paris, 2001, p.267.

28) Junior Fernando Antonio SANTIAGO, La régulation du secteur électrique en France et en Brésil, op.cit., p. 15.

منه إلى لجنة مراقبة البنوك (C.C.B)،²⁹ ثم تبعها إنشاء اللجنة المتساوية الأعضاء للإعلانات والوكالات الصحفية في سنة 1950، وتوالى بعد ذلك ظهور السلطات الأخرى.³⁰

إلا أن جانبا آخر من الفقه يرى بأن أول ظهور لهذه السلطات كان في سبعينيات القرن الماضي بموجب القانون 78-17 الصادر بتاريخ 7 جانفي 1978 الذي أنشأ اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات (C.N.I.L)، كاستجابة لتطور الإعلام الذي أدى إلى ضرورة حماية الحريات وإعطاء ضمانات أكثر للمواطنين.³¹

وقد تتابع ظهور هذه السلطات التي أول ما ظهرت في مجال حماية الحقوق والحريات العامة³²، وتزايد عددها تحت تأثير التجارب السابقة وضغوط المجتمع الأوروبي، حيث كيّفت هيئة وسيط الجمهورية وصنّفت كسلطة إدارية مستقلة سنة 1989 بعدما تم إنشاؤها سنة 1973.³³

ومما يليق ذكره أن هذه الهيئات في فرنسا تعمل باسم الدولة، دون أن تكون تابعة للحكومة، وتستفيد من أجل حسن ممارسة مهامها من الضمانات التي تسمح لها بالعمل بكل استقلالية، ودون أن تكون أعمالها خاضعة للتوجيه أو الرقابة إلا من قبل القضاء.³⁴

29) Albert DELION, Notion de régulation et droit de l'économie, les annales de la régulation, institut André TUNC, vol. 1, Paris, L.G.D.J., 2006, p.13 ; Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, in., Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, P.U.F., Paris, 1988, p.38 ; René CHAPUS, Droit administratif général, t.1, 9^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 1995, p. 191.

30) Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 11

31) Jacques CHEVALLIER, Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P, la semaine juridique, 1986, I, 3254 ; Jacques BEER-GABEL, Le contrôle de l'administration par la C.N.I.L., R.D.P, 1980, p. 1043.

32) Giorgio GIULIANO, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes économiques et les droits de procédure des particuliers, thèse de doctorat en droit, université de Strasbourg, 2008, p. 153.

33) عبد الهادي بن زبطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، جانفي 2008، ص. 23.

34) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.257.

الفرع الثاني: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم الإداري الجزائري:

لقد أدت الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالجزائر في أواخر ثمانينيات القرن الماضي بعد انخفاض مداخيل النفط، إلى ضرورة مباشرة إصلاحات جذرية عميقة في جميع قطاعات الدولة لتشجيع المبادرة الخاصة والمنافسة الحرة. فأضحت الساحة القانونية الوطنية تعرف بصفة مستمرة صدور قوانين ذات صبغة ليبرالية اقتداء بالنموذج الغربي، وذلك تحت تأثير ظاهرة العولمة³⁵.

إن هذه الظاهرة قد مست العديد من المجالات في الجزائر بما فيها القطاع الاقتصادي، وهو الأمر الذي أدى إلى ظهور مفهوم عولمة الاقتصاد، الذي اقتضى وضع حد للحواجز القائمة بين الدول، مما دفع بالجزائر إلى انتهاج نظام اقتصاد السوق، وعمدت بذلك إلى إعادة النظر في منظومتها القانونية بإنشاء قواعد تتماشى والتوجه الاقتصادي الجديد³⁶.

وعليه تم إلغاء احتكار المؤسسات العمومية ذات الطابع أو النشاط الاقتصادي من طرف الدولة، بموجب المرسوم التنفيذي 201-88،³⁷ كخطوة أولى أساسية للانتقال من الاقتصاد الموجه - في ظل النظام الاشتراكي- إلى اقتصاد السوق. إن هذا المرسوم التنفيذي وبالرغم من معارضته للدستور المعتمد آنذاك³⁸، إلا أنه قد تمت معالجة الأمر عبر تبني دستور جديد سنة 1989، الذي كان بحق بادرة الانفتاح على الأفكار الليبرالية³⁹.

ومما يليق ذكره في هذا المقام، أن هذه الإصلاحات الاقتصادية المنتهجة في هذه الفترة ما هي في النهاية إلا مؤشر على بداية تحول وانتقال من الدولة الكل - الدولة

35) Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op. cit., p.p. 5 et s.

36) أنظر في هذا المعنى: محمد تيورسي، قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تلمسان، 2011، ص. 241 وما يليها.

37) المرسوم التنفيذي رقم 201-88 المؤرخ في 18 أكتوبر 1988، المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرّد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة، ج.ج.ج. رقم 42 لسنة 1988.

38) يتعلق الأمر هنا بدستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر رقم 97-76 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ج.ج. رقم 94، لسنة 1976، المعدل والمتمم.

39) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، المتعلق بنشر نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فيفري 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ج.ج. رقم 9 لسنة 1989.

المتدخلة – صاحبة الاحتكار الوحيد لوظائف: الاستغلال، التسيير والرقابة المكرسة في دستور 1976، إلى الدولة الضابطة⁴⁰.

إن هذا الانتقال والتحول تدعم وتعزز بمناسبة صدور دستور سنة 1996، الذي أقر وأكد على مبادئ أساسية على غرار حرية الصناعة والتجارة، وحماية الملكية الخاصة، إلى جانب ازدواجية النظام القضائي⁴¹.

وبذلك انسحبت الدولة من الحقل الاقتصادي. غير أن هذا الانسحاب لم يكن على إطلاقه، إذ كان على السلطة العامة أن تعتمد إلى تأطير آليات اقتصاد السوق، وذلك بقصد مراعاة مقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة، إذ لا يمكن ترك السوق بدون ضبط، وعليه أسندت مهمة تنظيمه لذاته وللمتعاملين الاقتصاديين، كما احتاج الأمر لوضع قواعد أكثر مرونة، فتم اللجوء إلى إنشاء هيئات جديدة عرفت بسلطات الضبط المستقلة، والتي من بينها السلطات الإدارية المستقلة - موضوع المحاضرات - كبديل عن الهيئات الإدارية التقليدية⁴².

وإذا كانت هذه الهيئات في النظام الفرنسي وليدة الصدفة كما تمت الإشارة إليه آنفا، إلا أن ظهورها في النظام الجزائري ليس كذلك، وإنما يرجع لظاهرة التقليد الإيمائي (le mimétisme) - التي تعود عليها النظام الجزائري - باستنساخ هذه الهيئات من النموذج الفرنسي⁴³.

(40) محمد تيورسي، قواعد المنافسة والنظام العام الاقتصادي، المرجع السابق، ص. 145 وما يليها.
(41) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر.ج.، رقم 76 لسنة 1996، المعدل والمتمم.
(42) إن مفهوم سلطات الضبط المستقلة أشمل من مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ذلك أنها هناك طائفة من سلطات الضبط المستقلة إلا أنها ليست إدارية بل تخضع لأحكام القانون التجاري، ومثال ذلك سلطة ضبط المحروقات، لمزيد من التفاصيل أنظر في ذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit., p.23.

(43) «... d'abord il s'agit de concevoir le mimétisme non pas entant qu'une inspiration d'ordre général mais comme une opération d'imitation stricto sensu ...», cf., Gérard LANGROD., Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique, R.I.S.A., 1973, p. 119., voir aussi dans le même sens: «... les autorités administratives indépendantes ne sont pas le fruit d'une création d'un génie ..., mais bien au contraire un simple décalquage sur le modèle occidental des autorités administratives indépendantes...». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 7.

ومما سبق الإشارة إليه، يمكن القول بأن هذه السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تعتبر مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة، ظهرت في التنظيم الإداري الجزائري مع بداية تسعينيات القرن الماضي، وهي مختلفة تماما عن السلطات الإدارية التقليدية، كون أنها لا تخضع للرقابة الإدارية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي (السلطة الرئاسية) الذي تتميز به الإدارة العامة. كما أن هذه السلطات الإدارية المستقلة ليست باللجان الاستشارية ولا بالمرافق العامة⁴⁴.

إن مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر ظهر لأول مرة بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 90-07 المتعلق بالإعلام، والذي كيّف صراحة على أنه سلطة إدارية مستقلة⁴⁵، إلا أنه تمّ حلّه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252⁴⁶. وفي نفس السنة تم إحداث مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية⁴⁷، هذه الأخيرة التي كيفت من طرف القضاء الإداري الجزائري بالسلطة الإدارية المستقلة⁴⁸.

(44) ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة الإدارة، العدد 1، سنة 2001، ص. 7 وما يليها.
(45) أنظر المادة 59 من القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج.ج.ج. رقم 14 لسنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، المتعلق ببعض أحكام القانون 90-07 المتعلق بالإعلام، ج.ج.ج.ج. رقم 69 لسنة 1993، الملغى بموجب القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، ج.ج.ج.ج. رقم 2 لسنة 2012.

(46) المرسوم الرئاسي رقم 93-252، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 والمتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، ج.ج.ج.ج. رقم 69 لسنة 1993. تجدر الإشارة هنا أن إلغاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب مرسوم رئاسي فيه تعد على اختصاص السلطة التشريعية، ذلك أن هذه السلطة الإدارية المستقلة قد أنشئت بموجب قانون، ومن ثم كان من المفروض أن يتم إلغاؤها بموجب قانون احتراماً لقاعدة توازي الأشكال.

(47) القانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ج.ج.ج. رقم 16 لسنة 1990، هذا القانون تم إلغاؤه بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 11 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج.ج.ج.ج. رقم 52 لسنة 2003، المعدل والمتمم بموجب الأمر 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ج.ج.ج. رقم 50 لسنة 2010.

(48) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002129، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، القرار غير منشور أشار إليه ونقل حيثياته كل من: كمال فنيش، آلية ضمان دولة القانون والحريات العامة ترتكز على العدالة، اليوم البرلماني حول قانون البنوك (الإجراءات الجماعية المطبقة على البنوك)، منشورات مجلس الأمة، الجزائر، 2005، ص. 44؛

Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, revue du Conseil d'État, n°3, 2003, p.124.

كما تم إنشاء لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في سنة 1993،⁴⁹ وفي مجال آخر تم التأسيس لمجلس المنافسة الذي يسهر على حماية المنافسة⁵⁰.

أما في مجال حماية حقوق المواطنين من تعسف الإدارة فقد تم إنشاء وسيط الجمهورية الذي يعتبر سلطة إدارية مستقلة، إلا أنه لم يكتب له أن يعمر طويلا نتيجة لإلغائه، مما طرح العديد من التساؤلات حول ذلك⁵¹، إلا أنه وفي سنة 2001 تم إنشاء اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها⁵².

ثم بعد ذلك توالى ظهور العديد من السلطات الإدارية المستقلة في شتى القطاعات، فتم إنشاء كل من: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁵³، سلطي ضبط القطاع المنجمي (الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية)⁵⁴.

كما أنشأ المشرع سلطة ضبط الكهرباء والغاز المتعلقة بالطاقة الكهربائية وتوزيع الغاز عن طريق القنوات⁵⁵، وبعد ذلك أحدث بموجب قانون المالية لسنة

49) المرسوم التشريعي رقم 10-93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر.ج. رقم 34 لسنة 1993 المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10-96 المؤرخ في 10 يناير 1996، ج.ر.ج. رقم 3 لسنة 1996، وبموجب القانون 04-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج.ر.ج. رقم 11 لسنة 2003.

50) الأمر رقم 06-95 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج. رقم 9 لسنة 1995، الملغى بموجب الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج. رقم 43 لسنة 2003 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 12-08 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج. رقم 36 لسنة 2008، وبموجب القانون رقم 05-10 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر.ج. رقم 46 لسنة 2010.

51) المرسوم الرئاسي رقم 113-96 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتعلق بوسيط الجمهورية، ج.ر.ج. رقم 20 لسنة 1996 الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 170-99 المؤرخ في 2 غشت 1999 المتضمن إلغاء مؤسسة وسيط الجمهورية، ج.ر.ج. رقم 52 لسنة 1999.

52) المرسوم الرئاسي رقم 71-01 المؤرخ في 25 مارس 2001، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج.ر.ج. رقم 18 لسنة 2001.

53) القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج. رقم 48 لسنة 2000، المعدل والمتمم بموجب المادة 94 من القانون رقم 24-06 المؤرخ في 26 ديسمبر 2006، المتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج.ر.ج. رقم 85 لسنة 2006.

54) القانون رقم 10-01 المؤرخ في 3 جويلية 2001، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج. رقم 35 لسنة 2001، المعدل والمتمم بالأمر 02-07 المؤرخ في 1 مارس 2007، ج.ر.ج. رقم 16 لسنة 2007، الملغى بموجب القانون رقم 05-14 المؤرخ في 24 فيفري 2014، المتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج. رقم 18 لسنة 2014.

55) القانون رقم 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج. رقم 8 لسنة 2002، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10-14، المؤرخ في 31 ديسمبر 2014، المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر.ج. رقم 78 لسنة 2014.

2003 سلطة ضبط النقل⁵⁶، وفي سنة 2005 أنشأ سلطة ضبط المياه⁵⁷. وبعدها ظهرت سلطة إدارية مستقلة أخرى، هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁵⁸، الهدف منها مواجهة الفساد المتفشى في الدولة، كما تم بعد ذلك إنشاء لجنة الإشراف على التأمينات⁵⁹.

وفي سنة 2008 تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁶⁰، كما استحدث سنة 2012 سلطتين لضبط قطاع الإعلام، هما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمعي البصري بموجب قانون عضوي⁶¹. وفي ذات السنة تم تكييف خلية معالجة الاستعلام المالي المنشأة سابقاً⁶²، بالسلطة الإدارية المستقلة⁶³، وأنشأ مؤخراً ثلاثة سلطات للتصديق الإلكتروني، وهنّ السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني والسلطة الاقتصادية للتصديق الإلكتروني⁶⁴.

إن الملاحظ لهذه النشأة سوف يتبين له بأن أغلب هذه السلطات – باستثناء البعض منها – قد وجدت بهدف الضبط الاقتصادي للسوق مما يجعلها مرتبطة ارتباطاً كبيراً بالحرية الاقتصادية دون الحريات الأخرى، وبالتالي وعلى عكس النظام

(56) القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج.ر.ج. رقم 86 لسنة 2002.
(57) القانون رقم 05-12 المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، ج.ر.ج. رقم 60 لسنة 2005، المعدل بالأمر 02-09 المؤرخ في 22 جويلية 2009، ج.ر.ج. رقم 44 لسنة 2009.

(58) القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج. رقم 14 لسنة 2006.
(59) الأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج. رقم 13 لسنة 1995، المعدل والمتمم بالقانون 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر.ج. رقم 15 لسنة 2006.
(60) القانون رقم 08-13 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، ج.ر.ج. رقم 44 لسنة 2008.

(61) القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.
(62) المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 7 أفريل 2002، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، ج.ر.ج. رقم 23 لسنة 2002، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المؤرخ في 15 أفريل 2013، ج.ر.ج. رقم 23 لسنة 2013.

(63) الأمر رقم 12-02 المؤرخ في 13 فيفري 2012، المعدل والمتمم للقانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتهم، ج.ر.ج. رقم 8 لسنة 2012.

(64) القانون رقم 15-04 المؤرخ في 1 فيفري 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، ج.ر.ج. رقم 6 لسنة 2015.

الفرنسي فإن بداية ظهور هذه الهيئات في النظام الجزائري كانت في المجال الاقتصادي دون مجال حماية الحقوق الأساسية والحريات العامة⁶⁵. وبالإضافة إلى ذلك فإن ما يمكن تمييزه من خلال الوقوف على نشأة هذه الهيئات في النظام الجزائري، أنه يمكن تصنيفها إلى مجموعتين: تضم الأولى منها جهازا للضبط العام يتمثل في مجلس المنافسة، الذي خوّل له مهمة السهر على مدى احترام مبدأ حرية المنافسة وحمايته من كل الأخطار اللاحقة به على مستوى كل قطاعات النشاط الاقتصادي والمالي. أما المجموعة الثانية فتضم أجهزة للضبط الخاص والتي يصطلح عليها سلطات الضبط القطاعية (autorités de régulation sectorielles)، المتمثلة في باقي الهيئات الأخرى، والتي أسندت لها مهمة السهر على احترام السير الحسن للنشاط المعنية بضبطه⁶⁶.

المطلب الثاني: أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة:

بعيدا عن الظروف التاريخية لنشأة السلطات الإدارية المستقلة والتي تبين من خلالها أن هذه الهيئات قد ظهرت في أجواء مشحونة بالشك والريبة وسوء الظن في أجهزة الدولة التقليدية – سواء في الأنظمة المقارنة أو في النظام الجزائري -، ومخافة من طغيان السياسة على السلطة الإدارية⁶⁷، يمكن إرجاع الأسباب التي أدت إلى ظهور هذه الفئة القانونية الجديدة إلى أسباب سياسية واقتصادية (الفرع الأول)، وإلى أسباب متعلقة بحماية الحقوق والحريات العامة (الفرع الثاني).

65) نشأت السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا في مجال الحقوق والحريات العامة. ثم انتقلت بعد ذلك للمجال الاقتصادي، أنظر في ذلك:

Giorgio GIULIANO, Les pouvoirs des autorités administratives indépendantes économiques et les droits de procédure des particuliers, op.cit., p.p. 153 et s.

66) أنظر في هذا المعنى:

Rachid ZOUAÏMIA, Droit de la régulation économique, op.cit., p.p. 143-149.

أنظر كذلك: عدنان دفاص، العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 386 وما يليها، بركات جوهرة، تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط القطاعية ومجلس المنافسة وأثره على مبدأ حماية المستهلك، أعمال الملتقى الوطني حول المنافسة وحماية المستهلك، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 17-18 نوفمبر 2009، ص. 226 وما يليها. 67) عبد الهادي بن زيطة، المرجع السابق، ص. 23.

الفرع الأول: الأسباب السياسية والاقتصادية لظهور السلطات الإدارية المستقلة:

إن التحول العميق الذي طبع الدولة الحديثة إثر فشل الدولة المتدخلة، أدى بالضرورة إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر "... بمثابة ظاهرة تصحيحية للوضع القائم في التنظيم الإداري في الدولة ..." ⁶⁸. هذه الأخيرة كانت نتاجا لأسباب سياسية (أولا) وبدرجة ثانية لأسباب اقتصادية، أفرزت انسحابا شبه كلي للدولة من الحقل الاقتصادي (ثانيا)، وهو الأمر الذي جعل من هذه الهيئات آلية حقيقية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة.

أولا: الأسباب السياسية:

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة كطريقة جديدة ومميزة في التدخل العمومي بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية (أ) يمكن اعتباره نمطا جديدا للإدارة ⁶⁹، وذلك نظرا لما يتيح هذا الشكل الجديد للتنظيم الإداري من متطلبات الشفافية والوساطة (ب)، وبالتالي فإن هذه السلطات الإدارية المستقلة لم تكن إلا استجابة أو كحل لسوء العلاقة بين الإدارة والمواطن التي طبعها الشك في انحياس الدولة (ج). وبذلك فإن السلطات الإدارية المستقلة تقدم ضمانات قوية لحياد الإدارة، تجسيدا للرغبة في خلق فضاء أوسع للتعبير، نتيجة للحذر أو عدم الثقة في النظام السياسي ⁷⁰.

أ) عدم فاعلية الأجهزة الإدارية التقليدية:

إن بطء سير أعمال الإدارة التقليدية، وتأخر القضاء في إصدار أحكامه، شكلا معا سببا هاما لظهور طائفة السلطات الإدارية المستقلة، ذلك أن هذه الأخيرة متحررة عمليا من كافة القيود البيروقراطية والضغوطات التي تثقل كاهل الإدارة

68) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، ط.1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص.20.

69) وليد بوجملين، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص.29.

70) عبد الهادي بن زبطة، المرجع السابق، ص.23، أنظر كذلك في هذا المعنى:

Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p.p. 28 et s.; voir aussi: Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.275 et s.

التقليدية، مما جعلها تتصرف بشكل أسرع في إصدار قراراتها مقارنة بالإدارة المركزية⁷¹.

وفضلا عن ذلك، فإن إجراءات العمل المبسطة التي تعتمدها السلطات الإدارية المستقلة تسمح لها بحل النزاعات القائمة وباللجوء إلى فرض العقوبات المناسبة بشكل أسرع من القضاء الجزائي المثقل بالملفات والخاضع للعديد من الضغوطات المتعلقة بإجراءات المحاكمة الجزائية⁷².

ب) الحاجة إلى الوساطة والشفافية:

لقد أدت الحاجة إلى الشفافية والوساطة اللتان تتطلبان ضرورة تفسير الإدارة العامة للدوافع التي تكمن وراء صدور كل قرار يتم اتخاذه، إلى ظهور السلطات الإدارية المستقلة التي شكلت تطورا نوعيا في تنظيم الحياة الاجتماعية⁷³، كون أن هذه الهيئات أفسحت مجالا واسعا لأعمال الوساطة وحرصت على اعتماد وسائل محسوسة من الشفافية لدى تعاطيها مع الشأن العام⁷⁴.

ج) الشك في انحياز الدولة:

إن عدم ثقة المواطن بالسلطتين السياسية والإدارية كان من بين الأسباب الأساسية لظهور السلطات الإدارية المستقلة التي وضع على عاتقها ضمان عدم تحيز الدولة في تدخلاتها⁷⁵.

فالسلطات السياسية، غالبا ما تميل إلى تحقيق أهدافها الحزبية والشخصية بدلا من تلبية متطلبات المصلحة العامة، لذلك نشأت بعض السلطات الإدارية المستقلة في مجالات حساسة من الناحية السياسية، ك مجال المعلوماتية والاتصالات⁷⁶.

وغالبا ما يؤخذ على الدولة انحيازها لمصالحها الخاصة عندما تفكر في المجالات التي تمس الحقوق والحريات العامة، عكس السلطات الإدارية المستقلة التي يقع على

(71) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 22.

(72) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.276-277.

(73) Ibid., p.277.

(74) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 23.

(75) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.275.

(76) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 20.

عاتقها واجب القيام بمهامها كما يفعل القضاة، أي بحياد، وبموضوعية وباستقلالية⁷⁷.

وبناء على ذلك، فإن ظهور السلطات الإدارية المستقلة، شكّل نوعاً من الارتياح بالنسبة للمواطنين، كون أن التعامل والعلاقة معها أسهل وأبسط من العلاقة مع الإدارة المركزية⁷⁸.

ثانياً: الأسباب الاقتصادية:

لقد فرضت الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في ثمانينيات القرن الماضي، على الدولة الانسحاب من الحقل الاقتصادي الذي أصبح يقوم أساساً على نظام الخصخصة (أ)، وعلى إزالة التنظيم (ب)، مع إشراك الفنيين والمختصين في تحديد القواعد الواجبة التطبيق (ج).

أ) خصخصة الحقل الاقتصادي:

إن بناء اقتصاد السوق يتطلب من الدولة أن تنسحب من المجال الاقتصادي، بتكريس مجموعة من المبادئ الليبرالية، التي يمكن إجمالها في مبدأ حرية التجارة والصناعة (1)، وخصخصة المؤسسات العمومية الاقتصادية (2) وإزالة الاحتكارات العمومية (3).

1- مبدأ حرية التجارة والصناعة:

إن ظاهرة العولمة فرضت على الجزائر تحولات جذرية، أرغمتها على فتح المجال للمبادرة الخاصة بتكريسها مبدأ حرية التجارة والصناعة في دستور 1996، الذي نص على أن: "حرية التجارة والصناعة مضمونة، وتمارس في إطار القانون"⁷⁹.

فهذا النص ما هو إلا تأكيد على تبني الجزائر لاقتصاد السوق، وتأكيد على نية واتجاه المشرع نحو تكريس النصوص القانونية ذات الطابع الليبرالي، والإقرار بحرية المنافسة التي اعترف بمبداها بداية من سنة 1995.⁸⁰

77) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.275.

78) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 21.

79) المادة 37 من دستور 1996 قبل تعديله سنة 2016 بموجب القانون 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج. ر.ج. رقم 14 لسنة 2016. وتجدر الإشارة إلى أن هذه المادة عدلت، ورتبت من جديد لتصبح بذلك المادة 43 والتي تنص على ما يلي: "حرية الاستثمار والتجارة معترف بها، وتمارس في إطار القانون. تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال، وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية. تكفل الدولة ضبط السوق. ويحمي القانون حقوق المستهلكين. يمنع القانون الاحتكار والمنافسة غير النزيهة."

فإشراف الدولة على تنظيم التجارة وسهرها على ترقية وضمان بعض الحقوق، يوحى بأنها لم تتخل كلية عن الميدان الاقتصادي، بل تراقب العديد من النشاطات الاقتصادية. فدورها تحول من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة منظمّة، وذلك عن طريق تحديدها للقواعد، لتترك المجال مفتوحاً للمنافسة.

2- خصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية:

بدأت ظاهرة خصصة المؤسسات العمومية الاقتصادية بموجب قانون المالية التكميلي لسنة 1994، الذي نص على إمكانية فتح رأسمال المؤسسة للمساهمين الخواص، بالإضافة إلى إمكانية التنازل عن أصول المؤسسات لفائدتهم⁸¹.

ثم صدر دستور 1996 الذي ينص على اختصاص السلطة التشريعية في وضع القواعد الخاصة لنقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، حيث تنص المادة 122 منه على أنه: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية... قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص"

وبذلك انطلقت عملية الخصصة منذ سنة 1996 بمجموعة من المؤسسات، لكن عملياً لم يتم تنفيذ ذلك بسبب تضارب الاختصاص بين عدة جهات تتدخل في العملية⁸²، إلى حين صدور الأمر 04-01،⁸³ الذي عرّف الخصصة على أنها: "كل صفقة تتجسد في نقل الملكية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون الخاص من غير المؤسسات العمومية، وتشمل هذه الملكية:

- كل رأسمال المؤسسات أو جزء منه تحوزه الدولة مباشرة أو غير مباشرة و/أو الأشخاص المعنويين الخاضعين للقانون العام، وذلك عن طرق التنازل عن أسهم أو حصص اجتماعية أو اكتتاب لزيادة في الرأسمال"⁸⁴.

(80) الأمر رقم 06-95، المؤرخ في 25 جانفي 1995، المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

(81) المرسوم التشريعي رقم 08-94 المؤرخ في 26 ماي 1994، المتضمن لقانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج.ج. رقم 33 لسنة 1994.

(82) نذير حسن، انخراط الجزائر في المنظمة الدولية للتجارة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 02، سنة 2002، ص. 72.

(83) الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، ج.ج. رقم 47 لسنة 2001.

(84) المادة 13 من الأمر رقم 04-01 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها، سابق الإشارة إليه.

3- إزالة الاحتكارات العمومية:

لقد هيمنت الدولة في الجزائر ولفترة معتبرة على الحقل الاقتصادي عن طريق تطبيق نظام الاحتكارات، أين كانت المؤسسات العمومية ذات الطابع الاقتصادي هي المسيطرة على النشاط الاقتصادي، فنتج عن هذا الوضع هيمنة القطاع العام على الميدان الاقتصادي مقارنة بالقطاع الخاص. ثم دخلت الجزائر مرحلة الإصلاحات الاقتصادية، في سبيل إزالة الاحتكارات العمومية بصفة تدريجية، وتم فتح معظم النشاطات التي كانت محفوظة للدولة أمام المبادرة الخاصة، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 201-88،⁸⁵ الذي تم بموجبه إلغاء احتكار المؤسسات العامة للنشاط الاقتصادي.

(ب) إزالة التنظيم:

فرض النظام الاشتراكي - المنتهج سابقا في الجزائر - على السلطة العامة سنّ نصوص قانونية غزيرة وصفت بالانفرادية والاستبدادية، تتدخل الدولة بموجبها لتنظيم مختلف النشاطات الاقتصادية، إلا أن التجربة أثبتت فشلها مما دفع بالدولة إلى الانسحاب من حقل التنظيم وتحرير النشاط الاقتصادي في إطار ما يعرف بإزالة التنظيم⁸⁶، وذلك بفتح التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين (1)، إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار (2)، وتكريس مبدأ حرية الأسعار (3) وحرية التعاقد (4)⁸⁷.

1- فتح مجال التجارة الخارجية أمام المتعاملين الاقتصاديين:

شرعت الجزائر مباشرة بعد الاستقلال باحتكار التجارة الخارجية وهو الأمر الذي ظهر من خلال تحكمها في مجال الاستيراد عن طريق التأميم الكلي لهذه التجارة، إذ

(85) المرسوم التنفيذي رقم 201-88 المتضمن إلغاء جميع الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرّد بأي نشاط اقتصادي أو احتكار للتجارة. سابق الإشارة إليه.

(86) يقصد بإزالة التنظيم إلغاء كل القوانين التي لا تطبق، أنظر حول مفهوم ظاهرة إزالة التنظيم : محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة الحرة (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2004، ص 264، أنظر كذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, op.cit., p.p. 125 et s.

(87) نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص. 11.

نص دستور سنة 1976 على أنه: "يشمل احتكار الدولة بصفة لا رجعة فيها، التجارة الخارجية وتجارة الجملة"⁸⁸.

وتجسيدا لهذا المبدأ صدر القانون رقم 02-78⁸⁹، الذي كرس احتكار الدولة التام للتجارة الخارجية، كما جعل هذا القانون مسألة إبرام العقود الخاصة باستيراد أو تصدير البضائع والخدمات مع المؤسسات الأجنبية من قبيل الاختصاص المطلق للدولة أو لإحدى هيئاتها، مع الاستبعاد التام للخواص.

إلا أن السياسة الاحتكارية التي انتهجتها الدولة بعد الاستقلال لم تصمد طويلا أمام ضغط صندوق النقد الدولي وتفاقم حجم الديون الخارجية، الشيء الذي اضطرت الجزائر معه إلى إصلاح هيكلية شرعت بموجبه في تحرير التجارة الخارجية بصفة تدريجية. ففي سنة 1988 صدر القانون رقم 29-88 الذي قلّص من احتكار الدولة للتجارة الخارجية⁹⁰، حيث سمح للمؤسسات الخاصة الوطنية بالتدخل في مجال التجارة الخارجية، لكن بشرط الحصول على رخصة الاستيراد.

ثم جاء المرسوم التنفيذي رقم 37-91، الذي تم بموجبه فتح مجال التجارة الخارجية أمام كل مؤسسة تنتج سلعا وخدمات مسجلة في السجل التجاري⁹¹، وكل مؤسسة عمومية، وكل شخص طبيعي أو معنوي يمارس وظيفة تاجر بالجملة مسجل في السجل التجاري، يعمل لحسابه أو لحساب الغير بما في ذلك الإدارة.

2- إلغاء النصوص المقيدة للاستثمار:

كما سبق الإشارة إليه أعلاه شهدت مرحلة النظام الاشتراكي سيطرت الدولة على كل النشاطات والقطاعات الاقتصادية، والتي اعتبرت ملكا للدولة وحدها، فقد احتكرت هذه الأخيرة مجالات متنوعة تمتد من إنتاج وتسويق المحروقات إلى استغلال المناجم إلى غير ذلك من القطاعات التي كانت تعتبر إستراتيجية وحيوية للدولة.

88) أنظر المادة 14 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

89) القانون رقم 02-78، المؤرخ في 11 فيفري 1978، المتعلق باحتكار الدولة للتجارة الخارجية، ج.ج.ج.، رقم 7 لسنة 1978.

90) القانون رقم 29-88، المؤرخ في 19 جويلية 1988، المتعلق بممارسة احتكار الدولة للتجارة الخارجية، ج.ج.ج.، رقم 29 لسنة 1988.

91) المرسوم تنفيذي رقم 37-91، المؤرخ في 13 فيفري 1991، المتعلق بشروط التدخل في مجال التجارة الخارجية، ج.ج.ج.، رقم 12 لسنة 1991.

وعلى هذا الأساس، يتضح جليا أن الاستثمار الخاص في الجزائر طوال هذه الفترة عانى من الإقصاء والتمهيش، واستمر الوضع إلى غاية صدور قانون الاستثمارات في سنة 1993، الذي اعترف للخوادم بحرية الاستثمار في حدود القانون⁹².

وبذلك، فإن الدولة انسحبت بصفة تدريجية من تنظيم الاستثمارات التي أخضعها لنظام قانوني استثنائي، لتصبح بعد ذلك خاضعة لإجراءات بسيطة من شأنها تشجيع الخوادم للاستثمار.

3- تكريس مبدأ حرية الأسعار:

تندرج عملية تحرير الأسعار في إطار بناء اقتصاد السوق، بحيث يجب التخفيف من حجم تدعيم الدولة للأسعار لأسباب سياسية أو اجتماعية، تفاديا لأخطار التضخم، ولأجل ذلك صدر في سنة 1989 القانون 89-12 المتعلق بالأسعار⁹³، الذي يمكن اعتباره اللبنة الأولى في تحرير هذه الأخيرة، إذ كرس ذلك في مادته الثالثة التي نصت على أنه: "يخضع وضع نظام الأسعار وإعداد التنظيم الخاص بهما للمقاييس التالية: حالة العرض أو الطلب...".

إلا أن التحرير الحقيقي للأسعار كان بموجب قانون المنافسة لسنة 1995، الذي أقر مبدأ المنافسة الحرة⁹⁴.

4- تكريس مبدأ حرية التعاقد:

لقد شهدت المؤسسة العمومية الاقتصادية، الانتقال من المرحلة التنظيمية إلى المرحلة التعاقدية، ويتجلى ذلك في مجال العقود وعلاقة المؤسسة بعمالها. ففي فترة مضت وحد المشرع النظام القانوني المطبق على العقود دون التمييز ما إذا كانت المؤسسة إدارية أو تجارية، فكل كيان تابع للدولة إلا وكان العقد الذي يبرمه خاضعاً لقانون الصفقات العمومية.

92) المرسوم التشريعي رقم 93-12، المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، المتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.ج.، رقم 64 لسنة 1993 الملغى بموجب الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 20 أوت 2001، المتعلق بتطوير الاستثمار، ج.ر.ج.، رقم 47 لسنة 2001، المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-08 المؤرخ في 15 جويلية 2006، ج.ر.ج.، رقم 47 لسنة 2006.

93) القانون رقم 89-12، المؤرخ في 5 جويلية 1989، المتعلق بالأسعار، ج.ر.ج.، رقم 29، لسنة 1989.

94) الأمر رقم 95-06، المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

لكن بصدور القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية⁹⁵، أخضعت هذه الأخيرة للقانون المدني والتجاري، وبذلك أصبحت تتمتع بحرية في التعاقد⁹⁶. كما عمد المشرع إلى توحيد النظام القانوني المطبق على علاقات العمل، أين أخضعها لنظام قانوني استثنائي⁹⁷. فالدولة نظمت الأمور ولم يكن للمؤسسة أن تتفاوض مع عمالها، إلى أن صدر قانون علاقات العمل سنة 1990،⁹⁸ الذي أدى لانسحاب الدولة من تنظيم هذه العلاقة، وحل محل التوجيهات والتنظيمات أسلوباً جديداً يتمثل في العقد.

هذا وقد تأثر المجال المصرفي أيضاً من ظاهرة إزالة التنظيم، لما تخلت السلطة التنفيذية مجسدة في وزير المالية، عن اختصاصها في تحديد نسبة الفوائد على القروض ليُحوّل هذا الاختصاص للبنوك⁹⁹. إلى جانب العديد من المجالات الأخرى التي تراجعت فيها الدولة وانسحبت تدريجياً من حقل التنظيم وتحرير النشاط الاقتصادي¹⁰⁰.

إلا أن ما تجدر الإشارة إليه أن انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لم يكن مطلقاً، كون أن هذا الأخير يحتاج إلى تواجد السلطة العامة، وإلا سادت الفوضى، وتحولت المنافسة الحرة إلى جو من الاحتكارات الخاصة للقضاء على الشركات الصغيرة. ومن ثم كان لابد من التفكير في إيجاد آلية لمراقبة وضبط السوق. فكان ذلك من بين الأسباب الرئيسية التي أدت إلى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، التي أوكلت

(95) القانون رقم 78-12، المؤرخ في 05 أوت 1978، المتضمن للقانون الأساسي العام للعامل، ج.ر.ج.ج.، رقم 32 لسنة 1978.
(96) Rachid ZOUAÏMIA, Note introductive : de l'État interventionniste à l'État régulateur, Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université Abderrahmane MIRA, Bejaïa, 23-24 Mai 2007, p.p. 11-12.

(97) راجع المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10 أبريل 1982، المنظم للصفقات العمومية المبرمة من طرف المتعامل العمومي، ج.ر.ج.ج.، رقم 15 لسنة 1982.

(98) القانون رقم 90-11، المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، ج.ر.ج.ج.، رقم 17 لسنة 1990.
(99) Rachid ZOUAÏMIA, Note introductive : de l'État interventionniste à l'État régulateur, op.cit., p.p. 8 et s.

(100) نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص. 161.

لها مهمة ضبط النشاط الاقتصادي، من خلال منحها جملة من الاختصاصات التي كانت تعود في الأصل للإدارة التقليدية¹⁰¹.

ج) إشراك التقنيين:

إن الطابع الفني لبعض القطاعات الاقتصادية كان سببا وراء ظهور السلطات الإدارية المستقلة للقيام بضبطها وتنظيمها، والهدف من ذلك إشراك المهنيين والمختصين في تحديد القواعد الواجبة التطبيق في المجالات التقنية، كالمسائل المالية والبورصة والبنوك¹⁰².

فمشاركة التقنيين تسمح بتزويد السلطات العمومية بالمعلومات المفصلة اللازمة لاتخاذ القرارات بالشكل الذي ينسجم مع الحقائق الموجودة على أرض الواقع. كما أنها تسمح بالتفاعل بمرونة مع حركة الأسواق الداخلية والخارجية. وعليه فإن مسألة تنظيم السوق تكون مقبولة بشكل أفضل إذا مورست من طرف هيئة تتكون من أشخاص يتمتعون بخبرة واسعة في تخصصاتهم¹⁰³.

الفرع الثاني: الأسباب المرتبطة بحماية الحقوق والحريات العامة:

لقد أدى التحول الذي طبع مفهوم الدولة إلى تغير وظيفتها في جميع الميادين، سواء السياسية منها أو الاقتصادية أو الاجتماعية، مما ترتب عنه اتساع ميدان نشاط الإدارة العامة بقصد تحقيق المصلحة العامة في شتى المجالات، وهو الأمر الذي لا يتحقق إلا باستعمال امتيازات السلطة العامة، التي قد تمس في بعض الحالات بالحقوق والحريات العامة، مما ينجم عنها مشكلة موازنة متطلبات السلطة ومتطلبات الحرية، إذ لا يمكن ترجيح إحداها على الأخرى¹⁰⁴.

إن هذه المشكلة هي التي دفعت بالقضاء - خاصة الإداري منه - إلى محاولة خلق التوازن بينهما، عن طريق الرقابة التي يبسطها على أعمال الإدارة العامة إعمالا لمبدأ المشروعية الذي يعتبر ضمانا أساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم¹⁰⁵.

(101)نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، المرجع السابق، ص.16.

(102) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص.22.

(103) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.276.

(104)مراد بدران، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه دولة، جامعة سيدي بلعباس، 2006، ص.1.

(105) نفس المرجع، ص.1.

وتجدر الإشارة هنا، أن الهدف من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة هو الحرص على حماية النظام القانوني في الدولة بإخضاع الإدارة العامة للقانون بمفهومه الواسع، بما يحقق الحماية اللازمة والفعالة للمصلحة العامة ولحريات الأفراد على حد سواء¹⁰⁶.

إلا أنه وبالرغم من أن القاضي الإداري يملك من الوسائل القانونية والقضائية ما يمكنه من معرفة أوجه الخطأ في أعمال الإدارة العامة، فإن رقابته تكتنفها بعض العيوب، إذ أنها غير تلقائية، بمعنى أنه لا بد من طلب يقدم إليه من أحد الأفراد عن طريق رفع الدعوى، زيادة على ذلك كثرة المصاريف القضائية وبطء وتعقيد إجراءات التقاضي، مما يجعل منها رقابة سلبية بطبيعتها¹⁰⁷.

ونظرا لمحدودية تدخل القضاء في حماية الحقوق والحريات العامة في ظل اقتصاد السوق الذي أدى إلى بروز ظاهرة العولمة وتغير وظيفة الدولة¹⁰⁸، ولإبعاد شبهة عدم الحياد عن هذه الأخيرة، فإنه لا مناص من البحث عن آليات جديدة غير قضائية لحماية الحقوق والحريات العامة.

إن الآليات غير القضائية لحماية الحقوق والحريات العامة تشكل ظاهرة جديدة في هذا الميدان، إذ لطالما كانت مهمة حماية الحقوق والحريات العامة من صميم عمل القضاء، ومن صميم اهتمامات الإدارة العامة التقليدية، إلا أنه وفي ظل الدولة الضابطة ظهر في التنظيم الإداري جيل جديد من الإدارة تشكل من طائفة قانونية جديدة، اتفق على تسميتها اصطلاحا بالسلطات الإدارية المستقلة، أسندت لبعضها مهمة حماية الحقوق والحريات العامة¹⁰⁹.

106)عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1994، ص. 576.

107)أنظر في هذا المعنى:

Jacqueline MORAND-DEVILLER, Les mécanismes non juridictionnels de protection des droits, colloque international, l'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone, 29 Sept. – 1^{er} Oct. 1993, éd. Eric KOEHLER, Paris, 1993, p. 493.

108)لمزيد من التفاصيل حول ذلك أنظر:

ZOUAÏMIA Rachid, Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique Algérien, op.cit., p.p. 125 et s. ; ZOUAÏMIA Rachid, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.p. 5-6 ; ZOUAÏMIA Rachid, Droit de la régulation économique, op.cit., p.p. 7-14.

109) Sébastien RENAUD, Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central, op.cit., p. 2204.

وعلى هذا الأساس، ما هي محددات معالم هذه الطائفة القانونية الجديدة؟ هذا ما ستتم محاولة الإجابة عليه في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: محددات معالم السلطات الإدارية المستقلة:

في ظل غياب تعريف قانوني محدد لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، فإنه من الضروري على المتتبع لهذه الظاهرة، أن يلجأ إلى تفكيك المصطلحات المشكّلة لتسمية سلطة إدارية مستقلة، ودراسة كل عنصر على حدى للبحث عن مدلوله، مع محاولة تحليله استناداً على النصوص القانونية إن وجدت، وكذا على الآراء الفقهية والقضائية خاصة المقارنة منها.

إن المتمعن في التسمية، سيتضح له أنها مكوّنة من قسمين، فهذه الأجهزة تشكل أولاً سلطة إدارية (المطلب الأول)، وثانياً أن هذه الهيئات سلطة مستقلة (المطلب الثاني)¹¹⁰.

المطلب الأول: السلطات الإدارية المستقلة، سلطة إدارية:

إن أول ما يتبادر إلى ذهن المتتبع لظهور السلطات الإدارية المستقلة هو طرح التساؤل التالي: هل بالفعل، تشكّل هذه الهيئات الجديدة، بظهورها في التساق المؤسساتي والإداري، سلطة إدارية؟

إن هذا التساؤل وعلى بساطته، وإن كان يبدو لسائله سهلاً، إلا أن الإجابة عليه غير كذلك، كون أنه يحمل في طياته إشكالية مزدوجة¹¹¹، لأنه من جهة أولى، يتطلب الأمر تحديداً لمفهوم السلطة¹¹²، فهل تملك أو بمعنى أدق هل تحوز هذه الأجهزة على سلطات حقيقية بمفهومها التقليدي المتعارف عليه؟¹¹³ أم أن هناك مفهوم جديد لذلك؟ (الفرع الأول)، ومن جهة ثانية، لماذا كيّفت هذه الأجهزة على أن لها طابعا إداريا؟ (الفرع الثاني).

(110) إن أغلب المراجع المعتمد عليها، تناولت خاصية السلطة لوحدها والطابع الإداري لوحده، إلا أن الباحث يعتقد أن هذه الطائفة القانونية الجديدة تتصف بأنها سلطة إدارية كخاصية أولى ومستقلة كخاصية ثانية، وهذا دون الضرورة إلى إتباع التقسيم المتبع، إذ لا يمكن الحديث عادة عن خاصية السلطة منفردة عن الطابع الإداري في مجال القانون الإداري.

111) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit, p. 32.

(112) تنبغي الإشارة إلى أن المقصود بمصطلح السلطة هنا ما يقابله باللغة الفرنسية (autorité)، أي بمعنى الجهاز أو الهيئة.

(113) المقصود هنا بمصطلح سلطة ما يقابلها باللغة الفرنسية (pouvoir).

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة هيئات تتمتع بسلطة:

بعيدا عن التعريفات اللغوية لكلمة "سلطة"¹¹⁴، وفي ظل غياب تعريف قانوني دقيق لها¹¹⁵، فإنه من الواجب البحث عن مدلول المصطلح لدى الفقه والقضاء. فمصطلح "سلطة" وفقا لجانب من الفقه يدل على هيئة متميزة من حيث المبدأ عن القائمين بأعمالها، كون أنها تمارس اختصاصات ولا تكتفي بالقيام بالمهام، لأن بإمكانها أن تغير من المراكز القانونية، بتصرفات قانونية انفرادية أو متعددة الأطراف، وذلك عن طريق القرارات والاتفاقيات¹¹⁶.

كما أن هناك جانب من الفقه يشير إلى أن "السلطة"، هي تلك القدرة على اتخاذ قرارات تتصف بخاصية النفاذ، والتي من الممكن أن تكون موضوع طعن بدعوى تجاوز السلطة¹¹⁷، وهو ذات الرأي تقريبا لفقه آخر يتحدث عن الوضع الحقيقي للسلطة، والذي لا يمكن أن يُترجم على أرض الواقع إلا إذا وجدت هناك إمكانية لاتخاذ القرار¹¹⁸.

إن هذا الرأي الأخير يعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة سلطات بآتم معنى الكلمة، كون أن وظيفة هذه الهيئات لا تتعلق بالتسيير وإنما بالضبط، ولأنها تمتلك من أجل ممارسة ذلك سلطة اتخاذ القرارات التي تمكّنها من تعديل النظام القانوني وحالات الأفراد¹¹⁹.

إن هذه الآراء الفقهية وعلى اختلافها تكاد تجمع فيما بينها على أن مدلول "السلطة" مرتبط بفكرة القرار الإداري، - كامتياز من امتيازات السلطة العامة - إذ لا

114) السلطة لغة هي القوة والقهر والسيطرة، ومنها تسلط على الشيء أي تحكم فيه. ومنها السلطان أي قوة الشيء والحجة والبرهان، وهو لا يجمع. عكس السلطان بمعنى الأمير أو الوالي، وجمعه سلاطين. ومنها كذلك التسليط بمعنى التغليب وإطلاق القهر والقدرة. أنظر في ذلك: الفيروز أبادي، القاموس المحيط، دار الكتب العلمية، بيروت، 1995، ص. 556 وما يليها.

115) وذلك بسبب أن المشرع لم يتطرق لمصطلح السلطة بالتعريف، كما هو الشأن بالنسبة لأغلب المفاهيم القانونية.

116) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 49.

117) Paul SABOURIN, les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle, A.J.D.A., 1983, p. 275.

118) Jacques CHEVALLIER, Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P, la semaine juridique, 1986, I, 3254.

119) «... autorités, les autorités administratives indépendantes le sont dans les deux sens du terme. D'abord parce que leur fonction n'est pas de gestion mais de régulation (...). Ensuite, parce qu'elles disposent, pour remplir la fonction qui leur est assignée, de pouvoirs de décision qui leur donnent la possibilité de modifier l'ordonnancement juridique et les situations individuelles ... ». Ibid.

ينحصر الأمر في مجرد الاستشارة وإبداء الرأي. ومن هذا المنطلق وما يمكن ملاحظته، هو أن هذه الطائفة من الفقه تعتمد على مفهوم تقليدي لمصطلح "السلطة"، مستبعدة بذلك ومخرجة من طائفة السلطات الإدارية المستقلة تلك الأجهزة - وإن وصفها المشرع الفرنسي كذلك - التي لا تمتلك سلطة القرار¹²⁰، وتلك التي تتمتع باختصاصات استشارية فقط.

إن هذا الطرح سايره كذلك، جانب من الفقه الجزائري عند تطرقه لدراسة السلطات الإدارية المستقلة وارتباطها بفكرة الضبط الاقتصادي¹²¹. فهذه الهيئات لا تعد من قبيل الأجهزة الاستشارية، ليس فقط لعدم تمتع هذه الأخيرة بصلاحيات اتخاذ القرار، ولكن لكون سلطة القرار تعود تقليديا لاختصاص السلطة التنفيذية¹²².

ومن جانبه، وفي ذات السياق يرى مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة وكتحليل مبدئي منه، بأن مصطلح "سلطة" غير مرتبط بالأجهزة التي لها دور استشاري فقط¹²³، مشيرا في ذات الوقت بأنه لا يوجد ما يدعو للشك في تمتع هذه الهيئات بسلطة حقيقية، متى مارست امتيازات السلطة العامة عن طريق إصدار القرارات. إلا أن الإشكالية حسبه تثير نقاشا حادا بخصوص تلك الأجهزة التي لا تحوز إلا على قوة التأثير المتمثلة في التحقيق، أو إبداء الرأي، أو الاقتراحات، أو التوصيات، أو تقديم الملاحظات¹²⁴.

إن هذه الإشكالية المثارة من طرف مجلس الدولة الفرنسي، تدعو إلى الوقوف عندها، خاصة وأن المشرع الفرنسي كيّف صراحة بعضا من هذه الأجهزة المنشأة على أنها سلطات إدارية مستقلة، بالرغم من افتقارها لسلطة القرار ك لجنة الوصول إلى

(120) سواء كان القرار فرديا (كسلطة منح الرخص أو الاعتمادات، إلى غير ذلك من صور القرار الفردي)، أو تنظيميا (كوضع أنظمة من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة تخص وتمس القطاعات التي تشرف عليها).

121) Rachid ZOUAÏMIA, les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.19.

122) Ibid., p.19.

123) « Le terme d'« autorité » signifie qu'il s'agit d'organismes qui ne peuvent se borner à disposer d'un rôle purement consultatif. ». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.289.

124) « ... S'il ne fait guère de doute que le critère de l'autorité soit rempli en cas d'exercice de prérogatives de puissance publique par l'institution en cause, c'est-à-dire essentiellement lorsqu'elle détient un pouvoir de décision, la question est plus débattue pour le cas d'organismes qui ne disposent que d'un pouvoir d'influence (pouvoir d'instruction, d'avis, de proposition, de recommandation, d'observation)... », Ibid.

الوثائق الإدارية (C.A.D.A) مثلًا¹²⁵، وهو الأمر الذي دفع بطائفة من الفقه لاعتبار أن طبيعة تدخل هذه الأجهزة وتأثيرها على السلطة التنفيذية، (خاصة عندما يتعلق الأمر بإصدار تنظيمات تتعلق بحماية المستهلك أو تلك المتعلقة بتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة) يبعدها عن دائرة الأجهزة الاستشارية¹²⁶، فلا يجب الاستهانة بالوظيفة التي تملؤها هذه الأجهزة، وإن كانت لا تملك سلطة اتخاذ القرار، إلا أن آراءها يمكن أن تشكل سلطة معنوية كبيرة¹²⁷.

وهذا بالضبط ما دفع المشرع الفرنسي إلى تصنيف بعض من هذه الأجهزة ضمن خانة السلطات الإدارية المستقلة، فأروها وتوصياتها غالباً ما تُتبع من طرف المسؤولين الفرنسيين، نظراً للتأثير المعنوي للأعضاء المشكّلين لها، ونظراً لنشر أغلب تقاريرها¹²⁸.

كما تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي في نهاية تحليله لمصطلح "السلطة"، انتصر لهذا الرأي الأخير، معلناً بأنه لا يهم ما إذا كانت بعض السلطات الإدارية المستقلة لا تملك سلطة إصدار قرارات نافذة، ما دام أن تأثيرها وقوة الإقناع لديها، يؤديان إلى نفس النتيجة¹²⁹، ففي ذلك سلطات حقيقية (Autorités) متى جمعت بالتزامن بين تنظيمها الخاص وصلاحياتها الخاصة¹³⁰.

استناداً لما تم عرضه أعلاه، يتبين بأن مدلول "السلطة" غير محدد بدقة نظراً لوجود مفهوم ضيق وآخر واسع له، مما يؤدي إلى ازدواجية في تصنيف السلطات الإدارية المستقلة المنصوص عليها، إذ يحتوي الفوج الأول منها على تلك الهيئات التي تشكل سلطة بالمفهوم القانوني الضيق، أما الثاني فيجمع الأجهزة ذات الطابع

125) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 50.

126) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 8.

127) René CHAPUS, Droit administratif général, op.cit., p.149.

128) Voir dans ce sens : Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 34.

129) « ... peu importe de ce fait que les autorités administratives indépendantes n'édicte pas toutes et exclusivement des décisions exécutoires dès lors que leur pouvoir d'influence et de persuasion, voire « d'imprécation », aboutit au même résultat... » cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.290.

130) Michel GENTOT, Les AAI, op. cit., p. 48.

أنظر في نفس المعنى كذلك: جورج فودال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، ج. 2، ترجمة منصور القاضي، ط.1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 2001، ص. 344.

الاستشاري التي نص المشرع على أنها سلطات، والتي تشكل بوسائل تأثيرها واستقلاليتها سلطة بالمفهوم الواسع، أي سلطة معنوية.

إن هذا التقسيم المزدوج - مع الأخذ طبعا بالمفهوم الواسع لمصطلح "السلطة" - ذو فائدة مؤكدة، لأنه من جهة يجسد أحد المعايير التي يمكن الاستعانة عليها لإيجاد رابط قانوني موحد يجمع بين مختلف الجهات المكيفة على أنها سلطة إدارية مستقلة، على أن يقترن بمعيار آخر هو الاستقلالية¹³¹.

ومن جهة أخرى، يبدو أنه من غير المنطقي استبعاد الأجهزة التي لا ينطبق عليها المفهوم الضيق لمصطلح "السلطة" من طائفة السلطات الإدارية المستقلة، وذلك لكون هذه الهيئات إنما أنشئت بسبب عدم ملاءمة ومواءمة الوسائل التقليدية للتعبير عن السلطة¹³².

كذلك وما تجدر الإشارة إليه، أن هذه السلطة المعنوية وإن كانت كذلك - خاصة تلك المتمثلة في التوصيات والآراء الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة - تعد مظهرا من مظاهر تطور التقنية القانونية سواء على المستوى الإجرائي أو على المستوى الموضوعي في صنع القانون¹³³، هذا الأخير تحول من قانون جامد وأمر إلى قانون مرن (droit mou)، من قانون مستمد من العقل إلى قانون واقعي (droit pragmatique)¹³⁴. بمعنى أن اللجوء إلى طلب التوصيات وآراء السلطات الإدارية المستقلة ساهم في صنع مفهوم جديد للقانون يقوم أساسا على إشراك الأطراف المعنية به، بعد أن كانت الوسيلة الأساس في صنعه بيد السلطات العمومية التي كانت المحدد الوحيد لقواعده¹³⁵، مما يجعل من هذه السلطة المعنوية - وإن كانت غير تقليدية - سلطة فعلية.

131) Marie-José GUEDON, op.cit., p. 51.

132) Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoire d'une institution, op.cit., p.46.

133) إلهام خرشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 18، جوان 2014، جامعة سطيف، ص. 227، 228.

134) Voir dans ce sens: Jacques CHEVALLIER, l'État post-moderne, droit et société, 2^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2004, p.121.

135) إلهام خرشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 229.

كذلك ومما يمكن الاستناد عليه كحجة لقبول هذا المفهوم الجديد للسلطة، هو طبيعة وظيفة الضبط في حد ذاتها. هذه الوظيفة تتطلب الاستمرارية والمرونة في التدخل¹³⁶، فبالرغم من افتقاد السلطة المعنوية لخاصية الإلزام، إلا أنها تتمتع بالمصدقية وقوة الإقناع المنبثقة من الثقة في هذه السلطات الإدارية المستقلة من طرف المتعاملين معها¹³⁷، وهذا يعد توجها نحو إدارة جديدة (إدارة الضبط (administration de régulation)، تساهم في إعطاء وجه جديد للدولة (دولة ما بعد الحداثة (État post-moderne)، وتساهم في إنتاج قانون آخر (قانون الضبط (droit de régulation)، يجسد أحد نماذج قانون ما بعد الحداثة (droit post-moderne) المتميز بالتعددية والمرونة¹³⁸.

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية:

إن التكييف الصريح من جانب المشرع لبعض سلطات الضبط المستقلة على أنها ذات طبيعة إدارية - سلطات إدارية مستقلة - من جهة، أو نفيه الصريح لذلك من جهة أخرى - وبالتالي سلطات تجارية مستقلة -، لا يطرح أي إشكال أمام الباحث في هذه الظاهرة القانونية الجديدة. إلا أنه وبالعكس من ذلك في حالة سكوت المشرع، ونظرا لعدم وقوفه على صيغة محددة ودقيقة للتعبير عن المصطلحات التي أضفت نوعا من الغموض على بعض من هذه الأجهزة¹³⁹، يجب البحث عن الطابع الإداري

136) Gérard TIMSIT, La régulation (la notion et le phénomène), R.F.A.P., n° 109, 2004, p.p. 5-11.

137) إلهام خريشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 231، 233. 138) Pour plus de détail voir : Jacques CHEVALLIER, l'État post-moderne, op.cit., p.p. 119 et s. ; Jacques CHEVALLIER, vers un droit post-moderne ? les transformations de la régulation juridique, R.D.P., n° 3, 1998, pp. 659-690 ; Jacques CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, La revue administrative, n° 301, 1998, pp. 43-53 ; Jacques CHEVALLIER, La régulation juridique en question, Droit et Société, n° 49, 2001, pp. 827-846 ; voir aussi : Gérard TIMSIT, Les deux corps du droit : essai sur la notion de régulation, R.F.A.P., n° 78, 1996, p. 375 et s. ; Marie-Anne FRISON-ROCHE, Le droit de la régulation, Rec. D., n° 7, 2001, p.p. 610 et s.

139) لم يقف المشرع على مصطلح أو تسمية محددة للدلالة على السلطات الإدارية المستقلة، إذ تتراوح التسميات بين: مجلس، لجنة، خلية، وكالة، مؤسسة، سلطة، وهو في ذلك يظهر بمظهر المقلد للمشرع الفرنسي بامتياز كون أن هذا الأخير هو الآخر لم يضبط التسميات، كذلك الأمر بالنسبة لتكييف هذه الهيئات، فتارة يصفها بالسلطة المستقلة، أو بالهيئة المستقلة، أو بالسلطة الإدارية المستقلة، أو بسلطة الضبط المستقلة، أو بالمؤسسة العمومية المستقلة كما هو الشأن بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها. هذا التباين في التسميات وعدم الوقوف على مصطلح محدد يجعل مهمة تحديد هذه الهيئات مسألة صعبة. أنظر حول هذه المسألة:

Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, R.A.S.J.E.P., vol. 41, n°2, 2003, p. 114.

انطلاقاً من تحليل النصوص المنشأة لهذه الهيئات مع الاستعانة بموقف كل من الفقه والقضاء متى اقتضى الأمر ذلك.

على أن الطابع الإداري لهذه الهيئات يتجلى من خلال التطرق إلى تشكيلتها (أولاً)، وشكل محاسبتها (ثانياً)، ثم طبيعة وظائفها وكذا الأعمال الصادرة عنها (ثالثاً)، وأخيراً الرقابة على أعمالها (رابعاً).

أولاً: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة:

إن التطرق إلى تشكيلة هذه الهيئات – التي لم ينص المشرع صراحة على طابعها الإداري – من المعايير الأساسية التي ينبغي الاعتماد عليها، وذلك انطلاقاً من صفة أعضائها (أ)، وانتهاءً بأسلوب تعيينهم (ب).

أ) صفة الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة:

إن الباحث في صفة الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة، يتضح له بأن أغلبهم من الإطارات السامية في الدولة ممن يخضعون لقانون الوظيفة العمومية بمفهومه الواسع أو العام¹⁴⁰. فمنهم الممثلين للدوائر الوزارية¹⁴¹، ومنهم الأساتذة الجامعيين¹⁴²، ومنهم القضاة¹⁴³، إلى غير ذلك من الأشخاص الذين ينطبق عليهم وصف العون العمومي¹⁴⁴.

على أنه وبالرغم من ذلك، لا يمكن الاعتماد على هذا العنصر لوحده لإثبات الطابع الإداري لهذه الهيئات، كون أنه من خلال استقراء النصوص، يلاحظ أن هناك من الأعضاء من ليس بالموظف، هذا من جهة. ومن جهة أخرى توجد بعض من هذه

(140) المقصود هنا قانون الوظيفة العمومية بمعناه الواسع وليس فقط التقنين المتمثل في الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج.ج.ج. رقم 46 لسنة 2006، أي كل ما ينظم الوظيفة العمومية من قوانين أساسية خاصة.

(141) كما هو الشأن بالنسبة لبعض أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز مثلاً، أنظر المادة 125 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(142) كما هو الشأن بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها مثلاً، والتي تضم من بين أعضائها أستاذ جامعي يقترحه وزير التعليم العالي والبحث العلمي، أنظر المادة 13 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(143) كما هو الشأن بالنسبة للجنة المصرفية مثلاً، والتي تضم من بين أعضائها قاضيان منتدبان من المحكمة العليا، أنظر المادة 106 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه.

(144) «... le caractère administratif de l'instance régulatrice se traduit par sa position au sein de l'État. En effet, son personnel se compose essentiellement d'agents publics (personnels propres ou fonctionnaires des ministères mis à disposition)... ». cf., Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.9.

السلطات الإدارية المستقلة من أغفل المشرع عن ذكر طبيعة الأعضاء المشكلين لها¹⁴⁵، وبالتالي يجب البحث في أسلوب تعيين هؤلاء الأعضاء.

(ب) أسلوب تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر أسلوب تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من بين العناصر المعتمد عليها لإثبات الطابع الإداري لهذه الهيئات، باعتبار أن جهة التعيين هي السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، فنجد أن جميع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة معيّنون بموجب مرسوم رئاسي¹⁴⁶، وبالتالي فإن أسلوب التعيين هنا لا يختلف عن الكيفية التي يعين بها أعوان الدولة الآخرين في مختلف الوظائف المدنية والعسكرية، مما يدل على الطبيعة الإدارية لهذه الهيئات¹⁴⁷.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتمد على ذات المعيار - أي أسلوب التعيين - في تحديد الطابع الإداري لوسيط الجمهورية - باعتباره سلطة إدارية مستقلة¹⁴⁸، وذلك بمناسبة نظره في قضية السيد (Retail)¹⁴⁹.

على أن هذا المعيار وإن كان يدل على الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة، إلا أن الأخذ به لوحده لا يكفي للتأكيد على ذلك، كون أن الباحث في

(145) كما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(146) فعلى سبيل المثال يتشكل مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من سبعة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، أنظر المادة 15 من القانون 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، كذلك الحال بالنسبة لأعضاء اللجنة المصرفية التي يعينهم رئيس الجمهورية لمدة خمسة سنوات، أنظر المادة 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم بموجب الأمر 04-10، سابق الإشارة إليه.

(147) «... le mode de désignation de nombreux membres de ces autorités, qui fait appel aux autorités politiques (président de la République, présidents des assemblées, Premier ministre, ministre) et aux plus hautes autorités juridictionnelles, contribue également à leur donner un caractère administratif.». cf., Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 34.

(148) «... le Conseil d'État avait estimé qu'il s'agissait d'une autorité administrative notamment à raison de son mode de nomination...». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.294.; voir aussi dans le même sens : Jean-Paul COSTA, Le médiateur et la section du rapport et des études du Conseil d'État, R.A., n° 228, novembre-décembre 1985, pp. 543-546 ; Jean-Paul COSTA, Le médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative ?, A.J.D.A., 1987, p. 391 ; Michel LE CLAINCHE, Le rapport du médiateur pour 1986, R.A., n° 237, Mai-juin 1987, p.p. 271-275.; Jean PETROPOULOS, Médiateur de la République : rapport 1991, R.A., n° 268, juillet-aout 1992, pp. 356-359.

(149) C.E., Ass., 10 juillet 1981, Retail, A.J.D.A 1981, p. 487.

القانون الإداري يجد أن هناك من الأجهزة ما هو تابع للدولة، وأن مسؤوليها يعيّنون بموجب مراسيم رئاسية، ومع ذلك لا تعتبر من قبيل الإدارة العامة، كما هو الحال بالنسبة لبعض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري¹⁵⁰، وبالتالي من الضروري التطرق إلى معيار آخر ربما يساعد في محاولة إظهار الطابع الإداري لهذه السلطات المستقلة، ويتعلق الأمر هنا بشكل محاسبتها.

ثانياً: المحاسبة العمومية كمعيار لتحديد الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة:

تعتبر المحاسبة العمومية من بين أهم خصائص الإدارة العامة في الدولة، والتي تجعلها متميزة عن تلك المرافق المعروفة بطابعها الصناعي والتجاري¹⁵¹، فميزانية الإدارة العامة شأنها شأن ميزانية الدولة وأموالها، تستند على معايير تميّزها عن ميزانية الخواص وأموالهم، وهي بذلك خاضعة لأحكام القانون رقم 90-21¹⁵². وبالرجوع إلى النصوص المنشئة لبعض الهيئات – موضوع الدراسة التي سكت المشرع عن ذكر طبيعتها الإدارية صراحة – نجد أن ميزانيتها تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، فمن ذلك مثلاً، نص المشرع على أن محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، تمسك طبقاً لقواعد المحاسبة العمومية، من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية، كما أن مراقبة نفقاتها تمارس طبقاً لإجراءات المحاسبة العمومية¹⁵³.

كذلك الأمر بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، إذ أن المشرع نص صراحة على أن هذه الهيئة تخضع للمراقبة المالية للدولة طبقاً للتشريع المعمول به¹⁵⁴، ليعود وينص على أنه: "تشمل موارد سلطة الضبط ما

150) فعلى سبيل المثال مؤسسة بريد الجزائر التي يعيّن مديرها العام بموجب مرسوم رئاسي ومع ذلك تعتبر مرفقا عاما ذو طابع صناعي وتجاري.

151) أنظر في ذلك: أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط. 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص. 453؛ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص. 290؛ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة (دراسة مقارنة)، ط. 2، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص. 133.

152) القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15 أوت 1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ج.ج. رقم 35 لسنة 1990.

153) أنظر المادة 49 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

154) أنظر المادة 11 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سابق الإشارة إليه.

يأتي:...وبمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، تقيد عند الحاجة، الاعتمادات الإضافية والضرورية لسلطة الضبط لتمكينها من أداء مهامها، في الميزانية العامة للدولة، وفق الاجراءات المعمول بها..."¹⁵⁵.

وفيما يخص لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وإن لم يذكر المشرع صراحة طبيعة محاسبتها، إلا أنه وباستقراء النصوص يتبين أنها هي الأخرى لا تخرج عن ذات الإطار المشار إليه أعلاه، وذلك أن الوزير المكلف بالطاقة يملك سلطة الموافقة على الميزانية السنوية التي تعدّها اللّجنة، كما أن تكاليف هذه الهيئة من الممكن أن تكون موضوع تخصيص من طرف الدولة¹⁵⁶، وفي ذلك إشارة من المشرع لخضوع لجنة ضبط الكهرباء والغاز للمحاسبة العمومية.

ومما يليق ذكره أنّ نفس الشيء يكاد ينطبق على لجنة الإشراف على التأمينات، فبالرغم من عدم صراحة النص على معيار المحاسبة العمومية، إلا أن المشرع ذكر بأن ميزانية الدولة هي من تتكلف بمصاريف تسيير هذه اللجنة¹⁵⁷، مما يؤكد على اعتماد المحاسبة العمومية فيما يخص هذه الهيئة.

وتجدر الإشارة هنا - في معرض الحديث عن معيار المحاسبة العمومية كعنصر محدّد للطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة - أن مجلس الدولة الجزائري قد سبق له وأن أخذ بمعيار المحاسبة العمومية لتبرير اختصاصه من عدمه¹⁵⁸، وبذلك فإن رجوع الباحث لهذا المعيار لتحديد الطابع الإداري لبعض هذه الهيئات ليس بالأمر الجديد، نظرا لاعتماد أعلى هيئة قضائية إدارية على ذلك.

(155) المادة 22 من القانون رقم 03-2000. سابق الإشارة إليه.

(156) أنظر المادة 127 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(157) أنظر المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(158) قرار الملف رقم 18 الصادر بتاريخ 2001/01/22 عن الغرفة الثالثة لمجلس الدولة والذي يجمع بين (ب.أ) والوكالة العقارية ما بين البلديات، القرار غير منشور. فبالرغم من أن المشرع لم ينص صراحة على الطابع التجاري للوكالات العقارية المحلية إلا أن مجلس الدولة واستنادا منه على نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 90-405 المؤرخ في 1990/12/22، المحدد لقواعد إحداث وكالات محلية للتسيير والتنظيم العقاريين الحضريين، وتنظيم ذلك، ج.ج.ج. رقم 56 لسنة 1990، التي تنص على أن: "تمسك حسابات الوكالة على الشكل التجاري..."، صرح بعدم اختصاصه النوعي، وهو في ذلك اعتمد على معيار المحاسبة العمومية لتبرير عدم اختصاصه هذا. لمزيد من التوضيحات أنظر التعليق على هذا القرار من طرف: لحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج.2، ط.3، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، ص. 291 وما يليها.

على أن معيار المحاسبة العمومية هو الآخر - شأنه شأن العناصر السابقة - لا يمكن الاعتماد عليه لوحده، لتبرير الطبيعة الإدارية لهذه الأجهزة، كون أن هناك من الهيئات ما وصفها المشرع صراحة بأنها سلطات إدارية مستقلة، ومع ذلك، فإن محاسبتها تمسك وفقا للقانون التجاري لا وفقا للقانون العام¹⁵⁹. وبالتالي لا مناص من البحث في طبيعة الوظائف التي تقوم بها هذه السلطات الإدارية المستقلة وكذا طبيعة الأعمال الصادرة عنها.

ثالثا: طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة:

إن وظيفة السلطات الإدارية المستقلة قائمة أساسا على تطبيق القانون في مجال تخصصها والحفاظ على ذلك¹⁶⁰. فنجد أن مجلس المنافسة مثلا يهدف إلى وضع حد لكل ممارسة مقيدة للمنافسة من خلال كل الأعمال المفيدة والتي تندرج ضمن اختصاصاته كالتحقيق أو الدراسة أو الخبرة، بل الأكثر من ذلك له أن يتخذ كل إجراء مناسب لوضع حد للقيود المترتبة على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة¹⁶¹.

كذلك الحال بالنسبة للجنة المصرفية التي تهدف إلى مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، ومعاقبها على الإخلالات التي تعاينها¹⁶². ونفس الشيء ينطبق على لجنة ضبط الكهرباء

(159) من ذلك مثلا: الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، التي كيفها المشرع صراحة بالسلطة الإدارية المستقلة، إلا أن محاسبتها تمسك حسب الشكل التجاري، أنظر المادة 7 من القانون رقم 13-08 المعدل والمتمم للقانون رقم 85-05 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

كذلك الأمر بالنسبة لسلطة ضبط خدمات المياه، المكيفة صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة، إلا أن محاسبتها هي الأخرى تمسك في الشكل التجاري طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما، أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08 المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، ج.ج.ج. رقم 56 لسنة 2008.

(160) «... l'activité de ces organes a pour but de veiller à l'application de la loi dans le champ de compétences que celle-ci leur confie.». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.22.

(161) أنظر المادة 20 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه؛ أنظر كذلك: جلال مسعد، مدى تأثر المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2012، ص. 249 وما يليها؛ محمد الشريفكتو، الممارسة المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 243؛ حمليل نورة، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 32.

(162) أنظر المادة 105 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بموجب الأمر 04-10 سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: نجاة طباع، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط

والغاز¹⁶³، لجنة الإشراف على التأمينات¹⁶⁴، وباقي السلطات الإدارية المستقلة التي تعتبر بمثابة سلطات ضبط قطاعية، أي سلطة ضبط القطاع المخولة به قانونا. على أنّ دور هذه الهيئات يتجاوز مجرد تطبيق القانون من الناحية المادية، حيث يمتد هذا الدور ليشمل مجال الأخلاق والآداب، وبعبارة أكثر عمومية فإن وظيفة السلطات الإدارية المستقلة تعتبر مهمة ضبط وتنظيم¹⁶⁵، إذ أنه وفي العديد من الحالات أوكل المشرع لبعض من هذه الهيئات مهمة إصدار أنظمة، أي سلطة تنظيم مجال معين، وبالتالي فإن الأعمال الصادرة عن هذه الهيئات بمثابة قرارات إدارية، التي تعد من امتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليديا للإدارة العامة¹⁶⁶. كما هو الحال مثلا بالنسبة لمجلس النقد والقرض¹⁶⁷، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة¹⁶⁸.

المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 215، 220-221؛ حمليل نوار، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 36.

163) أنظر المادة 3/114 من القانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: عبد الكريم عسالي، لجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 157؛ حمليل نوار، النظام القانوني للسوق المالية الجزائرية، المرجع السابق، ص. 38.

Voir aussi: Redouane DJAFFAR, Les compétences multiformes de la C.R.E.G, in., Les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, recueil des actes du colloque national, université Abderrahmane MIRA, Béjaïa, le 23-24 mai 2007, p.p. 59-70.

164) أنظر المادة 28 من القانون 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 111 وما يليها؛ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 133 وما يليها.

165) حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 6.

166) «... dans certains cas, ils reçoivent compétence pour l'édition de règlements ... les actes émanant de ces structures sont ainsi manifestation des actes administratifs, des décisions exécutoires qui sont la manifestation de l'exercice de prérogatives de puissance publique traditionnellement reconnues aux autorités administratives.» cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.22.

167) أنظر المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: إقرشاح فاطمة، اختصاصات مجلس النقد والقرض في تنظيم وتأطير القطاع المصرفي، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 184 وما يليها.

168) أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك: مزاولي محمد، القواعد الإجرائية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في الجزائر، أعمال

فالتحول الذي طبع الدولة - من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة والمنظمة للسوق - جعلها تعيد النظر في تشريعاتها بإنشاء هيئات جديدة حوّلت إليها صلاحيات ذات طابع إداري تعود في الأصل إلى الإدارة المركزية (الوزرات خاصة)، وينقل هذه الصلاحيات الإدارية لهذه الهيئات الجديدة، اكتسبت هذه الأخيرة طابعا إداريا. كما أن بعضا من هذه الهيئات بإمكانها أن توقع عقوبات إدارية على المتعاملين الاقتصاديين¹⁶⁹. هذه العقوبات تختلف عن تلك الموقعة من طرف القضاء، كون أنها تصدر من سلطة إدارية متخذة شكل القرار الإداري¹⁷⁰، وهي بذلك إحدى امتيازات السلطة العامة الثابتة تقليديا للإدارة العامة¹⁷¹.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أن مجلس الدولة الفرنسي قد اعتمد هو الآخر على طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة لإقرار الطابع الإداري لهذه الهيئات، والتي يرى بأنها تمارس صلاحياتها باسم الدولة ولحسابها، مما يجعل من طابعها الإداري عنصرا غير قابل للجدل¹⁷²، وهو ذات الموقف المتبع من طرف المجلس الدستوري الفرنسي بمناسبة قراره الصادر بتاريخ 23 جانفي 1987 والذي وصف بموجبه مجلس المنافسة بالجهاز الإداري أو بالهيئة الإدارية التي تقوم بدور هام في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة¹⁷³.

الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 244 وما يليها.

(169) كما هو الشأن بالنسبة للجنة المصرفية التي بإمكانها أن توقع عقوبات إدارية على البنوك أو المؤسسات المالية في حالة إخلالها بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطاتها. أنظر المادة 114 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه.

(170) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة (الغرامة، الوقف، الإزالة، السحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري)، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008، ص. 11.

(171) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية (دراسة فقهية قضائية مقارنة)، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص. 66؛ محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار النهضة العربية، القاهرة، د.س. ن.، ص. 52-55؛ ولزيد من التفاصيل حول السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة أنظر الصفحة 245 وما يليها من هذه البحث.

(172) «... les autorités administratives indépendantes ne sont pas rattachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, elles n'en sont pas pour autant extérieures à l'État. C'est au nom et pour le compte de l'État qu'elles agissent ... et leur nature administrative apparaît aujourd'hui comme un élément incontestable...». cf., Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.293.

(173) « Considérant que, si le conseil de la concurrence, **organisme administratif**, est appelé à jouer un rôle important dans l'application de certaines règles relatives au droit de la concurrence ... ». Cons. const., D.C., n° 86-224

وبالرجوع إلى القضاء الإداري الجزائري، فإنّ مجلس الدولة الجزائري هو الآخر - في بعض من قراراته المُطلَع عليها - صرّح وأقر بالطابع الإداري لتلك السلطات الإدارية المستقلة التي لم تتضح حقيقة طبيعتها القانونية نظرا لسكوت النصوص عن تبيان ذلك¹⁷⁴.

وبناء على ما تقدم، يمكن القول بأن معيار طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة، - على عكس العناصر السابقة - معيار أساسي لتبرير الطابع الإداري لهذه الهيئات الجديدة، كون أنّ فكرة السلطات الإدارية المستقلة "تتجلى... في قيام المشرع بسحب سلطة اتخاذ القرار بصدد نشاط إداري معين يندرج في الأنشطة العادية للإدارة (والتي تخضع لتنفيذ الحكومي ولمبدأ التدرج الرئاسي) والعهود بهذه السلطة لأجهزة أو هيئات أخرى مغايرة - في بعض النواحي - للهيئات الإدارية التقليدية"¹⁷⁵.

إلا أن طبيعة وظائف وأعمال السلطات الإدارية المستقلة ينبغي لها أن تقترب بعنصر آخر لتأكيد الطابع الإداري، ويتجلى ذلك في البحث عن الجهة القضائية المختصة بالنظر في المنازعات الناشئة عن هذه الوظائف والأعمال.

رابعا: طبيعة الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر معيار طبيعة الرقابة القضائية من بين أهم المعايير المتبعة قصد تبيان وتحديد الطبيعة القانونية لهيئة معينة لم تكيف قانونا¹⁷⁶، ويتأتى ذلك من خلال

du 23 janvier 1987, Rec. 8, R.J.C. I-303;v. Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, Les grands décisions du Conseil Constitutionnel, 11^{ème} éd., Dalloz, 2001, p.p. 700-712.

(174) "... حيث أن مجلس النقد والقرض يتمتع وذلك تطبيقا للقانون بصلاحيات من بينها إعداد الأنظمة في مسائل الصرف واتخاذ قرارات بتفويض السلطة في مسائل تطبيق تنظيم الصرف التي يصدرها وينفذها المحافظ...". مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002138، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 75-79: "... حيث ومن جهة أخرى فإن القرار المتخذ بمبادرة من اللجنة المصرفية... لا يشكل تديرا ذا طابع تاديبي وإنما تديرا إداريا... حيث أن اللجنة المصرفية مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية...". مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية أجيبيان أتانرسينوال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 012101، قرار صادر بتاريخ 1 أفريل 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 64-67.

(175) حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 1.

(176) نصيرة تواتي، ضبط سوق القيم المنقولة (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 135.

التطرق إلى الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المرفوعة ضد أعمال هذه السلطات الإدارية المستقلة التي تتخذ في غالبيتها شكل القرار الإداري.

فبالرجوع إلى أغلب النصوص المنشئة للهيئات التي سكت المشرع عن تكييفها صراحة، يلاحظ أنها خاضعة للقضاء الإداري، شأنها في ذلك شأن الإدارة العادية¹⁷⁷، وبالتالي فإن ما ينطبق على الإدارة التقليدية يمكن تطبيقه على هذه الهيئات¹⁷⁸.

إن تكريس هذا المعيار راجع للمشرع الجزائي الذي منح اختصاص النظر في الطعون المرفوعة ضد أعمال هذه السلطات الإدارية المستقلة للقاضي الإداري، ومن أمثلة ذلك الأنظمة والقرارات الفردية الصادرة عن مجلس النقد والقرض قد تكون قابلة للإبطال بدعوى تجاوز السلطة أمام مجلس الدولة، إذ تنص المادة 65 من الأمر رقم 11-03،¹⁷⁹ على ما يلي: "يكون النظام الصادر والمنشور 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 تنص المادة 87 منه على أنه: "...لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها المجلس بموجب المواد 82 و84 و85 أعلاه، إلا بعد قرارين بالرفض...". وهو ذات الأمر بالنسبة لكل من اللجنة المصرفية¹⁸⁰، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها¹⁸¹، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية

177) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.22.

178) Guy BRAIBANT, Bernard STIM, Le droit administratif français, 7^{ème} éd., P.S.P et Dalloz, 1999, p. 86.

179) الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه.

180) إذ تنص المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بموجب الأمر 04-10، سابق الإشارة إليه، على ما يلي: "... تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقوفة التنفيذ...".

181) وذلك طبقا للمادة 6 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، والتي تنص على ما يلي: "... في حالة رفض الاعتماد أو تحديد مجاله، يجب أن يكون قرار اللجنة معللا. يجوز لطالب الاعتماد أن يرفع طعنا بالإلغاء ضد قرار اللجنة أمام مجلس الدولة...".

نفس الشيء ينطبق على قرارات غرفتها التأديبية فهي الأخرى خاضعة لرقابة مجلس الدولة عن طريق دعوى تجاوز السلطة، إذ تنص المادة 18 من القانون سالف الذكر على ما يلي: "تعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة...".

واللاسلكية¹⁸²، ولجنة الإشراف على التأمينات¹⁸³، وكذا سلطة ضبط الكهرباء والغاز¹⁸⁴.

أما فيما يخص باقي الهيئات التي سكت المشرع عن ذكر الجهة القضائية المختصة للنظر في الطعون المرفوعة ضدها¹⁸⁵، فإنه وكتحصيل حاصل لطبيعة الأعمال الصادرة عنها، وانطلاقاً من العناصر المثبتة لطابعها الإداري - التي تم الإشارة إليها أعلاه - فإنها تخضع وكقاعدة عامة لنفس الرقابة القضائية المطبقة على باقي السلطات الإدارية المستقلة، والمتمثلة في رقابة القاضي الإداري.

على أن الإشكال الذي يطرح يتعلق بمسألة توزيع الاختصاص بين المحكمة الإدارية باعتبارها صاحبة الولاية العامة، وبين مجلس الدولة، فإلى من يؤول اختصاص النظر في منازعات تلك السلطات الإدارية المستقلة التي لم يوضح النص طبيعة منازعاتها؟ هل يؤول للمحكمة الإدارية ثم بعد ذلك لمجلس الدولة باعتباره جهة استئناف؟ أم يؤول مباشرة لهذا الأخير باعتباره قاضي أول وآخر درجة؟

إن الإجابة على هذا الإشكال تتطلب مبدئياً تحديد طبيعة هذه السلطات الإدارية المستقلة من زاوية أخرى، أي البحث عن موقع هذه الهيئات ضمن النسيج الإداري للدولة، أو بمعنى أصح البحث عن موقعها ضمن أشخاص القانون العام¹⁸⁶.

كإجابة مبدئية، يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة ليست بالتنظيمات المهنية الوطنية، ذلك أن هذه الأخيرة تهدف إلى تنظيم المهن الحرة المختلفة، وتشكل مجتمعة ما يعرف بالتنظيمات المهنية (les ordres professionnels)، كمنظمة المحامين ومنظمة المهندسين¹⁸⁷، كما أن جانب من الفقه

(182) "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة...". أنظر المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، سابق الإشارة إليه.

(183) "... تكون قرارات لجنة الإشراف على التأمينات فيما يخص تعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة." أنظر المادة 31 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(184) "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مريرة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة." أنظر المادة 139 من القانون رقم 01-02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(185) كسلطة ضبط الصحافة المكتوبة مثلاً، إذ أنه بالرجوع إلى القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه، نجد أن المشرع لم يتطرق على الإطلاق للجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون الموجهة ضد أعمال هذه الهيئة.

(186) أنظر الصفحة 122 وما يليها من هذا البحث.

(187) عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة (دراسة مقارنة)، ط. 1، عالم الكتب للنشر والتوزيع، د.ب.ن، 2004، ص. 95.

يرى بأنها لا تندرج ضمن السلطات الإدارية المركزية، ذلك أن هذه الأخيرة على حسب رأيهم عبارة عن مجموع الهيئات المشكّلة للسلطة التنفيذية المركزية¹⁸⁸، في حين أن هناك جانب آخر من الفقه يعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة سلطات مركزية إلا أنها لا تخضع للنظام القانوني المعمول به لدى السلطات الإدارية التنفيذية، مما يجعل منها سلطات مركزية خاصة¹⁸⁹.

أمام هذا الاختلاف الفقهي يرى جانب آخر من الفقه بأن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن أن تكيف إلا كهيئة إدارية تندرج ضمن مفهوم الهيئات العمومية الوطنية¹⁹⁰.

وعليه وبالرجوع إلى الإشكالية المطروحة أعلاه المتعلقة بتوزيع الاختصاص، يمكن تقسيم الإجابة إلى عنصرين هما الاختصاص بمنازعات التعويض (أ)، والاختصاص بدعوى تجاوز السلطة (ب).

أ) الاختصاص بدعوى التعويض:

إن السلطات الإدارية المستقلة شأنها شأن باقي الإدارات العامة في الدولة، من الممكن أن تقام ضدها دعوى التعويض كنتيجة عن مسؤوليتها، ومن هنا فإن ولاية الاختصاص بالنظر في هذا النوع من المنازعات التي تعتبر من دعاوى القضاء الكامل يرجع إلى المحكمة الإدارية، طبقا لنص المادتين 800 و2/801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹⁹¹.

188) ناصر لباد، القانون الإداري (النشاط الإداري)، ج. 2، لباد للإنتاج، الجزائر، 2004، ص. 116.

189) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري (التنظيم الإداري)، ج. 1، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2009، ص. 82 وما يليها.

190) «... tous les textes institutifs d'autorités administratives indépendantes soumettent les actes de ces dernières au contrôle du Conseil d'État. Elles ne peuvent y soumises que si l'on admet qu'elles rentrent dans la catégorie des institutions publiques nationales... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, Rev. IDARA, n° : 29, 2005, p.p. 17-18.

أنظر كذلك: ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 273.

191) القانون رقم 09-08 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ج.ج. رقم 21 لسنة 2008.

ب) الاختصاص بدعوى تجاوز السلطة:

على اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة هيئات عمومية وطنية، فإن ولاية الاختصاص بالنظر في دعوى الإبطال لتجاوز السلطة المقامة ضد قراراتها - تنظيمية كانت أو الفردية - تعود إلى مجلس الدولة باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل¹⁹²، وهذا طبقا للقانون العضوي الخاص بمجلس الدولة¹⁹³، وكذا قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹⁹⁴.

هذا ولا بد من التأكيد هنا على أن الطعن لتجاوز السلطة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة - شأنه شأن الطعن بالإلغاء ضد كل قرار إداري - ليس بحاجة للتنصيص عليه قانونا لممارسته¹⁹⁵، بل الأكثر من ذلك، حتى ولو وجد نص قانوني يمنع صراحة إمكانية الطعن في بعض القرارات الإدارية، إلا أن ذلك لا يشمل دعوى الإبطال لتجاوز السلطة¹⁹⁶.

فالطعن بدعوى الإبطال لتجاوز السلطة يمكن رفعه ضد أي قرار إداري ولو نص القانون صراحة على خلاف ذلك، كما هو الحال مثلا بالنسبة للقرارات الصادرة عن غرفة التحكيم التابعة للجنة ضبط الكهرباء والغاز¹⁹⁷.

(192) ومع ذلك هناك استثناء يرد على هذه القاعدة العامة ويتعلق بمجلس المنافسة. فبالرجوع إلى النصوص المنشئة له، فإن القضاء العادي هو المختص بالنظر في الطعون ببطان قرارات مجلس المنافسة المتخذة بشأن قمع الممارسات المقيدة للمنافسة. أنظر المادة 31 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه. وفي هذا الشأن يرى جانب من الفقه بأن اسناد ولاية الاختصاص للقضاء العادي ما هو إلا تعبير آخر عن ظاهرة التقليد الإيمائي التي تم الحديث عنها سابقا. أنظر في ذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Remarque critiques sur le contentieux des décisions du conseil de la concurrence en droit algérien, Rev. Conseil d'État, n° 7, 2005, p.p. 51-62

(193) أنظر نص المادة 9 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر.ج. رقم 37 لسنة 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 26 جويلية 2001، ج.ر.ج. رقم 43 لسنة 2011.

(194) المادة 901 من القانون رقم 09-08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، سابق الإشارة إليه. (195) Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), t. 1, 16^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2001, p. 472.

(196) Ibid., p.472.

(197) "قرارات غرفة التحكيم غير قابلة للطعن فيها. وهذه الصفة في واجب التنفيذ." المادة 137 من القانون رقم 01-02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

وبناء على ما تقدم ذكره يمكن القول بأن طبيعة منازعات السلطات الإدارية المستقلة وخضوعها لرقابة القاضي الإداري، تؤكد هي الأخرى على الطابع الإداري لهذه الهيئات بصفة لا تدع مجالاً للشك.

إلا أن الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة لا يكفي لوحده لتحديد هذه الطائفة القانونية الجديدة وتمييزها عن باقي السلطات الإدارية في الدولة، لذا وجب التطرق لخاصية أخرى تتمثل في استقلالية هذه الهيئات.

المطلب الثاني: السلطات الإدارية المستقلة، هيئات مستقلة:

إن الحديث عن مفهوم "السلطة الإدارية" في إطار نظرية التنظيم الإداري لطالما اقترن بفكرة السلطة الرئاسية عند التطرق إلى المركزية الإدارية - كصورة أولى لهذا التنظيم -، أو بفكرة الرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية) كمقوم أساسي للصورة الثانية المتمثلة في اللامركزية الإدارية¹⁹⁸، وبالتالي فإن الإدارة العامة، تابعة للسلطة التنفيذية، - في شقها السياسي المتمثل في الحكومة - وفقاً لما أكد عليه المؤسس الدستوري الجزائري، إذ اعتبر أن الوزير الأول هو من يملك صلاحية السهر على حسن سير الإدارة العمومية، ومن جهة أخرى فإن الحكومة بدورها خاضعة لرقابة البرلمان، وهو ذات الموقف المعلن عنه في الدستور الفرنسي¹⁹⁹.

وعليه فإن الإدارة العامة كأصل غير مستقلة، كون أن تبعيتها للحكومة تتجلى إما عن طريق ممارسة هذه الأخيرة لسلطتها الرئاسية على الأجهزة المركزية، وإما عن طريق ممارستها لرقابتها الإدارية على الهيئات المحلية أو على الهيئات المصلحية

198) إن أغلب المراجع العامة للقانون الإداري، جاءت بتفصيل لهذه الجزئية، فللاستفاضة حولها، أنظر على سبيل المثال: فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص. 109-145؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص. 154-188؛ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 105-120؛ محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 114-140؛ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 72-125؛ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 43-64؛ وانظر كذلك:

Yves GAUDEMET, Droit administratif, op.cit., p.p. 181-200 ; Pierre-Laurent FRIER, Jacques PETIT, Précis de droit administratif, 4^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2007, p.p. 100-111 ; Rachid ZOUAÏMIA, Marie Christine ROUAULT, Droit administratif, Berti édition, Alger, 2009, p.p. 95-107.

199) « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ». Art. 20 de la Constitution française de 1958.

(المرفقية) التي تتمتع بنوع من الذاتية (autonomie) كأثر للشخصية المعنوية المقررة لها بموجب القانون. أما مصطلح "الاستقلالية" (indépendance) في المعنى القانوني، فهو مرتبط بالسلطة القضائية لثبوت هذه الخاصية لها بموجب الدستور.

وبالتالي فإن جمع السلطات الإدارية المستقلة بين مصطلح "الاستقلالية" وبين مفهوم السلطة الإدارية، أمر غير مألوف ولا يتوافق مع الصورة التقليدية للإدارة²⁰⁰. ويضع النظرية التقليدية للدولة موضع الشك من ناحيتين: فمن ناحية يعد ذلك مساساً بمبدأ الديمقراطية الذي يقضي بأن الحكومة يجب أن تمارس سلطتها تحت سلطة ورقابة ممثلي المجتمع (البرلمان بغرفتيه)، ومن ناحية أخرى فإن القول باستقلالية الإدارة يؤدي إلى نقض مبدأ الوحدة الذي تقوم عليه الهياكل الإدارية في الدولة بما يحقق تنظيمها وعملها في نسق واحد وبانسجام²⁰¹.

فما المقصود بهذه الاستقلالية؟ (الفرع الأول)، وإن كانت هذه الطائفة القانونية الجديدة مستقلة، فتجاه من؟ (الفرع الثاني).

الفرع الأول: المقصود باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

الاستقلالية بصورة عامة هي تلك الوضعية التي يتمكن من خلالها أي جهاز عمومي من اتخاذ قراراته بكل حرية بعيداً عن التعليمات أو عن أي شكل من أشكال

200) « ... dans le domaine des structures administratives, le terme d'indépendance est inusité et ne correspond pas à l'image traditionnelle de l'administration ... ». cf., Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 36.

201) عبد الرحمن عزوي، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 242؛ وفي نفس المعنى يعبر باحث آخر عن ذات الفكرة بقوله:

« Reproduisant les caractéristiques essentielles du modèle bureaucratique, dont les traits ont été systématisés par Max WEBER, l'administration ... a en effet été construite selon un schéma unitaire. L'unité n'interdit évidemment pas que soient mises en place des structures pluralistes et diversifiées, indispensables pour assurer l'emprise concrète de l'administration sur la société : elle implique seulement que ces structures sont liées entre elles, qu'elles forment un ensemble articulé et cohérent, un appareil, dont les rouages sont étroitement solidaires et soumis à une même impulsion. En pratique, cette unité est assurée par l'existence de deux types de liens organiques : la hiérarchie, qui prend la forme de rapport de subordination directe ; la tutelle, qui soumet les organes professionnalisés au contrôle de l'État. ». cf., Aoun CHARBEL, L'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.E.P), thèse de doctorat en droit, université de Cergy-Pontoise, 2006, p.16. ; voir aussi dans le même sens : Jacques CHEVALLIER, Réflexion sur l'institution des autorités administratives indépendantes, J.C.P, la semaine juridique, 1986, I, 3254.

الضغط، وذلك استنادا لنصوصه التأسيسية²⁰²، بمعنى أن استقلالية أي جهاز إداري لا تتحقق إلا في ظل غياب كل مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية أو مظاهر الرقابة الإدارية. ومن ثم، فإنه يقصد باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة إفلات هذه الأخيرة من الرقابة الإدارية (الوصاية) (ثانياً)، وعدم خضوعها لأي سلطة رئاسية (أولاً)²⁰³، كما أن الاستقلالية كعنصر محدد للسلطات الإدارية المستقلة غير مرتبطة بفكرة تمتع هذه الهيئات العامة بالشخصية المعنوية من عدمها (ثالثاً).

أولاً: عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لسلطة رئاسية:

تعد السلطة الرئاسية ركناً هاماً ومميّزاً للمركزية الإدارية كنوع من أنواع التنظيم الإداري المعروفة، وهي بذلك مكنة ممنوحة للسلطة المركزية وفقاً للقوانين والتنظيمات، تباشرها هذه الأخيرة... في مواجهة فروعها وأقسامها المختلفة، إذ من المعلوم أن الجهاز الإداري يقوم في تنظيمه على سلم هرمي متدرج، حيث يوزّع الموظفون في هذا السلم في إطار درجات متصاعدة، وتنظم العلاقات بينهم على أساس الخضوع والتبعية بالنسبة لشاغلي المستويات الدنيا...²⁰⁴.

202) «...L'indépendance est généralement entendue comme la situation d'un organe public auquel son statut assure la possibilité de prendre ses décisions en toute liberté et à l'abri de toutes instructions et pressions...». cf., Gabriel ECKERT, Philippe KOVAR, Introduction, In. L'indépendance des autorités de régulation économique et financière: une approche comparée, R.F.A.P., n° 143, 2012, p. 622.

203) « Les autorités administratives indépendantes sont des autorités à caractère collégiale, bien qu'elles fassent partie de l'administration du point de vue fonctionnel et formel, elles sont entièrement détachées de la pyramide étatique et soustraites au contrôle interne traditionnellement exercé sur les autres personnes publiques... ». cf., Georges DELLIS, Droit de la régulation, service public et intégration régionale, le cas de la Grèce, In. Gérard MARCOU et Franc MODERNE, (s/dir.) Droit de la régulation, service public et intégration régionale, T.2, expériences européennes, l'Harmattan, Paris, 2005, p. 338; voir aussi dans ce sens: Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, in. Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.50; Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p.25.; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005, p.16.

204) بوحانة ثابتي، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة (الواقع والآفاق)، أطروحة دكتوراة في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015، ص. 199.

وبتعبير آخر تعد السلطة الرئاسية سلطة تقديرية²⁰⁵، تجيز للرئيس الإداري بسط رقابته على أشخاص وأعمال تابعيه الملزمين كأصل عام بواجب الخضوع له وطاعته، احتراماً لمبدأ حسن سير الوظيفة الإدارية بانتظام واضطراد من أجل تحقيق المصلحة العامة²⁰⁶.

وبناء على ما سبق، وعلى اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة لا تنتهي لأي هرم إداري معين، فإنه لا يمكن أن تطبق عليها فكرة السلطة الرئاسية بتجلياتها المتمثلة في الأوامر والنواهي والتوجيهات والتعليمات الصادرة عادة من الرئيس إلى الرؤوس²⁰⁷. على أنه وبالرجوع إلى النصوص المنشئة لهذه الهيئات الجديدة في التنظيم الإداري الجزائري، يتضح أن أعضاءها معينون من قبل السلطة التنفيذية²⁰⁸، وسلطة التعيين هنا لطالما ارتبطت بفكرة السلطة الرئاسية، وهو الأمر الذي يدعو إلى التشكيك في وجود استقلالية حقيقية مطلقة لهذه الطائفة القانونية الجديدة، مما يجعل من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة مسألة نسبية.

ثانياً: عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة (الوصاية) الإدارية:

إن الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية عبارة عن رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطة المركزية وبين المؤسسات والهيئات الإدارية اللامركزية، وهي بذلك إحدى مقومات نظام اللامركزية الإدارية بصورتها المحلية منها أو المصلحية. فمن خلال هذه العلاقة القانونية تتمكن السلطة المركزية من بسط رقابتها على الهيئات اللامركزية لضمان الحفاظ على مشروعية أعمال هذه

205) تعد السلطة الرئاسية سلطة تقديرية، لأن من خصائصها أنها رقابة مفترضة يستطيع الرئيس الإداري ممارستها في جميع المرافق الإدارية العامة دون حاجة إلى نص يقررها، سواء كانت صورة المركزية الإدارية تركيز إداري أم عدم التركيز الإداري، لمزيد من التفاصيل حول خصائص السلطة الرئاسية أنظر: عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 79-80.

206) أحمد سويقات، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص. 131.

207) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، جامعة الجزائر 1، الجزائر، 2014، ص. 117.

208) إن أغلب رؤساء وأعضاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر معينون من قبل رئيس الجمهورية بموجب مراسيم رئاسية باستثناء رئيس وأعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الذين يعينون بموجب قرار صادر عن وزير المالية، وكذا الأمر بالنسبة لأعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز الذين يعينون بقرار مشترك صادر عن وزير الطاقة ووزير العدل.

الأخيرة وعدم خروجها وتناقضها وتضاربها مع المصلحة العامة واحتراما لمبدأ وحدة الدولة²⁰⁹.

وتجدر الإشارة هنا، أن الرقابة الإدارية عبارة عن استثناء يشذ عن القاعدة فهي لا تمارس ولا تفرض إلا إذا وجد نص قانوني صريح بذلك²¹⁰، وهذا تطبيقاً لمبدأ رائد من مبادئ القانون العام الذي ينص على أنه: "... لا وصاية بدون نص ولا وصاية أزيد من النصوص..."²¹¹.

وانطلاقاً مما سبق، وبتفحص المصادر المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، يتضح جلياً أنه لا وجود لأي نص قانوني يفرض وجود رقابة إدارية من طرف السلطات المركزية على هذه الهيئات الإدارية، وبالتالي فإنه من غير المستساغ قانوناً ممارسة هذا النوع من الرقابة على هذا النوع الجديد من الإدارة.

ثالثاً: خاصية الاستقلالية وحيازة السلطات الإدارية المستقلة للشخصية

المعنوية:

سبقت الإشارة أعلاه، أن الاستقلالية كعنصر محدد للسلطات الإدارية المستقلة غير مرتبطة بفكرة تمتع هذه الهيئات العامة بالشخصية المعنوية من عدمها، ذلك أن هذه الأخيرة لا تعد بمثابة المعيار المحدد لقياس مدى استقلالية هذه الأجهزة²¹²، كون أن هناك سلطات إدارية مستقلة لم يمنحها المشرع الجزائري هذه الخاصية، ومع ذلك صنفت ضمن إطار هذه الطائفة القانونية الجديدة، كمجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات²¹³. كذلك هناك من الهيئات العامة من تتمتع بالشخصية المعنوية إلا أنه لا يمكن وصفها بالمستقلة وإن كان لها نوع من الذاتية (autonomie) وهذا راجع لنظام الرقابة الإدارية المفروض عليها.

209) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 118.

210) بوحانة ثابتي، المرجع السابق، ص. 184.

211) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 113.

212) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.25.

213) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.

40.

وبالتالي فإن درجة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، مرتبطة بحجم السلطات والصلاحيات الممنوحة لها لممارسة وظيفتها التي أنشئت من أجلها، وليس بثبوت الشخصية المعنوية²¹⁴.

ومع ذلك، وإن كانت درجة استقلالية أي هيئة إدارية لا تقاس بثبوت الشخصية المعنوية، إلا أن هذه الأخيرة عنصر من عناصر الدلالة على هذه الخاصية، لأن لها فائدة من ناحيتين: فمن الناحية الأولى تسمح الشخصية المعنوية الممنوحة للهيئات الإدارية بإمكانية التحكم في مواردها البشرية والمالية بنوع من الذاتية (autonomie)، أما من الناحية الثانية، فإن الشخصية المعنوية تجعل الهيئات الإدارية مسؤولة عن تصرفاتها²¹⁵.

ومن متطلبات المقارنة تجدر الإشارة هنا إلى أن السلطات الإدارية المستقلة في النظام الفرنسي تتميز - عن نظيرتها في النظام الجزائري - بخاصية انعدام الشخصية المعنوية، مما يجعل منها هيئات إدارية تابعة للدولة، وهي بذلك لا تملك أهلية التقاضي إلا إذا سمح لها القانون بذلك صراحة، كما أن المسؤولية المدنية للإدارة الناشئة عن تصرفاتها القانونية منها أو المادية تتحملها الدولة²¹⁶.

إلا أنه ومؤخرا ظهر في فرنسا نوع آخر من الهيئات الإدارية سميت بالسلطات العمومية مستقلة (A.P.I) اعترف لها المشرع الفرنسي صراحة بالشخصية المعنوية مثل: (A.F.L.D)، (A.M.F)، (A.R.A.F)، (C.S.A)، (H.A.S)، (H.C.C.C)، (H.A.D.O.P.I)، وهو الأمر الذي أثار جدلا فقهيًا في فرنسا وأسأل الكثير من الحبر حول إمكانية إدراجها ضمن طائفة السلطات الإدارية المستقلة²¹⁷. فمن الفقه من اعتبرها سلطات إدارية

214) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit.,p.26.

215) وليد بوجملين، سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 57؛ أنظر كذلك: Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.26.

216) لمزيد من التفاصيل أنظر في ذلك:

Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (Droit administratif général), op.cit., pp. 80-81

217) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, Belkeise édition, Alger, 2013, p. 41.

مستقلة بالمفهوم المتعارف عليه²¹⁸. في حين أن هناك طائفة أخرى من الفقه رفضت هذا التصنيف²¹⁹.

وما ينبغي إثارته في هذا المقام، أن المشرع الجزائري بإقراره للشخصية المعنوية لأغلب السلطات الإدارية المستقلة التي قام بإنشائها، دفع الفقه للتساؤل حول مكانة هذه الهيئات ضمن طائفة الأشخاص الاعتبارية العامة²²⁰.

وأخيرا يمكن القول بأن الهدف الأساسي من إقرار خاصية الاستقلالية لهذه السلطات الإدارية المستقلة هو تحرير هذه الأخيرة من أي ارتباط أو تبعية مهما كان نوعها، حتى يتسنى لها تحقيق أهدافها المرجوة من تكوينها، وهذا في الحقيقة هو أساس وجودها وتميزها عن باقي الهيئات الإدارية الأخرى، مما يدفع إلى القول بأن هناك بوادر لتنظيم إداري جديد متميز ومختلف عن التنظيم الإداري المتعارف عليه (إدارة مركزية، إدارة لامركزية)²²¹.

وإذا كانت السلطات الإدارية المستقلة التي نص المشرع الجزائري صراحة على وصفها بالمستقلة لا تطرح أي إشكال، فإنه تجدر الإشارة إلى أن الاهتداء إلى خاصية الاستقلالية بالنسبة للهيئات التي سكت المشرع الجزائري عن وصفها بذلك، يكمن في التطرق إلى عنصرين أساسيين أولهما عضوي والآخر وظيفي²²².

218) Quentin EPRON, Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, R.F.D.A., 2011, p.p. 1007-1018.

219) Michel DEGOTTE, Les autorités publiques indépendantes, A.J.D.A., 2008, p.p. 622-629 ; Frédéric COLIN, Droit public économique, 4^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2013, p. 78 ; Jean WALINE, Droit administratif, 25^{ème} éd., D., Paris, 2014, p.p. 79-80.

220) Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p.p. 101 et s. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.27. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 42.

221) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 119.
222) إريزل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، المرجع السابق، ص. 113؛ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، المرجع السابق، ص. 125؛ حابت أمال، دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات (سلطة الرقابة للجنة الإشراف على التأمينات)، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 137؛ أنظر كذلك: Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.p.16, 17, 62.

فبالنسبة للجانب العضوي، تظهر استقلالية هذه الهيئات من حيث أسلوب تعيين الأعضاء الذين لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية ومحصورة قانوناً²²³. أما من الجانب الوظيفي، فالاستقلالية مكرسة ذلك أن الحكومة لا يمكنها إلغاء أو تعديل أو استبدال القرارات الصادرة عن هذه الهيئات²²⁴.

الفرع الثاني: محل استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة وفقاً لما تم تبيانه أعلاه هيئات إدارية تتمتع بخاصية الاستقلالية، فإن الإشكال الذي يطرح نفسه وبالإحاح، يتعلق بمعرفة محل هذه الاستقلالية، ذلك أن الاستقلالية كمصطلح لوحده يبقى مبهماً وغير مفهوم ما لم يتم تحديد الجهة التي لا ينبغي لهذه الهيئات أن تكون خاضعة لها، وهذا حتى تتمكن من ممارسة وظيفتها الأساسية المتمثلة في الضبط (la régulation) بكل حرية. ومن هنا، فإن هذه الهيئات الإدارية ينبغي أن تكون مستقلة عن الحكومة بالدرجة الأولى (أولاً)، ومستقلة عن المتعاملين معها الخاضعين لسلطتها بدرجة ثانية (ثانياً).

أولاً: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن الحكومة:

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تستوجب أن تكون هذه الأخيرة بعيدة عن الضغوط التي قد تمارسها الحكومة²²⁵، ولا يتأتى ذلك إلا باحترام نظام تنافي عهدة الأعضاء المشكلين للسلطة الإدارية المستقلة مع أي وظيفة حكومية، ذلك أن عدم احترام هذا النظام قد يؤدي إلى وقوع الأعضاء تحت ضغوطات ومساومات من قبل رؤسائهم في الوظيفة، مما يؤثر سلباً على مبدأ الحياد الذي يطبع السلطات الإدارية المستقلة الذي يشكل ضماناً هامة لاستقلاليتها²²⁶.

223) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.28.

224) Ibid., p. 28.

225) « ... l'indépendance de l'autorité administrative implique qu'elle soit à l'abri de toute forme de pression des autorités politiques ... ». cf., Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 155.

226) لمزيد من التفاصيل حول مبدأ التنافي كضمان لمبدأ حياد السلطات الإدارية المستقلة أنظر: Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 155 et s.

وفي هذا الإطار، جاءت أغلب النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة متضمنة ومجسدة لنظام التنافى الواجب احترامه، فعلى سبيل المثال لا الحصر نصت المادة 27 من القانون رقم 04-06 على أنه: "... تتنافى وظيفة رئيس لجنة الاشراف على التأمينات مع كل ... الوظائف الحكومية"²²⁷، وهو ذات الأمر بالنسبة لأعضاء السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني، إذ نص القانون رقم 04-15 في مادته 21 على أنه: "تتنافى وظيفة عضو مجلس السلطة مع أي وظيفة عمومية أخرى..."²²⁸.

ثانيا: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن المتعاملين معها:

بالإضافة إلى نظام التنافى مع أي وظيفة حكومية أو عمومية كما تم تبيانه أعلاه، تتنافى عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع أي نشاط مهني آخر ومع أي مصلحة لدى المتعاملين الاقتصاديين الخاضعين لهذه الهيئات، وهذا ما جاء به الأمر رقم 01-07 المؤرخ في 1 مارس 2007،²²⁹ إذ نصت المادة الأولى منه على ما يلي: "يهدف هذا الأمر إلى تحديد حالات التنافى والالتزامات الخاصة المتصلة ببعض المناصب والوظائف. ويطبق على شاغلي منصب تأطير أو وظيفة عليا للدولة يمارسونها ضمن الهيئات والإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والمؤسسات العمومية الاقتصادية، بما فيها الشركات المختلطة التي تحوز فيها الدولة 50% على الأقل من رأس المال وكذا على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهام الضبط أو المراقبة أو التحكيم".

كما نصت المادة الثانية منه على أنه: "دون المساس بحالات التنافى المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما، يمنع شاغلوا المناصب والوظائف المذكورون في المادة الأولى أعلاه، من أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم، بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين، داخل البلاد أو خارجها، مصالح لدى المؤسسات أو

(227) القانون رقم 04-06 المؤرخ في 20 فيفري 2006، المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(228) القانون رقم 04-15 المؤرخ في 1 فيفري 2015، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(229) الأمر رقم 01-07 المؤرخ في 1 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافى والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، ج.ر.ج. رقم 16 لسنة 2007.

الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها أو التي أبرموا صفقة معها أو أصدروا رأيا بغية عقد صفقة معها".

وزيادة على نظام التنافي هذا، جاءت بعض النصوص المنشئة لبعض من السلطات الإدارية المستقلة بنظام الامتناع الذي يعد تقنية تهدف إلى استبعاد بعض أعضاء الهيئة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بسبب وضعيتهم الشخصية تجاهها²³⁰. فعلى سبيل المثال تنص المادة 29 من الأمر رقم 03-03²³¹، على أنه: "لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة أو قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية...".

إن محاولة تحديد معالم السلطات الإدارية المستقلة بالتطرق لمصطلحي السلطة الإدارية والاستقلالية يؤدي إلى طرح انشغالات تتمثل أساسا في معرفة طبيعة هذه الهيئات، سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية وهي النقطة التي ستتم دراستها في الفصل الموالي.

230) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 162.

231) الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

الفصل الثاني: طبيعة السلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النص الأساسي يتبين أنه لا وجود لأي نص دستوري يمكن الاعتماد عليه لإلحاق هذه الهيئات بإحدى السلطات الثلاث المعروفة، مما يطرح تساؤلا حول إمكانية اعتبار السلطات الإدارية المستقلة بمثابة السلطة الرابعة؟. كما أنه ومن جهة أخرى لم يتضمن لا الدستور ولا القوانين المنشئة لهذه الهيئات أية إشارة يمكن الاعتماد عليها لإيجاد تصنيف أو مكانة لهذه الطائفة القانونية الجديدة ضمن طائفة المؤسسات (les institutions) الموجودة في الدولة.

ونظرا لتمتع السلطات الإدارية المستقلة بخاصية الاستقلالية تجاه السلطة التنفيذية على وجه الخصوص، فإن التساؤل الذي يفرض نفسه يتمثل في معرفة طبيعة هذه الاستقلالية ومدى درجتها؟ سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية.

وعلى هذا، فإذا كانت مشروعية السلطات الإدارية المستقلة محل الدراسة لم تطرح أي إشكال قانوني، كون أنها أنشئت بموجب قوانين²³²، إلا أنه وبالعكس من ذلك طرحت فكرة وضع هذه الطائفة القانونية الجديدة سواء في المنظومة القانونية الجزائرية أو المقارنة، إشكالين قانونيين هامين، يتعلق الأول بمدى تقبل النسيج المؤسساتي لهذه الهيئات (المبحث الأول)، أما الثاني فمرتبط بطبيعة استقلاليتها عن السلطة التنفيذية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: موقع السلطات الإدارية المستقلة ضمن النسيج المؤسساتي:

بالرغم من أن الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة غير مشكوك فيه وفقا لما تم التوصل إليه سابقا، إلا أن ونظرا لعدة اعتبارات، كخصوصية هذه الهيئات خاصة ما تعلق منها بعنصر الاستقلالية، ولتمتعها بسلطات (pouvoirs) واسعة مشابهة لحد بعيد للسلطات الممنوحة لكل من السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية²³³، ونظرا لغياب نص دستوري صريح محدد لطبيعتها، كل هذا يؤدي بالدرجة الأولى إلى التساؤل حول مكانة هذه الطائفة

232) Jean-Pierre MOUSSY, Des autorités de régulation financières et de concurrence : pour quoi, comment ?, avis et rapports du Conseil Économique et Social, la documentation française, 2003, p. II-31.

233) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 31.

القانونية الجديدة من الدستور(المطلب الأول)، وبالدرجة الثانية إلى البحث عن موقعها ضمن النظام الإداري في الدولة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة:

إن الحديث عن المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في ظل غياب نص دستوري صريح محدد لطبيعتها، يدفع إلى التساؤل حول مدى دستورية هذه الهيئات؟ وذلك من منطلق أن الدستور يتضمن ثلاث سلطات هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، في حين أن السلطات الإدارية المستقلة تختلف عنها من حيث المهام والاختصاص والتنظيم²³⁴، أفلا يعد ذلك انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات؟ (الفرع الثاني).

إلا أنه وقبل الخوض في ذلك، يجب البحث عن الأساس الدستوري لهذه الهيئات (الفرع الأول).

الفرع الأول: الأساس الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة الموجودة في النظام الجزائري، وبعد الاطلاع على ديباجاتها، يلاحظ أنه قد تم التأشير بالأحكام المتعلقة بمجال التشريع²³⁵، فهل يمكن اعتبار هذه الأحكام الواردة على سبيل الحصر أساسا دستوريا يبرر إنشاء هذه الهيئات الجديدة؟

في هذا الخصوص وللإجابة على هذا التساؤل، يرى جانب من الفقه²³⁶، أنه لا بد من التفرقة بين السلطات الإدارية المستقلة التي أنشئت في ظل دستور سنة 1989 (أولا)، وتلك التي أنشئت في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996 (ثانيا).

أولا: السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في إطار دستور سنة 1989:

ويتعلق الأمر هنا بكل من المجلس الأعلى للإعلام²³⁷، مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية،²³⁸ لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة²³⁹، مجلس المنافسة²⁴⁰.

(234) سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة قلمة، يومي 13-14 نوفمبر 2012، ص. 15.

(235) يتعلق الأمر هنا بالمادة 115 من دستور سنة 1989، سابق الإشارة إليه، والمادة 140 من دستور سنة 1996، سابق الإشارة إليه، أنظر في ذلك وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 33.

(236) Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p. 102.

(237) المنشأ بموجب القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(238) القانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بموجب الأمر 04-10، سابق الإشارة إليه.

فبالاطلاع على النصوص التأسيسية لهذه الهيئات، يلاحظ أنه تم التأشير بالمادة 115 من دستور 1989، التي عدّد المؤسس الدستوري من خلالها 26 مجالاً على سبيل الحصر للسلطة التشريعية، والتي لم تتضمن أي إشارة تسمح بإنشاء السلطات الإدارية المستقلة²⁴¹. ومن ثم فإن الاستناد على نص المادة 115 من دستور سنة 1989 لا يصلح كأساس دستوري لتبرير إنشاء طائفة السلطات الإدارية المستقلة.

هذا الواقع دفع أحد الكتاب²⁴²، للبحث عن سند دستوري آخر لتبرير إنشاء هذه الهيئات معتمداً في ذلك على السلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية، طبقاً للمادة 122 من دستور 1989 والتي كانت تنص على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

إن التسليم بهذا الرأي الأخير يؤدي إلى اعتبار السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في ظل دستور 1989 غير دستورية ولو بصورة ضمنية، وذلك بسبب إنشائها بموجب نصوص صادرة عن السلطة التشريعية، وهو رأي يعتقد الباحث أنه غير مستساغ من جانبين، أولاً لانعدام أي قرار أو رأي للمجلس الدستوري حول المسألة، ثانياً لعدم وجود أي نص دستوري يمنع إنشاء هذه الطائفة من الهيئات. ومن ثمّ وأمام انعدام أي اجتهاد - دستوري وقضائي على حد سواء - في النظام الجزائري حول الأساس الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة، لا ضرر من الاعتماد على ما توصل إليه الاجتهاد المقارن - الفرنسي منه على وجه الخصوص - لتبرير وجود هذه الهيئات²⁴³.

وهو الموقف الذي سيتم التطرق إليه في حينه.

(239) المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه.

(240) الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

(241) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 16.

(242) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 33.

(243) « En l'absence d'une jurisprudence constitutionnelle ... la voie envisagée par le juge constitutionnel et juge administratif français peut être empruntée pour justifier l'existence de ces institutions au plan du droit. ». cf., Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p.p. 102-103.

ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة المنشأة في إطار دستور سنة 1996:

إن أغلب النصوص الصادرة في إطار دستور 1996 والمرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة²⁴⁴، تتضمن في ديباجتها إشارة إلى نص المادة 122 من الدستور²⁴⁵ التي نصت على اختصاص السلطة التشريعية بإنشاء فئة المؤسسات²⁴⁶، وهذا باستثناء النصوص التأسيسية لكل من وسيط الجمهورية²⁴⁷، وسلطي الضبط في مجال الإعلام²⁴⁸. فهل يمكن إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن فئة المؤسسات المقصودة بالمادة 122 لتبرير أساسها الدستوري؟.

هذا التساؤل أجاب عنه أحد الكتاب²⁴⁹، بالإيجاب في معرض حديثه عن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مبررا ذلك بأن عبارتي "فئات" و"مؤسسات" الوردتان بصيغتي الجمع والعموم، تفسران على أن الفقرة 29 من المادة 122 - قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 - تحتوي إلى حد ما على نطاق واسع يتضمن مجموعة موسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطابع الإداري²⁵⁰، وبناء على ذلك فإنه

(244) ويتعلق الأمر بالنصوص القانونية التالية: القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 11-02 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، سابق الإشارة إليه؛ الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه؛ الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 12-05 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 01-06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 13-08 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه؛ القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(245) هذه المادة أصبحت المادة 140 في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016.

(246) "يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية: ... إنشاء فئات المؤسسات، ...". المادة 29/122 من دستور سنة 1996 قبل تعديل سنة 2016، سابق الإشارة إليه. أين أصبح هذه الفقرة هي الفقرة 28 من المادة 140.

(247) المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المتعلق بوسيط الجمهورية، سابق الإشارة إليه.

(248) القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

(249) Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p. 103.

(250) «... Une certaine interprétation des termes « catégories » et « établissements » peut, également, être envisagée pour étayer la légitimation constitutionnelle de ces institutions; le terme « catégories », au pluriel, renferme, dans une certaine mesure, l'idée d'une large gamme incluant plusieurs sortes de personnes morales et par voie de conséquence celles dénommées « autorités administratives »... ». Ibid., p. 103.

يمكن إدراج طائفة السلطات الإدارية المستقلة ضمن فئات المؤسسات، لأن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى عدم دستورتيتها²⁵¹.

وتجدر الإشارة بمكان، إلى أن هذا الرأي الفقهي الذي يأخذ بالتفسير الواسع لنص المادة 29/122 من الدستور قبل التعديل الدستوري لسنة 2016، ويفرض أنها تتحمل هذه المرونة في التفسير التي تمكنها من التكيف مع الحاجيات الجديدة، لقي معارضة وانتقادا من طرف جانب آخر من الكتاب²⁵²، الذين أخذوا بالتفسير الضيق للنصوص، مبررين موقفهم هذا بكون أن المشرع الجزائري قد سبق له تحديد مفهوم المؤسسة العامة بأنواعها من خلال القانون رقم 01-88،²⁵³ القانون رقم 11-89،²⁵⁴ والقانون رقم 05-99،²⁵⁵ حيث حصرها في كل من: الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري، الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري، الهيئة العمومية المحلية، الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص، مراكز البحث والتنمية، الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وأخيرا الهيئة العمومية ذات الطابع العلمي الثقافي والمهني. وبناء عليه، وحسب هذا الرأي يكون المؤسس الدستوري قد أخذ بالمفهوم التقليدي لفكرة المؤسسة العامة أي بالمفهوم الضيق، والذي يقصد به كل هيئة مكلفة بتسيير مرفق عام²⁵⁶.

على أن ما يؤخذ على هذا الرأي عدم تقديمه لأي بديل للرأي السابق القائل بفرضية التفسير الواسع لنص المادة 29/122 - قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 -، كما أن الاعتماد على النصوص التشريعية يحتوي على نوع من القصور،

251) «... Rejeter cette interprétation équivaudrait à considérer ces autorités comme étant illégales, voire inconstitutionnelles et ce, sous réserve de l'apport du juge constitutionnel ...». cf. Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p. 104.

252) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 34؛ جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 17.

253) القانون رقم 01-88 المؤرخ في 12 جانفي 1988، المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ج.ج. رقم 2 لسنة 1988 الملغى جزئيا بموجب الأمر 25-95 المؤرخ في 25 سبتمبر 1995، المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة، ج.ج.ج. رقم 55 لسنة 1995.

254) القانون رقم 11-98 المؤرخ في 22 أوت 1998، المتضمن القانون التوجيهي والبرنامج الخماسي حول البحث العلمي والتطوير التكنولوجي 1998-2002، ج.ج.ج. رقم 62 لسنة 1998.

255) القانون رقم 05-99 المؤرخ في 4 أفريل 1999، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، ج.ج.ج. رقم 24 لسنة 1998.

256) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 35؛ جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 17.

ذلك أن المشرع الجزائري قد وسّع من فكرة المؤسسة العامة بمناسبة القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²⁵⁷ إذ تنص المادة 2 منه على أنه: "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي...".

فعبارة "... وكل مؤسسة عمومية..." - التي تقابلها في النسخة الفرنسية للنص عبارة «... et tout établissement public...» - تفيد المثال لا الحصر، ومن ثم فإن طائفة المؤسسات قد تحتوي على مجموعة واسعة من الأشخاص المعنوية ذات الطابع الإداري، بما يسمح بإدراج فئة السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الطائفة كما أشار إليه الرأي السابق.

وبناء على ذلك، يعتقد الباحث بأن الرأي الأول وإن كان مصيبا في تبريراته بضرورة توسيع مصطلح "المؤسسات" لإيجاد أساس دستوري يضمن شرعية السلطات الإدارية المستقلة بما يجعلها تتوافق مع الدستور، إلا أن ذلك سيكون بنوع من التحفظ في هذه المرحلة من البحث على وصف السلطات الإدارية المستقلة بالمؤسسة العمومية (établissement public) وفقا للمنظور التقليدي.

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة ومبدأ الفصل بين السلطات:

إذا كانت "السلطة الإدارية" ليست بالمفهوم الجديد في القانون العام - القانون الإداري خاصة -، إلا أن خاصية "الاستقلالية" التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة تطرح مشكلا شائكا تجاه الدستور²⁵⁸، إذ أن هذا الأخير وفي الباب المتعلق بتنظيم السلطات، ينص على ثلاث سلطات فقط هي: السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، مما يؤدي إلى محاولة إيجاد موقع لطائفة السلطات الإدارية المستقلة، فهل هي تابعة لإحدى السلطات الثلاث المعروفة؟، أم أنها ونظرا لاستقلاليتها تشكل سلطة رابعة؟

257) الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة الإدارية، سابق الإشارة إليه.
258) Rachid ZOUÁÍMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 30.

إن الطابع الإداري الذي تتصف به السلطات الإدارية المستقلة، يؤدي إلى استبعاد هذه الهيئات من دائرة السلطة التشريعية (أولاً)، كما أنها ولذات السبب لا تشكل سلطة قضائية وإن كان البعض منها يحوز على صلاحيات شبيهة بتلك الممنوحة للقضاء (ثانياً)، إلا أن خاصية الاستقلالية الممنوحة لها تدفع بالتساؤل حول مدى اعتبارها سلطة رابعة (ثالثاً).

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة ليست بالجهاز التشريعي:

بالرجوع إلى النصوص التأسيسية لمختلف السلطات الإدارية المستقلة، يتضح أنها لا تتضمن أي إشارة صريحة أو ضمنية تجعل بالإمكان ربط هذه الهيئات مع جهازَي البرلمان المنصوص عليهما في المادة 112 من الدستور الجزائري لسنة 1996 الساري المفعول²⁵⁹، والتي يقابلها نص المادة 24 من الدستور الفرنسي²⁶⁰.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن أعمال السلطات الإدارية المستقلة ليست بالأعمال البرلمانية سواء أكان ذلك من منظور عضوي أو من منظور موضوعي، بل هي أعمال إدارية خاضعة في مجملها لرقابة القضاء²⁶¹. ومن ثم فإن ذلك يؤدي إلى استبعاد جذري لفرضية انتماء السلطات الإدارية المستقلة للميدان البرلماني²⁶².

ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة قضائية:

تمت الإشارة سابقاً، إلى تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بامتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليدياً للإدارة العامة، ومن ثم فإن الأعمال الصادرة عنها ذات طبيعة إدارية محضة خاضعة لرقابة القاضي في تقدير مشروعيتها.

وبناء على ذلك، فإن السلطات الإدارية المستقلة تختلف عن الجهات القضائية عامة وعن تلك الأجهزة القضائية الإدارية المتخصصة ذات الصلاحية التأديبية والتي

259) تنص المادة 112 من دستور سنة 1996 المعدل والمتمم، على ما يلي: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين، وهما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة...".

260) « Le parlement vote la loi... Il comprend l'assemblée nationale et le sénat... ». Art. 24 de la Constitution française de 1958.

261) Babaly SALL, Contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes, thèse de doctorat en droit, université de Poitiers, 1990, p.p. 15-18.

262) Ibid., p. 16.

تنشأ عادة داخل الإدارة العامة، وهذا بسبب عدم حيازة الأعمال الصادرة عنها على حجية الشيء المقضي به التي تتصف بها الأحكام كأعمال قضائية²⁶³.

على أن مسألة تمييز السلطات الإدارية المستقلة عن السلطة القضائية ليست دائمة الوضوح، خاصة بالنسبة لتلك الهيئات التي يمنحها المشرع صلاحية الجمع بين امتيازات السلطة العامة وبين اختصاص سلطة العقاب الممنوحة أصلا للسلطة القضائية²⁶⁴، كاللجنة المصرفية في النظام الجزائري المكلفة قانونا بمعاينة كل إخلال بالأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة في المجال المصرفي²⁶⁵، وذلك بتسليط إحدى العقوبات الإدارية العامة المنصوص عليها قانونا²⁶⁶. فهل يمكن الأخذ بفكرة الطابع المزدوج (الإداري والقضائي) لهذه الهيئة؟

للإجابة على هذا التساؤل اختلفت الآراء الفقهية بين مؤيد للفكرة وبين منكر لها (II)، وهذا بالرغم من موقف مجلس الدولة الجزائري الصريح الذي كيّف اللجنة المصرفية بالهيئة الإدارية (I).

(I) موقف مجلس الدولة الجزائري من تكييف اللجنة المصرفية:

لقد رفض مجلس الدولة الجزائري اعتبار اللجنة المصرفية بمثابة جهة قضائية إدارية متخصصة، بل كيّفها على أنها سلطة إدارية مستقلة معتبرا أن الطعن الموجه ضد أعمالها هو طعن بالإبطال لتجاوز السلطة وليس طعنا بالنقض، كون أن

263) Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), op.cit., p.78 ; Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 13 ; Paule QUILICHINI, Réguler n'est pas juger. Réflexion sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique, A.J.D.A., 2004, chr., p. 1073.

264) Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), op.cit., p.78.

265) "تؤسس لجنة مصرفية ... تكلف بما يأتي: مراقبة احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها؛ المعاقبة على الإخلالات التي تتم معابنتها... كما تعابن عند الاقتضاء، المخالفات التي يرتكبها أشخاص يمارسون نشاطات البنك أو المؤسسة المالية دون أن يتم اعتمادهم، وتطبق عليهم العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا الأمر دون المساس بالملاحظات الأخرى الجزائرية والمدنية." أنظر المادة 105 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

266) "إذا أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يذعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير، يمكن للجنة أن تقضي بإحدى هذه العقوبات الآتية: 1- الإنذار؛ 2- التوبيخ؛ 3- المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط؛ 4- التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه؛ 5- إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه؛ 6- سحب الاعتماد. وزيادة على ذلك، يمكن للجنة، أن تقضي إما بدلا عن هذه العقوبات المذكورة أعلاه، وإما إضافة إليها، بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره. وتقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الموافقة." المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

القرارات العقابية الصادرة عنها ذات طبيعة إدارية وليست أعمالاً قضائية²⁶⁷، وذلك بمناسبة فصله في قضية يونين بنك (Union Bank) ضد محافظ بنك الجزائر، إذ جاء جانب من تسببه كما يلي: "... حيث أنه من الثابت أن القرار المطعون فيه يذكر أن رئيسها صرح قبل مناقشة الموضوع أنها تشكل جهة قضائية مختصة. حيث أن الجهات القضائية تفصل بين الأطراف في حين أن اللجنة المصرفية تشكل هيئة رقابية وهيئة عقابية مهنية.

حيث أنه من جهة أخرى فإن الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية تحدد عن طريق القانون في حين أن أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق نظام داخلي.

حيث أنه في الأخير، يشكّل الطعن ضد قرارها طعناً بالبطلان يجعل تصنيف قرارها ضمن القرارات الإدارية.

ومن ثم يتعين القول كما استقر عليه الفقه، أن اللجنة المصرفية تشكل سلطة إدارية مستقلة..."²⁶⁸.

إن تكييف مجلس الدولة الجزائري للجنة المصرفية بالجهة الإدارية يبدو سليماً نوعاً ما من الناحية القانونية، بسبب انعدام النص القانوني الصريح بتكييف اللجنة المصرفية على أنها جهة قضائية، وهذا طبقاً لأحكام الدستور الجزائري التي تفيد بأن المشرع هو صاحب الاختصاص الأصلي بإنشاء الجهات القضائية²⁶⁹.

ولقد أكد مجلس الدولة الجزائري موقفه هذا في العديد من قراراته اللاحقة²⁷⁰، من بينها قراره الصادر بتاريخ 1 أفريل 2003،²⁷¹ والذي جاء جانب من

267) غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، المرجع السابق، ص. 36.

268) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002129، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، سابق الإشارة إليه.

269) "يشعر البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: ... (6) القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية، ..." المادة 6/140 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

270) مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002138، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 75-79؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002111، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 68-71؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 006570، قرار صادر بتاريخ 27 فيفري 2001، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص.

تسببه كما يلي: "... حيث ومن جهة أخرى فإن القرار المتخذ بمبادرة من اللجنة المصرفية... لا يشكل تدييرا ذا طابع تأديبي وإنما تدييرا إداريا... حيث أن اللجنة المصرفية مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية..."²⁷².

ومن هنا يتضح جليا أن موقف مجلس الدولة الجزائري من تكييف اللجنة المصرفية واضح وثابت بخصوص اعتبارها هيئة إدارية، رافضا بذلك الطبيعة المزدوجة لها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس الدولة الفرنسي له موقف مخالف لموقف نظيره الجزائري، ذلك أنه كيّف اللجنة المصرفية الفرنسية كجهة قضائية إدارية متخصصة لما تفصل في المجال التأديبي²⁷³، وهذا راجع لوجود نص قانوني صريح بذلك في النظام الفرنسي²⁷⁴.

83-80؛ مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 006614، قرار صادر بتاريخ 12 نوفمبر 2001، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، المرجع السابق، ص. 61-63؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (B.C.I.A.) واللجنة المصرفية، الملف رقم 019452، قرار صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 86-87؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (B.C.I.A.) واللجنة المصرفية، الملف رقم 019081، قرار صادر بتاريخ 30 ديسمبر 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، ص. 72-74؛ مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية ألجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 014489، قرار صادر بتاريخ 1 أبريل 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، المرجع السابق، ص. 84-85. أنظر هذه القرارات منشورة ببحثياتها كاملة لدى: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج. 3، ط. 1، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص. 1359-1387.

271) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية ألجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 012101، قرار صادر بتاريخ 1 أبريل 2003، منشور بمجلة مجلس الدولة، العدد 6، سنة 2005، المرجع السابق، ص. 64-67. أنظر هذا القرار كاملا ببحثياته لدى: جمال سايس، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج. 2، ط. 1، منشورات كليك، الجزائر، 2013، ص. 1029-1037.

272) مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قضية ألجيريان أنتارنسيونال بنك (AIB) ومحافظ بنك الجزائر ومن معه، الملف رقم 012101، قرار صادر بتاريخ 1 أبريل 2003، سابق الإشارة إليه.

273) C.E., Sect., 20 octobre 2000, Société Habib Bank Ltd, Rec. 433, concl. Lamy ; J.C.P 2001.II.10459, concl. Lamy ; A.J. 2000.101, chr.Guyomar et Collin, et 1071, note Subra de Bieusses ; D. 2001.2665, note Louvaris ; R.D.P., 2001.407, note Guettier.

274) Sonia BEN HADJ YAHIA, La nature juridictionnelle des autorités de régulation, R.R.J., n°3, P.U.A.M., 2004, p. 2508.

(II) موقف الفقه من فكرة الطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية:

أمام سكوت المشرع الجزائري وعدم تطرقه للطبيعة القانونية للجنة المصرفية، وأمام الموقف المتخذ من طرف مجلس الدولة الجزائري، انقسم الفقه الجزائري بين مؤيد لفكرة الطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية (1) وبين منكر لذلك (2).

(1) الفقه المؤيد للطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية:

يرى بعض الكتاب في الجزائر²⁷⁵، أن اللجنة المصرفية تحمل طبيعة مزدوجة فهي جهة قضائية إدارية متخصصة عند ممارستها للسلطة العقابية، وسلطة إدارية مستقلة فيما عدا ذلك، مؤسسين رأيهم هذا على: تشكيلة أعضاء اللجنة المصرفية (أ)، وعلى السلطات العقابية الممنوحة لها (ب).

(أ) تشكيلة أعضاء اللجنة المصرفية:

بالرجوع إلى النص التأسيسي للجنة المصرفية نجد أنها تتكون من خمسة أعضاء من بينهم قاضيان منتدبان من المحكمة العليا، يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء²⁷⁶، وبالتالي فأصحاب هذا الرأي يرون بأن تواجد القضاة على مستوى تشكيلة اللجنة المصرفية، بالإضافة إلى استقلاليتها وعدم وجود أي عضو يمثل السلطة التنفيذية، دليل على أن اللجنة المصرفية جهة قضائية إدارية²⁷⁷.

(ب) طبيعة الاختصاصات المخولة للجنة المصرفية:

لقد اعترف المشرع الجزائري للجنة المصرفية بسلطة توقيع العقوبات على كل مخالف للتشريعات والتنظيمات المتعلقة بالنشاط المصرفي²⁷⁸، وهي عقوبات ذات

(275) محفوظ لعشب، الوجيز في القانون المصرفي الجزائري، ط.2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص. 69 وما يليها. أنظر كذلك:

Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, op.cit., p.p. 113-130. ; Benaoumer MAACHOU, Présentation succincte de la commission bancaire dans sa dimension institutionnelle et quelques aspects de ses procédures, Revue du Conseil d'État, n°6, 2005, p.p. 13-28.

(276) "تتكون اللجنة المصرفية من: - المحافظ، رئيسا؛ - ثلاثة (3) أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي؛ - قاضيين (2) ينتدبان من المحكمة العليا، يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء..." المادة 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(277) Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, op.cit., 2003, p. 123.

(278) المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

طابع قضائي في مجملها، وهي بذلك تمثل مظهرا من مظاهر السلطة القمعية التي تعود في الأصل لاختصاص القضاء، ومن ثم فإن أصحاب هذا الرأي يرون بأن اللجنة المصرفية تتصرف كجهة قضائية إدارية متخصصة عند ممارستها لصلاحياتها القمعية²⁷⁹.

إن المتتبع لهذا الرأي الفقهي، يتضح له أنه قد أسس موقفه هذا اعتمادا على التشريع والفقهاء الفرنسيين²⁸⁰، وذلك دون أن يبحث في نية المشرع الجزائري التي يمكن استخلاصها من النصوص القانونية المنظمة للجنة المصرفية، مما يضيء على هذا الرأي طابع التقليد الإيمائي²⁸¹، وهو ما دفع بجانب آخر من الفقهاء²⁸² إلى إنكار الطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية معتمدين في ذلك على نقد حجج الرأي السابق كأساس لتبرير موقفه كما سيتضح في الفقرة الموالية.

(2) الفقه المنكر للطبيعة المزدوجة للجنة المصرفية:

خلافًا للرأي السابق، يرى الفقه المنكر لفكرة الطبيعة المزدوجة، أن وجود قضاة ضمن تشكيلة اللجنة المصرفية وإن كان مقبولا، إلا أنه ليس بالمعيار الحاسم للقول بالصفة القضائية، ذلك أن هناك سلطات إدارية مستقلة تضم قضاة على مستوى تشكيلتها إلا أنها لم تكيّف بالجهة القضائية²⁸³، كما هو الحال بالنسبة لكل

279) Saïd DIB, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, op.cit., 2003, p.p. 118-120.

280) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.49.

281) Ibid., p.49.

282) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد 24، 2002، ص. 57-82؛ غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، المرجع السابق، ص. 31-56؛ كمال فنيش، آلية ضمان دولة القانون والحريات العامة ترتكز على العدالة، المرجع السابق، ص. 43. وأنظر كذلك:

Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.p.46 et s.

283) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes dans le secteur financier en Algérie, op.cit., p.51.

من لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة²⁸⁴، والغرفة التأديبية والتحكيمية المنشأة داخلها²⁸⁵، وكذا لجنة الإشراف على التأمينات²⁸⁶.

أما بخصوص طبيعة الاختصاصات الممنوحة للجنة المصرفية المتعلقة بالعقوبات التأديبية فهي أعمال إدارية شأنها في ذلك شأن أي قرار إداري²⁸⁷، وإن كانت تصدر وفقا للإجراءات المتبعة أمام الجهات القضائية، ذلك أن الهدف من هذه الإجراءات هو تحقيق مصداقية العمل التأديبي فقط²⁸⁸. كما أن النظام التأديبي المعمول به في الجزائر هو النظام الشبه القضائي وليس النظام القضائي مثلما هو معمول به في بعض الدول²⁸⁹. ليضيف أصحاب هذا الرأي أن الطعن الموجه ضد قرارات اللجنة المصرفية ليس طعنا بالنقض، وإنما طعن بدعوى تجاوز السلطة يؤسس على أحد أوجه الإلغاء المعروفة²⁹⁰.

إن هذا الرأي الأخير باستبعاده للطابع القضائي للجنة المصرفية وتأكيد على طابعها الإداري جاء موافقا لما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري للاعتبارات المشار إليها أعلاه، وهو بذلك رأي منطقي باعتبار أن الجهات القضائية في الجزائر لا تنشأ إلا بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية، الكل وفقا لنص المادة 6/140 من الدستور الجزائري لسنة 1996 الساري المفعول والتي تنص على ما يلي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذا في المجالات الآتية: ... (6

284) "يعين أعضاء اللجنة حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصي، لمدة أربع (4) سنوات، وفق الشروط المحددة عن طريق التنظيم، وتبعاً للتوزيع الآتي: - قاض يقترحه وزير العدل: ... المادة 13 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

285) "تنشأ ضمن اللجنة غرفة تأديبية وتحكيمية تتألف زيادة على رئيسها من: ... قاضيين يعينهما وزير العدل ويختاران لكفائتهما في المجالين الاقتصادي والمالي...". المادة 51 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

286) "... تتكون اللجنة من: - قاضيين (2) تقترحهما المحكمة العليا، - ممثل (1) عن الوزير المكلف بالمالية، - خبير (1) في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية...". المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

287) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 80.
288) غناني رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، المرجع السابق، ص. 44.

289) غناني رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء (حالة الغلط الصارخ في التقدير)، المرجع السابق، ص. 44.

290) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 80.

القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي، وإنشاء الهيئات القضائية...، كما أن الأعمال الصادرة عن اللجنة المصرفية كسلطة إدارية مستقلة عبارة عن قرارات إدارية تصدر عن الأعضاء بصفاتهم وأسمائهم²⁹¹، وهذا على عكس الجهات القضائية التي تصدر أحكامها باسم الشعب وفقا لأحكام الدستور²⁹².

ثالثا: السلطات الإدارية المستقلة وفكرة السلطة الرابعة:

إن فكرة إزالة التنظيم السابق (la déréglementation) ووضعها كأساس من بين الأسس الاقتصادية لتبرير التحول الذي طبع الدولة - الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة - ساهمت في إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، هذه الأخيرة أصبحت تستخلف السلطة التنفيذية في العديد من المجالات الحساسة، مما أدى إلى تغيير في مركز ممارسة السلطة التنظيمية، وذلك بتوزيع وتكسير السلطة بما يشكل مراكز متعددة لاتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات (polycentrique)²⁹³، وعلى هذا ظهر نظام سياسي وإداري جديد يقوم أساسا على فكرة تعدد مراكز القرار (le polycentrisme)، والذي تجسّد السلطات الإدارية المستقلة أبرز مظاهره²⁹⁴.

هذا الأمر دفع جانبا من الفقه²⁹⁵، إلى التساؤل حول أي نظرية من نظريات الدولة بإمكانها احتواء هذه الهيئات بالنظر إلى النشاطات المخصصة لها²⁹⁶. كما أن استقلاليتها أثارت عدة تساؤلات حول دستوريته لدى الفقه الفرنسي خاصة²⁹⁷، إذ أن المبدأ وفقا لأحكام الدستور هو تبعية الإدارة العامة للحكومة

291) محمد الشريف كتو، الممارسة المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 267: سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 6.

292) "يصدر القضاء أحكامه باسم الشعب". المادة 159 من الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم. (293) Jacques CHEVALLIER, Les enjeux de la déréglementation, R.D.P, n° 1, 1987, p. 319.

294) لأكثر تفاصيل حول هذا النظام السياسي الجديد أنظر:

Jacques CHEVALLIER, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, op.cit., p.p. 43-53.

295) Paul SABOURIN, Les autorités administratives indépendantes dans l'État, in.Claude-Albert COLLIARD et Gérard TMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.93-116.

296) «... Alors où se situent les autorités administratives indépendantes dans l'État ? ... de quel État s'agit-il ? Ou plutôt de quelle théorie de l'État faut-il partir pour situer les autorités administratives indépendantes par rapport aux activités à lui dévolues ?... ». Ibid., p. 95.

297) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, R.D.P., n° 1, 1990, p. 212. ; Aude ROUYERE, La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes : quelle signification ?, R.F.D.A., n°

المستمد من مبدأ وحدة السلطة التنفيذية، هذه الأخيرة تجد شرعية لها من نظرية السيادة ومن الممارسة الديمقراطية عن طريق الانتخابات بما يجعلها مسؤولة أمام البرلمان²⁹⁸. فهل تعد السلطات الإدارية المستقلة بخروجها عن هذين المبدأين بمثابة السلطة الرابعة؟

إن هذا التساؤل طرح للنقاش كانتقاد لقرار (Retail) المتخذ من طرف مجلس الدولة الفرنسي²⁹⁹، والذي وصف من خلاله وسيط الجمهورية الفرنسي بالسلطة الإدارية، فالفقه الفرنسي المنتقد لهذا القرار يرى بأن وسيط الجمهورية الفرنسي يشكل سلطة مستقلة تابعة للدولة³⁰⁰.

ومن ثم حاول هذا الجانب من الفقه التأسيس لفكرة السلطة الرابعة³⁰¹، على اعتبار أن المبدأ الدستوري هو الفصل بين السلطات وليس ثلاثية السلطات ما دام أن الدستور يضمن تحديد اختصاصات ومهام كل سلطة، كما أنه لا يوجد أي مانع دستوري لإنشاء سلطة جديدة بجانب السلطات التقليدية الثلاث الموجودة في

5, 2010, p.p. 887-895.; Jean-Philippe FELDMAN, Les « autorités administratives indépendantes » sont-elles légitimes?, Rec. D., n° 43, 2010, p.p. 2852-2865.; Marie-Anne FRISON-ROCHE, Les autorités administratives indépendantes : distorsion ou réforme de l'État?, in. Jean-Paul BETBESE, Benoît COEURE, (s/dir.) Quelles réformes pour sauver l'État?, P.U.F., Paris, 2011, p.p. 125-130.; Jean-Louis AUTIN, Les autorités administratives indépendantes et la constitution, R.A., n° 244, 1988, p.p. 333-338.; Pierre de MONTALIVET, Constitution et autorités de régulation, R.D.P., n° 2, 2014, p.p. 316-328.

298) عز الدين عيساوي، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 26؛ عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 4، 2008، ص. 205. (299) C.E., Ass., 10 juillet 1981, Retail, précité.

300) Paul LEGATTE, Le Médiateur de la République : situation actuelle, R.A., n° 233, 1986, p.p. 431-435; Yves GAUDEMET, Le Médiateur est-il une autorité administrative? à propos des rapports du Médiateur et du juge administratif, in. Mélanges R. E. CHARLIER, Éditions de l'Université et de l'Enseignement moderne, Paris, 1981, p.p. 117-130.; Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif (droit administratif général), op.cit., p.91; Jean-Paul COSTA, Le Médiateur peut-il être autre chose qu'une autorité administrative?, op.cit., p.p.341 et s.

301) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p. 221.; Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, op.cit., p.50; Guylain CLAMOUR, Intérêt général en concurrence (Essai sur la pérennité du droit public en économie de marché, Dalloz, Paris, 2006, p.p. 1190-1194.

الدولة³⁰²، ومن ثم فإن أي محاولة لإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن الإدارة العامة وإلحاقها بالسلطة التنفيذية تعد محاولة فاشلة ومردودة لأن ذلك سيؤدي إلى فقدان هذه الهيئات لخصوصيتها³⁰³.

وبناء عليه يرى هذا الجانب من الفقه أن العمل على توحيد السلطات الإدارية المستقلة كطائفة مؤسساتية فريدة (sui generis) وهجينة (hybride) والتي أوجدت لنفسها مكانا ضمن نظام إداري متعدد المراكز (polycentrisme administratif)، مسألة شرعية ينبغي الدفاع عنها³⁰⁴.

إلا أن هذا الرأي الفقهي يبدو منتقدا لعدة اعتبارات، ذلك أنه وإن كان صحيحا أن المبدأ هو الفصل بين السلطات³⁰⁵، إلا أن السلطات التقليدية الثلاث أنشئت من طرف المؤسس الدستوري الذي نص عليها صراحة، وحدد لها اختصاصاتها دون أن يكون هناك تداخل فيما بينها، في حين أن السلطات الإدارية المستقلة أنشئت بموجب قوانين صادرة عن السلطة التشريعية³⁰⁶.

فتبني فكرة السلطة الرابعة يحتاج إلى أكثر من مجرد قانون عادي أو قانون عضوي، بل يحتاج إلى نص دستوري واضح بخصوصها³⁰⁷. أي أن فكرة السلطة الرابعة تستدعي أن تشترك هذه الأخيرة مع السلطات الثلاث قاسما مشتركا يكون أصله الدستور ليؤهلها لأن تكون سلطة قائمة بذاتها³⁰⁸.

302) Catherine TEITGEN COLLY, Les autorités administratives indépendantes, histoires d'une institution, op.cit., p.52

303) Gérard TIMSIT, Synthèse, in.Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, (s/dir.) Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.315.

304) Jean-Louis AUTIN, Les autorités administratives indépendantes et la constitution, op.cit., p. 338.

305) "...ونظرا لأن مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياها الدستور، ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصاتها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. وبتحويل النائب أن يتابع فرديا المسائل المتعلقة بتطبيق القوانين والتنظيمات وممارسة الرقابة الشعبية، والمسائل المتعلقة بنشاط مختلف المصالح العمومية، أسند القانون الأساسي للنائب مهام تتجاوز صلاحياته الدستورية..." قرار رقم 2-ق-م د-89 المؤرخ في 30 أوت 1989 يتعلق بالقانون الأساسي للنائب، ج.ر.ج. رقم 37 لسنة 1989.

306) سامية كسال، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص.15.

307) أنظر في هذا المعنى: عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص.54.

308) عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، المرجع السابق، ص.206.

وحتى وإن وجد هذا النص الدستوري إلا أنه لن يحل المشكلة ما لم يتضمن تحديدا دقيقا لاختصاصات هذه السلطة الرابعة، أي لابد للنص الدستوري أن يتضمن حدا فاصلا بين السلطات التقليدية الثلاث والسلطة الرابعة لضمان عدم التدخل في اختصاصاتها، وهو الأمر المستبعد نظرا لاختصاصات السلطات الإدارية المستقلة المتشعبة³⁰⁹.

كما أنه ومن جهة أخرى من غير المنطقي القول بأن السلطات الإدارية المستقلة تشكل سلطة رابعة لمجرد أن المشرع قد استعمل مصطلح "السلطة"³¹⁰، ذلك أنه وإن تم التسليم بوجود نظام قانوني مشترك (commun) بين السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن هذه الأخيرة متنوعة وغير متجانسة فيما بينها (hétérogène)³¹¹، فنظرا لتعددتها واختلافها لا يمكنها أن تشكل سلطة رابعة متجانسة (homogène) تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطاها³¹².

كما أن خصوصية السلطات الإدارية المستقلة لا تكمن فقط في تعدد السلطات الممنوحة لها، بل تكمن في القضاء المعنوي (magistrature morale) الذي تمارسه هذه الهيئات والذي يجعلها تتميز عن الإدارة التقليدية³¹³، فمرجع ذلك ليس المفهوم التقليدي الضيق لمصطلح "السلطة" وإنما المفهوم الواسع الحديث، والذي يتضمن سلطة التأثير (pouvoir d'influence) كما تمت الإشارة إليه سابقا.

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أصدر العديد من القرارات³¹⁴، اعتبر بموجبها بأن السلطات الإدارية المستقلة مطابقة لأحكام الدستور، موقفاً بذلك بين طبيعتها الإدارية وبين استقلاليتها، على أن تكون هذه الأخيرة خاضعة للقانون وللرقابة القضائية، بما يجعلها تتناسب تماما مع النسيج المؤسساتي في

309) جيري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 22.

310) عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 54.

311) جورج فودال، بياردلفولفيه، القانون الإداري، ج. 2، المرجع السابق، ص. 345.

312) Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, L.G.D.J., Paris, 2003, p. 39.

313) Ibid., p. 39.

314) Cons. const., Décision n° 86-224 D.C. du 23 janvier 1987, précité ; Cons. const., Décision n° 88-248 D.C. du 17 janvier 1989, R.F.D.A., 1989, p. 215.

الدولة³¹⁵. فالسلطات الإدارية المستقلة وفقا للمجلس الدستوري الفرنسي تصنف ضمن إدارات الدولة ذلك أن سلطتها التنظيمية تابعة للسلطة التنظيمية العامة التي يتمتع بها الوزير الأول³¹⁶.

وعلى هذا ولاعتبارات مرتبطة بتاريخ الجهاز التنفيذي وعلاقته بالإدارة العامة يبدو من المنطقي أن تدرج السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطة التنفيذية في الدولة³¹⁷، فهذه الهيئات ما هي إلا نوع جديد ومتميز من إدارات الدولة وإن كانت تتمتع بوضع خاص، فهي لا تعمل بمعزل عن السياسة العامة للحكومة ولا تعمل بمنأى عن الأهداف المعلنة والمسطرة³¹⁸، وهي بذلك تمثل الدولة بوصفها شخص معنوي عام وليس بوصفها جهازا سياسيا، أي الدولة بالمفهوم الإداري لا الدستوري والدولي³¹⁹. أضف إلى ذلك، أن خاصية الاستقلالية لا تنفي الطبيعة الإدارية لهذه الهيئات³²⁰، كما أنها ليست مطلقة بسبب بعض المظاهر التي تحد منها، مما يجعل منها استقلالية نسبية أقرب للخيال منها إلى الواقع³²¹.

فإذا كانت هذه هي المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة؟ فما هو موقعها من النظام الإداري؟ هذا ما سيتم التطرق له فيما يلي:

المطلب الثاني: مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري:

إن مسألة إدماج السلطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري مقارنة مع إشكالية المكانة الدستورية لهذه الهيئات تبدو أقل تعقيدا، ذلك أن طبيعتها الإدارية كما تم التوصل إليه أعلاه مستمدة إما من النصوص الصريحة، أو من التكييف المستمد من القضاء الإداري، - الجزائري والفرنسي على حد سواء - والذي برر من خلاله اختصاصه بنظر منازعات هذه الهيئات.

315) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p. 231.

316) Louis FAVOREU, Loïc PHILIP, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011, p.726; Patrick GAÏA, Richard GHEVONTIAN, Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, Éric OLIVA, André ROUX, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 17^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2013, p.91.

317) Babaly SALL, Contribution à l'étude des autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 56.

318) عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 54.

319) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p.250.

320) Pierre DELVOLVE, Le droit administratif, 5^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2010, p. 17.

321) Rachid ZOUÁÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.p. 32-33.

وبناء على ذلك، فإن السلطات الإدارية المستقلة لا تشكل خروجاً على النظام القانوني السائد في الدولة، ذلك أن الرغبة في إبعادها عن سلطة الحكومة لا يعني استبعاد فكرة كونها تمثل جزءاً من الدولة، ومن ثم وباستثناء بعض الأحكام الخاصة بها المحددة عن طريق القانون، فهي تخضع للنظام القانوني المشترك لباقي الهيئات الإدارية التابعة للدولة³²².

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذه السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت لا تشكل خروجاً وانتهاكاً للمبادئ الدستورية³²³، إلا أن الشخصية المعنوية التي تتمتع بها واستقلاليتها تثيران مشكلة إيجاد موقع لهذه الطائفة القانونية الجديدة ضمن النظام الإداري، ومن ثم فإن الحديث عن ذلك يقتضي العمل والبحث على تحديد موقع السلطات الإدارية المستقلة ضمن طائفة الأشخاص المعنوية العامة. على أن أشخاص القانون العام تتمثل في الدولة (فرع أول)، والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية (فرع ثاني)، والأشخاص المعنوية العامة المهنية (فرع ثالث) والأشخاص المعنوية العامة المصلحية (فرع رابع)، فما مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن هذه الشخصيات المعنوية العامة؟

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة والدولة كشخص معنوي عام:

تعد الدولة أهم الأشخاص المعنوية العامة، ولهذا فقد نصت المادة 49 من القانون المدني على الشخصية المعنوية للدولة قبل أي شخص معنوي آخر وتجدر الإشارة إلى أن الشخصية المعنوية للدولة لا تحتاج إلى نص دستوري أو قانوني لتقريرها، إذ أن شخصية الدولة تتقرر تلقائياً وبالضرورة متى توافرت الأركان من سلطة وشعب وإقليم، وهذا دون الحاجة إلى اعتراف دولي بها لثبوتها، ذلك أن الاعتراف الدولي مجرد شرط للدخول في علاقات دولية خارجية وليس ركناً من أركان الدولة³²⁴. كما أن الدولة كشخصية معنوية عامة تشكل تقسيماً لوحده³²⁵، وذلك لأنها هي التي تمنح باقي المجموعات الشخصية المعنوية، وعلى هذا لا يمكن المقارنة بين

322) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 298-299.

323) Philippe ARDANT, Bertrand MATHIEU, Institutions politiques et droit constitutionnel, 20^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 2008, p. 593.

324) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص.88.

325) Yves GAUDEMET, Droit administratif, op.cit., p. 184.

الدولة وبين باقي أشخاص القانون العام³²⁶، ذلك أن المقارنة تكون بين فئتين أو طائفتين من نفس المستوى. وعليه وبالنتيجة فإن الدولة كشخص معنوي عام متميزة عن السلطات الإدارية المستقلة، وإن كانت هذه الأخيرة تعد من بين الإدارات العامة التابعة للدولة.

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة والأشخاص المعنوية العامة الإقليمية:

إن الأشخاص المعنوية العامة الإقليمية في الدولة هي الولاية والبلدية³²⁷، والتي تجسد بمجالسها المنتخبة فكرة الديمقراطية التي تسمح لكل إقليم من أقاليم الدولة أن يدير شؤونه المحلية³²⁸.

وبالتالي فإن النظام الإداري الجزائري لا يعرف أشخاصا معنوية إقليمية أخرى³²⁹، ذلك أن المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996 الساري المفعول قد عددها على سبيل الحصر، ومن ثم فإنه يتبين منطقيا بأنه لا وجه للمقارنة بين الجماعات الإقليمية وبين السلطات الإدارية المستقلة، مما يخرج هذه الأخيرة من دائرة الأشخاص المعنوية الإقليمية.

الفرع الثالث: السلطات الإدارية المستقلة والمنظمات المهنية الوطنية:

المنظمات المهنية الوطنية هي كل "... هيئة تشرف على تأطير مهنة معينة مبنية على التخصص العلمي، تعمل على تنميتها وتطويرها باعتبارها خدمة عمومية، وتمثلها لدى الغير من أفراد وسلطات عمومية، وتتمتع في سبيل ذلك بالشخصية

326) محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 87.
327) "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية. البلدية هي الجماعة القاعدية." المادة 16 من الدستور الجزائري لسنة 1996؛ "البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وتحدث بموجب قانون." المادة 1 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011، المتعلق بالبلدية، ج.ج.ج. رقم 37 لسنة 2011؛ "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة. وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة. وهي أيضا الدائرة غير المركزية للدولة..." المادة 1 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، ج.ج.ج. رقم 12 لسنة 2012.
328) "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية." المادة 17 من الدستور الجزائري لسنة 1996؛ "البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية، ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العامة." المادة 2 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية، سابق الإشارة إليه.
329) تجدر الإشارة هنا إلى أن الدائرة ليست بالجماعة الإقليمية وإنما مصلحة من مصالح الإدارة العامة في الولاية يشرف عليها رئيس الدائرة باعتباره ممثلا للوالي، أنظر المواد 2، 9 إلى 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ج.ج. رقم 48 لسنة 1994.

الاعتبارية وبعض مظاهر امتيازات السلطة العامة..."³³⁰ ، ومن أمثلتها في الجزائر الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين³³¹ ، المنظمات الجهوية للمحامين³³² ، المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين³³³ ، هيئة المهندسين الخبراء العقاريين³³⁴ ، نقابة المهندسين المعماريين³³⁵ ، إلى غير ذلك من المنظمات المهنية.

ولقد ظهرت هذه التنظيمات المهنية كأحد أشخاص القانون العام، تماشيا مع تطور وظيفة الدولة، وتماشيا مع تقسيم العمل وتوزيع الأدوار في المجتمع الواحد، فدورها يقوم أساسا على تنظيم وتأطير المهن الحرة القائمة على التخصص العلمي والحرفي.³³⁶

وعلى ذلك، فإن السلطات الإدارية المستقلة متميزة عن المنظمات المهنية³³⁷ ، ذلك أن مهامها ليست مرتبطة بنشاط مهني أو حرفي بل مرتبطة بضبط أوضاع الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

(330) عبد الرحمان عزوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص. 486.

(331) "يشكل مجموع منظمات المحامين اتحادا يسمى "الاتحاد الوطني لمنظمات المحامين" يتمتع بالشخصية المعنوية...". أنظر المادة 103 من القانون رقم 07-13 المؤرخ في 29 أكتوبر 2013، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، ج.ج.ج. رقم 55 لسنة 2013.

(332) "تحدث منظمات محامين بموجب قرار من وزير العدل، حافظ الأختام، ... تتمتع منظمة المحامين بالشخصية المعنوية وتمثل مصالح المحامين التابعين لاختصاصها". أنظر المادة 85 من القانون رقم 07-13، المتضمن تنظيم مهنة المحاماة، سابق الإشارة إليه.

(333) أنشئت بموجب القانون رقم 08-91 المؤرخ في 27 أبريل 1991، المتعلق بمهنة الخبير المحاسب ومحافظ الحسابات والمحاسب المعتمد، ج.ج.ج. رقم 20 لسنة 1991.

(334) أنشئت بموجب الأمر رقم 08-95 المؤرخ في 1 فيفري 1995، المتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ج.ج. رقم 20 لسنة 1995.

(335) أنشئت بموجب المرسوم التشريعي رقم 07-94 المؤرخ في 18 ماي 1994، المتعلق بشروط الانتاج المعماري وممارسة الهندسة المعمارية، ج.ج.ج. رقم 32 لسنة 1994.

(336) لمزيد من التفاصيل حول التنظيمات المهنية ونظامها القانوني، أنظر: عبد الرحمن عزوي، النظام القانوني لممارسة الأنشطة والمهن المنظمة، المرجع السابق، ص. 91-261.

(337) Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.11.

الفرع الرابع: السلطات الإدارية المستقلة والأشخاص المعنوية العامة المصلحية:

أمام عدم إمكانية إلحاق السلطات الإدارية المستقلة ضمن الطائفة السابقة لم يتبق إلا المراهنة على طائفة الأشخاص المعنوية العامة المصلحية، ذلك أنها آخر أنواع الشخصية المعنوية العامة الموجود والمعروفة في النظام الجزائري. على أن الأشخاص المعنوية العامة المصلحية في الجزائر هي الهيئات العمومية الوطنية (institutions publiques nationales) (أولاً)، والمؤسسات العمومية (établissements publics) (ثانياً)، فهل تعد السلطات الإدارية المستقلة أحد أشخاص هذه الطائفة؟

أولاً: السلطات الإدارية المستقلة والهيئات العمومية الوطنية:

إن أغلب النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة تشير إلى أن مجلس الدولة هو المختص بالنظر في دعاوى تجاوز السلطة المقامة ضد القرارات الإدارية الصادرة عن هذه الهيئات. إلا أن القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة لم يكن واضحاً بهذا الخصوص³³⁸، فالمادة 9 منه تنص على أنه: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية، ...". وعليه فإن كانت الهيئات محل الدراسة لا تشكل منظمة مهنية كما تمت الإشارة إليه أعلاه، ولا سلطة إدارية مركزية، فلن يتبقى إلا مفهوم الهيئات العمومية الوطنية. فهل يمكن لهذا المفهوم أن يحتوي على طائفة السلطات الإدارية المستقلة؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي تحديد مفهوم الهيئات العمومية الوطنية (1)، ثم بعد ذلك محاولة إسقاطه على السلطات الإدارية المستقلة (2).

1) مفهوم الهيئات العمومية الوطنية:

إن الهيئة (institution)، عبارة عن تنظيم اجتماعي (organisation sociale)، ينشأ من طرف سلطة عامة، أين تكون مدته وسلطاته قائمة على إدراك وقبول غالبية أعضاء المجموعة لفكرته الأساسية التي تستند على توازن القوى أو الفصل

338) القانون العضوي رقم 01-98، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

بين السلطات³³⁹. وبهذا قد تشكل "الهيئة" شخصا معنويا عاما كالدولة، البرلمان...، أو شخصا معنويا خاصا كالجمعيات، وقد تطلق على أي مجموعة (groupement) حتى بدون شخصية معنوية، أو على أي مؤسسة (fondation).³⁴⁰

وعلى هذا فإن مفهوم الهيئة العمومية يتضمن مختلف التنظيمات العامة في الدولة، كالهيئات الدستورية: (مجلس الأمة، المجلس الشعبي الوطني، المجلس الدستوري، مجلس الدولة، المحكمة العليا، محكمة التنازع، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس المحاسبة، المؤسسات الاستشارية كالمجلس الاسلامي الأعلى، المجلس الأعلى للأمن)³⁴¹، وكذا مختلف الهيئات الإدارية والهيئات الاستشارية كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.³⁴²

ومن ثم، فإن الهيئات العمومية الوطنية هي كل جهاز عام أو كل مؤسسة ذات طابع عام والتي يغطي نشاطها كل إقليم الدولة.³⁴³

(2) مدى تقبل فكرة الهيئات العمومية الوطنية لطائفة السلطات الإدارية

المستقلة:

لا شك في أن السلطات الإدارية المستقلة هي أشخاص إدارية عامة، فهي تحمل في طبيعتها كل مظاهر وصفات الإدارة العامة التي تؤهلها للقيام بمهامها واختصاصاتها وهو ما يفسر تمتعها بالشخصية المعنوية³⁴⁴، ومن هنا من الواضح أن هذه الأجهزة الإدارية عبارة عن هيئات عمومية وطنية، نظرا لأنها تشكل هيئة إدارية عامة من جهة، ونظرا لأن نشاطها يمتد على كامل التراب الوطني من جهة أخرى. كما أن هناك العديد من المؤشرات التي تؤكد هذه الفرضية³⁴⁵، منها المرسوم الرئاسي رقم

339) Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, (s/dir.) Lexique des termes juridiques, 19^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2012, p.477.

340) Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.11.

341) Ibid., p.12.

342) Ibid., p.12.

343) عمر بوجادي، اختصاص القاضي الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه دولة في القانون، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2011، ص. 225.

344) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 49.

345) Rachid ZOUAÏMIA, le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.16.

71-01،³⁴⁶ الذي استعمل المشرع الجزائري صراحة في النسخة الفرنسية منه مصطلح (institution publique)، كوصف للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها³⁴⁷، كذلك قانون الصفقات العمومية قبل إلغائه مؤخرًا³⁴⁸، الذي أشار في أحكامه إلى مفهوم الهيئات الوطنية المستقلة (institutions nationales autonomes)³⁴⁹، ولاشك أن المقصود بذلك هو السلطات الإدارية المستقلة³⁵⁰. بالإضافة إلى أن النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة تنص صراحة على خضوعها لرقابة مجلس الدولة، والتي لا يمكن أن تدخل في اختصاصاته ما لم تدمج هذه الفئة القانونية الجديدة ضمن طائفة الهيئات العمومية الوطنية³⁵¹.

فإذا كانت السلطات الإدارية المستقلة كذلك، فهل يمكن إدراجها ضمن طائفة المؤسسات العمومية (établissements publics)؟

ثانياً: السلطات الإدارية المستقلة وفكرة المؤسسات العمومية:

للإجابة على التساؤل السابق لا بد من التطرق إلى مفهوم المؤسسة العامة (1)، ومن ثم البحث في مدى تطابق الفكرة مع السلطات الإدارية المستقلة (2).

(1) مفهوم المؤسسة العامة (établissement public):

إن المؤسسة العامة وفقاً للمفهوم التقليدي، عبارة عن كل كيان إداري - فيما عدا الجماعات الإقليمية - يتمتع بالشخصية المعنوية، ويقوم بتسيير أحد المرافق

(346) المرسوم الرئاسي رقم 71-01، المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

(347) إذ جاء نص المادة الثانية من هذا المرسوم في نسخته الفرنسية كما يلي:

« La commission est **une institution publique** indépendante jouissant de l'autonomie administrative et financière. ».

(348) المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المؤرخ في 7 أكتوبر 2010، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج.ر.ج. رقم 58 لسنة 2010، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-98، المؤرخ في 1 مارس 2011، ج.ر.ج. رقم 14 لسنة 2011، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 11-222 المؤرخ في 16 جوان 2011، ج.ر.ج. رقم 34 لسنة 2001، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 12-23 المؤرخ في 18 جانفي 2012، ج.ر.ج. رقم 4 لسنة 2012، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 13-03 المؤرخ في 13 جانفي 2013، ج.ر.ج. رقم 2 لسنة 2013، الملغى بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويض المرفق العام، ج.ر.ج. رقم 50 لسنة 2015.

(349) "لا تطبق أحكام هذا المرسوم إلا على الصفقات محل نفقات: ... - الهيئات الوطنية المستقلة ..." أنظر المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(350) Rachid ZOUAÏMIA, Le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.17.

(351) Ibid., p.p. 17-18.

العامة وذلك في حدود الهدف المخصص له³⁵². وعلى هذا كان المفهوم التقليدي للمؤسسة العامة يقوم على ثلاث عناصر: وجود شخص معنوي ينتمي إلى فئة أشخاص القانون العام ويقوم بإدارة مرفق عام³⁵³.

إلا أن هذا المفهوم التقليدي عرف أزمة حادة سمّيت بأزمة المؤسسة العامة (la crise de l'établissement public) والتي تعتبر مظهرا خاصا من مظاهر الأزمة التي عرفها المرفق العام (la crise du service public)³⁵⁴، وذلك لسببين أولهما ظهور هيئات جديدة لم تستطع الفكرة التقليدية للمؤسسة العامة أن تحتويها كالتنظيمات المهنية مثلا، أما الثاني فمرتبط بطبيعة المرفق العام، ذلك أنه وإلى جانب المرافق العامة ذات الطابع الإداري، ظهر ما يسمى بالمرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري، فإذا كانت الأولى تخضع كلية للقانون الإداري، فإن الثانية تخضع للقانون الخاص³⁵⁵.

وتجدر الإشارة إلى أن أزمة المؤسسة العامة ازدادت حدة في الوقت الحالي - خاصة في النظام الفرنسي³⁵⁶، بسبب ظهور أشخاص معنوية عامة جديدة، كالأشخاص العامة غير المسماة (personnes publiques innomées)³⁵⁷، مثل مجموعات المصلحة العامة (G.I.P) التي كيّفت من طرف محكمة النزاع الفرنسية على أنها أشخاص معنوية عامة خاضعة لنظام خصوصي (spécifique)³⁵⁸. وكذلك

352) Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, (s/dir.) Lexique des termes juridiques, op.cit., p.376.

353) مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، جامعة أبو بكر بلقايد بتلمسان، 2007، ص. 185؛ ولزيد من التفاصيل حول المفهوم التقليدي للمؤسسة العامة أنظر كل من:

Gustave PEISER, Droit administratif général, 25^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011, p.p. 168-170 ; Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, Droit administratif, 7^{ème} éd., Dalloz., Paris, 2007, p.p. 197-198 ; Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p.p. 199-200.

354) Gustave PEISER, Droit administratif général, op.cit., p.168.

355) Ibid., p.p. 168-169.

356) Conseil d'État, Les établissements publics, rapport d'étude, La documentation française, Paris, 2010, p.9 ; Patrice CHRETIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, 13^{ème} éd., Sirey, Paris, 2012, p.p. 350 et s.

357) Pierre DELVOLLE, Le droit administratif, op.cit., p. 17.

358) T.C., 14 février 2000, Groupement d'Intérêt Public «Habitat et Interventions Sociales pour les mal-logés et les sans-abris » c. Mme VERDIER, Rec. 748 ; A.J.D.A. 2000.465, chr. Guyomar et Colin ; J.C.P. 2000.II.10301, note Eveno ; A.J.F.P. 2000.13, comm. Mekhantar ; L.P.A. 4 janv. 2001, note Gégout et 24 juill. 2001, note Demaye ; R.T.D.C. 2000.602, obs. Orsoni ; G.A.J.A., op.cit., n° 106, p.p. 779-785.

ولزيد من المعلومات والتفاصيل حول هذه الطائفة القانونية الجديدة أنظر:

بظهور السلطات العمومية المستقلة (A.P.I) التي تعتبر سلطات إدارية مستقلة متمتعة بالشخصية المعنوية³⁵⁹.

وعلى ذلك - من الواضح أنه قد أصبح - هناك مفهوم جديد وواسع للمؤسسة العامة، فهي لم تعد مرتبطة بالضرورة بالمرفق العام، كما أنها لم تعد فكرة أساسية لتمييزها عن الأشخاص الإقليمية³⁶⁰، إلا أنه ومع ذلك هناك قواعد مشتركة لجميع أنواعها، - التقليدية منها أو الحديثة - والتي تتمثل في كيفية إنشائها وخضوعها لمبدأ التخصص، وارتباطها بمبدأ الرقابة الإدارية³⁶¹.

ففيما يتعلق بإنشاء المؤسسة العامة فإنه يخضع لقواعد بسيطة نسبياً، فإذا كانت المؤسسة العامة محلية فإن الجهة المختصة بإنشائها هي الجماعات المحلية، أما المؤسسات العامة الوطنية فيجب التفرقة هنا بين مسألتين: إذا كانت المؤسسة العامة تنتمي إلى طائفة موجودة مسبقاً من المؤسسات فهنا ينعقد الاختصاص بإنشائها للسلطة التنفيذية³⁶²، أما إذا كانت المؤسسة العامة تشكل بإنشائها طائفة جديدة فيعود الاختصاص في ذلك للسلطة التشريعية³⁶³، وهذا طبقاً لنص المادة 28/140 من الدستور الجزائري لسنة 1996، والتي يقابلها نص المادة 6/34 من الدستور الفرنسي³⁶⁴. أما من حيث مبدأ التخصص، فذلك يعني ببساطة أن

Pierre SERRAND, Manuel d'institutions administratives françaises, 4^{ème} éd., P.U.F., Paris, 2012, p.p. 317-321 ; Benoît JORION, Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif, A.J.D.A., n° 6, 2004, p.p. 305-314 ; Romain TINIERE, Éléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public, A.J.D.A., n° 16, 2007, p.p. 840-846.

359) Anne DEBET, Autorités administratives indépendantes et personnalité morale, in. La personnalité morale, journées nationales, T. XII / La Rochelle, Association Henri CAPITANT, Dalloz, Paris, 2010, p.p. 21-22 ; Patrice CHRETIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, op.cit., p. 351.

360) Gustave PEISER, Droit administratif général, op.cit., p. 169; Prosper WEIL, Dominique POUYAUD, Le droit administratif, 24^{ème} éd., P.U.F., Paris, 2013, p.p. 29-40.

361) مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، المرجع السابق، ص. 188؛ أنظر كذلك: Jacques CHEVALLIER, Le service public en six questions, R.T.O.F, n°1, 2011, p.21.

362) Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p.203.

363) Gilles LEBRETON, Droit administratif général, 6^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2011, p.150.

364) « La loi fixe les règles concernant : ... - la création de catégories d'établissements publics ;... ». Art. 34/6 de la Constitution française de 1958.

اختصاصاتها وصلاحياتها متعلقة فقط بالمهمة أو الغرض الذي أحدثت من أجله، فلا تستطيع استعمال ذمتها المالية في نشاط آخر³⁶⁵.

وأخيرا كل مؤسسة عامة مرتبطة بمبدأ الرقابة الإدارية أي وجود جهة إدارية تقوم بالرقابة على أعمالها ونشاطاتها، على أن درجة هذه الرقابة وتطبيقها يختلفان من مؤسسة عامة إلى أخرى. فإذا كانت الرقابة الإدارية كاملة بالنسبة للمؤسسات العامة التقليدية، فإنها تعرف نوعا من التخفيف بالنسبة للمؤسسات العامة ذات الطابع التجاري³⁶⁶.

على أن السؤال الذي يطرح من جديد، هل يمكن لهذا المفهوم الحديث والواسع لفكرة المؤسسة العامة كشخص من أشخاص القانون العام أن يحتوي على طائفة السلطات الإدارية المستقلة؟

2) مدى تقبل فكرة المؤسسة العامة لطائفة السلطات الإدارية المستقلة:

لقد أجمع الفقه الفرنسي³⁶⁷، على اعتبار السلطات الإدارية المستقلة، مجرد هيئات إدارية تابعة للدولة غير متمتعة بالشخصية المعنوية، وهي بذلك لا تملك أهلية التقاضي إلا إذا سمح لها القانون بذلك صراحة، كما أن المسؤولية المدنية للإدارة الناشئة عن تصرفاتها تتحملها الدولة³⁶⁸. ومن ثم فإن السلطات الإدارية المستقلة في النظام الفرنسي ليست بالمؤسسة العامة³⁶⁹، وإنما جزء من إدارة الدولة موازية

365) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 53.

366) Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p.203.

367) René CHAPUS, Droit administratif général, op.cit., p. 187 ; Gilles LEBERTON, Libertés publiques et droits de l'Homme, 8^{ème} éd., Sirey, Paris, 2009, p. 205 ; Yves GAUDEMET, traité de droit administratif, op.cit., p.p. 80-81 ; Frédéric COLIN, L'essentiel du droit public économique, 2^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2014, p. 34 ; Frédéric COLIN, Droit public, 3^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2014, p. 166 ; Philippe GEORGES, Guy SIAT, Droit public, 16^{ème} éd., Sirey, Paris, 2011, p.192 ; Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p.80 ; Jean-Philippe COLSON, Droit public économique, 3^{ème} éd., L.G.D.J., Paris, 1995, p. 228 ; Claude ROCHET, Marc CABANE, Simon FORMERY, France, in. Les autres visages de la gouvernance publique (agences, autorités administratives et établissements publics), rapport de l'O.C.D.E., La documentation Française, Paris, 2002, p. 85 ; Jean-Claude ZARKA, Institutions administratives, Lextenso éditions, Paris, 2014, p. 28 ; Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, Droit administratif, op.cit., p.130 ; Bernard CHANTEBOUT, Droit constitutionnel, 30^{ème} éd., Sirey, Paris, 2013, p. 635 ; Louis DUBOIS, Gustave PEISER, Droit public, 21^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2013, p. 184.

368) Yves GAUDEMET, Traité de droit administratif, op.cit., p.p. 80-81

369) Philippe ICARD, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p.248-269.

للأجهزة الوزارية مع تمتعها بنوع من الخصوصية³⁷⁰، وهو ذات الموقف المتبنى من طرف مجلس الدولة الفرنسي كما هو واضح من خلال تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة³⁷¹.

إلا أن ظهور السلطات العمومية المستقلة (A.P.I) التي اعترف لها المشرع الفرنسي صراحة بالشخصية المعنوية، أثار - كما تمت الإشارة إليه سابقا - جدلا فقهيًا في فرنسا حول إمكانية إدراجها ضمن طائفة السلطات الإدارية المستقلة³⁷²، فمن الفقه من اعتبرها سلطات إدارية مستقلة بالمفهوم المتعارف عليه³⁷³، في حين أن هناك طائفة أخرى من الفقه رفضت هذا التصنيف³⁷⁴.

إلا أنه ومع هذا الاختلاف يكاد الفقه الفرنسي³⁷⁵، أن يجمع على أن السلطات العمومية المستقلة لا تشكل مؤسسة عامة بالمفهوم التقليدي المتعارف عليه، لأنها وبكل بساطة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للرقابة الإدارية³⁷⁶، ومن ثم فهم يرون بأن السلطات العمومية المستقلة تشكل أشخاصا خاصة جديدة من أشخاص القانون العام (personnes publiques spécialisées)³⁷⁷.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن أحد الفقهاء الفرنسيين³⁷⁸، اعتبر السلطات العمومية المستقلة بمثابة مؤسسة عمومية ولكن من نوع جديد، أطلق عليها تسمية المؤسسة العامة غير المرتبطة (établissement public non rattachés)³⁷⁹.

(370) جورج فودال، بيار دلفولفييه، القانون الإداري، ج. 2، المرجع السابق، ص. 345.

(371) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.293.

(372) Rachid ZOUAÏMIA, les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, s. éd., Editions Belkeise, Alger, 2013, p. 41.

(373) Quentin EPRON, Le statut des autorités de régulation et la séparation des pouvoirs, op.cit., p.p. 1007-1018.

(374) Michel DEGOFTE, Les autorités publiques indépendantes, op.cit., p.p. 622-629; Frédéric COLIN, Droit public économique, 4^{ème} éd., Lextenso éditions, Paris, 2013, p. 78; Jean WALINE, Droit administratif, 25^{ème} éd., D., Paris, 2014, p.p. 79-80.

(375) Michel DEGOFTE, Les autorités publiques indépendantes, op.cit., p.p. 622-629; Anne DEBET, Autorités administratives indépendantes et personnalité morale, op.cit., p.21.

(376) Anne DEBET, Autorités administratives indépendantes et personnalité morale, op.cit., p.21.

(377) Jean WALINE, Droit administratif, op.cit., p.80; Martine LOMBARD, Gilles DUMONT, Droit administratif, op.cit., p.130; Patrice CHRETIEN, Nicolas CHIFFLOT, Droit administratif, op.cit., p. 351.

(378) Paule QUILICHINI, Réguler n'est pas juger. Réflexion sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique, op.cit., p. 1073.

(379) Ibid., p. 1073.

على أن المتفحص لهذا الرأي الأخير يتبين بأن صاحبه لم يكن يقصد المؤسسة العامة بالمفهوم التقليدي المتعارف عليه، وإنما المؤسسة العامة كشخص معنوي جديد من أشخاص القانون العام، وهو بذلك يأخذ نفس موقف غالبية الفقه الفرنسي وإن اختلفت التسمية التي اختارها، ومع ذلك فهذا التصنيف جديد بالاهتمام ذلك أن مفهوم المؤسسة العامة عرف تطورا كما تمت الإشارة إليه أعلاه. وبالرجوع إلى الجزائر يرى أحد الكتاب³⁸⁰، أن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن تكييفها بالمؤسسة العامة وذلك راجع لاستقلاليتها ولغياب الرقابة الإدارية عليها³⁸¹. في حين أنه وكما تمت الإشارة إليه سابقا، هناك رأي آخر يقول بفكرة المؤسسة على أن تؤخذ بمفهوم واسع³⁸²، أي كل هيئة أو جهاز إداري تتمتع بشخصية معنوية.

إن هذا الرأي الأخير وللاعتبارات المثارة سابقا، يبدو منطوقيا لأن فكرة المؤسسة العامة لم تفقد كل بريقها، بل لا زالت قادرة على استيعاب العديد من الهيئات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية، فإذا تم الأخذ بالمفهوم الواسع والحديث لفكرة المؤسسة العامة، يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تشكل مؤسسات عامة ولكن ذات طبيعة خاصة (établissements publics spécifiques)، وما يدعم هذا الطرح أن المشرع الجزائري قد كيّف "خلية معالجة الاستعلام المالي" بالسلطة الإدارية المستقلة³⁸³، والتي كانت تشكل سابقا مؤسسة عمومية بالمفهوم التقليدي³⁸⁴. أضف إلى ذلك أن غياب الرقابة الإدارية والسلطة الرئاسية عن

380) Rachid ZOUAÏMIA, le régime contentieux des autorités administratives indépendantes en droit algérien, op.cit., p.9.

381) Ibid., p.9.

382) Rachid KHALLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p. 103.

383) أنظر المادة 4 مكرر من القانون رقم 01-05 المؤرخ في 6 فيفري 2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتهم، ج.ج.ج. رقم 11 لسنة 2005، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 02-12، سابق الإشارة إليه، أنظر كذلك المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة إليه.

384) "الخلية مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي." المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة إليه، وذلك قبل تعديلها بموجب المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157، سابق الإشارة إليه.

السلطات الإدارية المستقلة لا يعني أن هناك استقلالية مطلقة، بل لا تزال السلطة التنفيذية تحتفظ ببعض وسائل التأثير على هذا النوع من الهيئات.

المبحث الثاني: طبيعة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

تعد القواعد المرتبطة بخاصية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة جانبا هاما من جوانب النظام القانوني المشترك لهذه الهيئات، ذلك أن هذه الخاصية هي التي تبرز أصالتها وتميزها عن باقي السلطات الإدارية التقليدية في الدولة³⁸⁵. على أنه وبالرغم من هذه الاستقلالية التي تتجلى عناصرها في عدة مظاهر (مطلب أول)، إلا أنها في الواقع استقلالية نسبية بسبب بعض الحدود المجسّدة في النصوص التأسيسية لأغلب السلطات الإدارية المستقلة (مطلب ثاني)، مما يجعل منها استقلالية نسبية أقرب إلى الخيال منها إلى الواقع³⁸⁶.

المطلب الأول: مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يتضح بأن المشرع الجزائري قد نص في أغلبيتها على استقلالية هذه الهيئات، باستثناء سلطي الضبط في المجال المصرفي، لجنة الإشراف على التأمينات، السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني³⁸⁷، وكذا سلطة ضبط النقل التي لم يصدر لحد الساعة نص ينظمها³⁸⁸. أما فيما يخص السلطة الاقتصادية للتصديق الإلكتروني فلا يوجد أي غموض حول استقلاليتها، ذلك أنها تتشكل من السلطة المكلفة بضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية³⁸⁹.

385) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 62.

386) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique, Rev. IDARA, vol. 14, 2/2004, n° 28, p.p. 41 et s.

387) "تحدد طبيعة هذه السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيورها عن طريق التنظيم." المادة 27 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

388) "تنشأ سلطة لضبط النقل ... تحدد صلاحيات سلطة الضبط عن طريق التنظيم." المادة 102 من القانون رقم 11-02 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، سابق الإشارة إليه.

389) "تعين السلطة المكلفة بضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في مفهوم هذا القانون، سلطة اقتصادية للتصديق الإلكتروني." المادة 29 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

على أن النص الصريح ليس معيارا مطلقا لقياس درجة استقلالية هذه الهيئات³⁹⁰، بل تقاس الاستقلالية بدرجة ومدى توافر المظاهر العضوية (فرع أول) والمظاهر الوظيفية (فرع ثاني).

الفرع الأول: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية:

إن الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، يمكن أن تقاس من خلال مجموعة من الضمانات القانونية³⁹¹، المتمثلة أساسا في تشكيلة هذه الهيئات (أولا)، القواعد المتعلقة بعهدتها أعضائها (ثانيا)، وأخيرا في مراعاة مبدأ الحياد (ثالثا).

أولا: تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة:

بالتطرق إلى النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة يتبين بأنه لا يوجد نظام موحد يحكم تشكيلة هذه الهيئات. وهي ذات الملاحظة التي يمكن استنتاجها بالاطلاع على النظام الفرنسي³⁹². على أن عنصر التشكيلة من بين أهم الضمانات لتكريس الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة والذي يتمثل أساسا في التركيبة الجماعية والمختلطة لتشكيلة السلطات الإدارية المستقلة (1)، وكذا تعدد واختلاف الجهات المقترحة لأعضاء هذه الهيئات (2).

1) التركيب الجماعي والمختلط لتشكيلة السلطات الإدارية المستقلة:

إن تعدد الأعضاء المشكلين واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية يمثل قاسما مشتركا للسلطات الإدارية المستقلة، مما يبرز الطابع الجماعي لهذه الهيئات (caractère collégial)، الذي يحقق ميزات إيجابية تتمثل أساسا في تعدد الأفكار

390) Aoun CHARBEL, L'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, op.cit., p.14; Jean MARIMBERT, Les conditions de l'indépendance comme facteur de légitimité, in. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, T. 1, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P) « Hors collection », Paris, 2004, p.p. 83-84.

391) Rachid ZOUËMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 34.

392) Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 52.; Roberto CARANTA, Les conditions et modalités juridique de l'indépendance du régulateur, in. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, T. 1, op.cit., p.p. 72-77.

والمقترحات نتيجة النقاشات الجماعية³⁹³، الأمر الذي يضفي بعضا من الشفافية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، بما يدعم ويضمن استقلاليتها³⁹⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وإن كانت في معظمها عبارة عن تشكيلة جماعية، إلا أن الاختلاف فيما بينها يكمن في عدد الأعضاء، إذ يتراوح العدد المكوّن لكل سلطة إدارية مستقلة ما بين أربعة (4) أعضاء إلى خمسة وثلاثين (35) عضو.

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه وإلى جانب الطابع الجماعي لتشكيلة السلطات الإدارية المستقلة، هناك اختلاف وتعدد كذلك في صفة الأعضاء ومراكزهم القانونية³⁹⁵، بما يضمن الشفافية وعدم التحيز أثناء مداولات هذه الهيئات وهذا نظرا لوجود أشخاص متخصصين³⁹⁶.

فمن السلطات الإدارية المستقلة مثلا من تضم القضاة كاللجنة المصرفية³⁹⁷، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها³⁹⁸، ومنها من تضم القانونيين والممثلين المهنيين كمجلس المنافسة³⁹⁹. وهناك هيئات تضم شخصيات ذات مؤهلات عالية كالخبراء والأساتذة الجامعيين⁴⁰⁰. ومنها من تضم أعضاء منتخبين من ذوي القطاع⁴⁰¹،

393) Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 53.

394) زنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص. 45؛ سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 47؛ أنظر كذلك:

Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, in., Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes: l'exemple du secteur économique et financier, P.U.F., Paris, 2002, p. 57.

395) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 47.

396) Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p. 57.

397) أنظر المادة 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 04-10، سابق الإشارة إليه.

398) أنظر المادة 12 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

399) أنظر المادة 10 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم كذلك بموجب القانون 05-10، سابق الإشارة إليه.

400) كما هو الحال بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات التي تضم خبيرا في ميدان التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تضم أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي، أنظر على التوالي: المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه، المادة 22 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

أو حتى من ممثلي المجتمع المدني⁴⁰². هذا وتجدر الإشارة إلى أن ذات النظام معمول به في فرنسا، إذ أن السلطات الإدارية المستقلة الفرنسية عبارة عن هيئات ذات طابع جماعي⁴⁰³، باستثناء وسيط السينما (Médiateur du cinéma)⁴⁰⁴ والمدافع عن الحقوق (Le Défenseur des droits)⁴⁰⁵.

2) تعدد الجهات المقترحة لتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع دائماً للنصوص التأسيسية لأغلب السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وباستثناء البعض منها⁴⁰⁶، يتبين بأن اقتراح تعيين الأعضاء لا يخضع لاحتكار جهة واحدة بل هناك تقاسم لهذه المهمة بين عدة جهات، تتمثل أساساً في كل من: رئيسي البرلمان، المحكمة العليا، مجلس الدولة، مجلس المحاسبة، أعضاء السلطة

401) مثلما هو معمول به لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة التي تضم بين أعضائها سبعة (7) صحافيين منتخبين من بين الصحافيين المحترفين الذين يثبتون خمس عشر (15) سنة على الأقل من الخبرة المهنية، أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

402) كما هو الحال عليه بالنسبة للجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، التي كانت تضم في تشكيلتها ما بين اثنا عشر (12) إلى ستة عشر (16) عضواً بعنوان الجمعيات ذات الطابع الوطني التي يتصل موضوعها بحقوق الإنسان، أنظر المادة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 71-01 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، سابق الإشارة إليه.

403) Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p.p. 312-313.

404) Jean-Marie PONTIER, Le Médiateur du cinéma, R.A., n° 265, 1992, p.p. 9-17.

405) تجدر الإشارة هنا أن المدافع عن الحقوق (Le Défenseur des droits) تشكل من اندماج أربعة سلطات إدارية مستقلة كانت قائمة سابقاً وهي وسيط الجمهورية (Médiateur de la République)، المدافع عن الأطفال (Le Défenseurs des enfants)، السلطة العليا لمحاربة التمييز من أجل المساواة (H.A.L.D.E.)، واللجنة الوطنية لأخلاقيات الأمن (C.N.D.S.)، فأصبح يشكل كما اصطلح عليه الفقه الفرنسي سلطة دستورية مستقلة (une autorité constitutionnelle indépendante) وذلك بسبب النص عليه في الدستور الفرنسي، لمزيد من التفاصيل حول هذه الهيئة ونظامها القانوني أنظر على سبيل المثال كل من:

Olivier RENAUDIE, La genèse complexe du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p.397-408 ; Catherine TEITGEN-COLLY, La Commission nationale consultative des droit de l'Homme et la création du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p. 409-420 ; Lucie CLUZEL-METAYER, Réflexions à propos de la saisine du Défenseur des droits, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p. 409-420 ; Jacques CHEVALLIER, Le Défenseur des droits: unité ou diversité ?, R.F.A.P., n° 139, 2011, p.p. 433-445 ; Florian AUMOND, Le Défenseur des droit: une peinture en clair-obscur, R.F.D.A, n° 5, 2011, p.p. 913-924 ; Jacques CHEVALLIER, Le Défenseur des droits: une intégration réussie?, R.F.A.P., n° 147, 2013, p.p. 747-760 ; Julien MOUCHETTE, L' « autonomie budgétaire » du Défenseur des droits: complément ou obstacle à son indépendance ?, R.F.D.C., n° 99, 2014, p.p. 557-580.

وانظر كذلك: سهيلة بوخميس، النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا، مجلة المجلس الدستوري، العدد 2، 2013، ص. 138. 406) هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة من لا تتضمن الإشارة إلى إمكانية اقتراح الأعضاء بل تنص فقط على سلطة التعيين، كسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني، مجلس المنافسة، مجلس النقد والقرض.

التنفيذية، محافظ بنك الجزائر، الهيئات العمومية، المنظمات المهنية وحتى الجمعيات المدنية.

فبالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، هناك أربعة أعضاء غير برلمانيين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة بالتساوي⁴⁰⁷. أما أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز فيعينون بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالطاقة⁴⁰⁸.

وبالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، يتقاسم اقتراح تعيين أعضائها كل من المحكمة العليا والوزير المكلف بالمالية⁴⁰⁹، وهي ذات الملاحظة التي يمكن إبدائها بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، إذ يقترح أعضاؤها من طرف وزير العدل، وزير المالية، الوزير المكلف بالتعليم العالي، محافظ بنك الجزائر، المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين⁴¹⁰.

أما بالنسبة للجنة المصرفية، فاقترح بعض الأعضاء يعود لكل من: المحكمة العليا، مجلس الدولة بعد استشارة المجلس الأعلى للقضاء، ومجلس المحاسبة والوزير المكلف بالمالية⁴¹¹.

وعلى هذا، فإن اختلاف وتنوع جهات الاقتراح يشكل مظهرا من مظاهر الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، كما أنه عنصر مساعد ومؤثر لمعرفة وقياس درجة الاستقلالية العضوية التي تتمتع بها هذه الهيئات⁴¹².

ثانيا: وجود قواعد متعلقة بعهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالعهددة تلك المدة القانونية المحددة والتي يمارس خلالها الأعضاء مهامهم وصلاحياتهم، دون أن تكون هناك إمكانية لعزلهم إلا في حالة ارتكابهم لأخطاء

407) أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

408) أنظر المادة 117 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

409) أنظر المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

410) أنظر المادة 13 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

411) أنظر المادة 8 من الأمر رقم 04-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، سابق الإشارة إليه.

412) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 48؛ أنظر كذلك:

Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p. 57.

جسيمة، وهذا لتجنب وقوعهم تحت طائلة الضغط أو التأثير من جانب الجهة صاحبة التعيين، مما يشكل ضمانا لاستقلاليتهم⁴¹³.

وعلى هذا فإن قواعد العهدة تتمثل في تحديد مدة انتداب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة (1)، وفي عدم قابليتها للقطع (2).

1) تحديد عهدة أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر تحديد عهدة الأعضاء بمدة معينة من بين الركائز الهامة، ومظهرا معتمدا عليه قصد تحقق الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة⁴¹⁴، إذ أنه لو تم تعيين الأعضاء لمدة مفتوحة وغير محددة بميعاد معين، لنتج عن ذلك إمكانية عزلهم في أي وقت من طرف جهة التعيين، الأمر الذي يتعارض مع خاصية الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة⁴¹⁵.

على أنه وبالرجوع للنصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة، يتبين بأن مدة العهدة لا تخضع لنظام موحد فهي تختلف من هيئة لأخرى، إذ تتراوح ما بين الأربع (4) سنوات إلى ستة (6) سنوات. وهي بذلك مواعيد معقولة⁴¹⁶، ذلك أن المدة القصيرة أو الطويلة قد تشكلان عاملا سلبيا يؤثر على عمل الهيئة⁴¹⁷. فبالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁴¹⁸، مجلس المنافسة⁴¹⁹، خلية معالجة الاستعلام

413) Patrice GELARD, Rapport sur les AAI, op.cit., p. 34 ; Gabriel ECKERT, L'indépendance des autorités de régulation économique à l'égard du pouvoir politique, R.F.A.P, n° 143, 2012, p.p. 629-643.

414) Rachid ZOUÁÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p.p. 41-42.

415) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 49؛ وأنظر كذلك: Nicole DECOOPMAN, Peut-on clarifier le désordre, in. Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes : l'exemple du secteur économique et financier, op.cit., p.33; Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p.57. ;

416) Rachid KHELLOUFI, Les institutions de régulation, op.cit., p.p.98-99.

417) Stéphane MASON, La notion d'indépendance en droit administratif, thèse de doctorat en droit, université Paris 2, 1995, p. 183. ; voir aussi dans ce sens: Aoun CHARBEL, l'indépendance de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (A.R.C.E.P), op.cit., p.p. 43-46.

418) أنظر المادة 13 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

419) أنظر المادة 11 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

المالي⁴²⁰ والسلطة الوطنية للتوقيع الالكتروني⁴²¹، فالمدة محددة بأربع (4) سنوات. وهذا بخلاف سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁴²²، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴²³، واللجنة المصرفية⁴²⁴، التي تبلغ عهدة أعضائهم الخمس (5) سنوات. وبالنسبة لكل من أعضاء غرفة التحكيم التابعة للجنة ضبط الكهرباء والغاز⁴²⁵، وأعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁴²⁶، فمدة عهدهم محددة بستة (6) سنوات.

أما فيما يخص باقي السلطات الإدارية المستقلة، يلاحظ سكوت المشرع عن تحديد مدة العهدة، وهو الأمر الذي يشكل قيوداً على الاستقلالية العضوية لهذه الهيئات كما سيتضح في الفقرات اللاحقة.

(2) عدم قابلية عهدة الأعضاء للقطع:

إن تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة لمدة محدودة، غير قابلة للقطع يولد لديهم شعوراً بالاستقلالية والحرية في اتخاذ القرارات، وهذا نتيجة يقينهم بأنه لا يمكن لأي جهة أن تعزلهم أثناء مدة عهدهم⁴²⁷، وعليه فإن هذه القاعدة تشكل ضماناً هامة لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية العضوية⁴²⁸.

420) تجدر الملاحظة هنا إلى أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 13-157، سابق الإشارة إليه.

421) تجدر الملاحظة هنا إلى أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، أنظر المادة 19 من القانون رقم 15-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

422) تجدر الملاحظة هنا أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، أنظر المادة 7 من المرسوم رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

423) تجدر الملاحظة هنا أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد مرة واحدة، أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ج.ج. رقم 74 لسنة 2006.

424) أنظر المادة 106 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-04، سابق الإشارة إليه.

425) تجدر الملاحظة هنا أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة قابلة للتجديد أنظر، المادة 134 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

426) تجدر الملاحظة هنا أن مدة العهدة بالنسبة لهذه الهيئة غير قابلة للتجديد أنظر، المادة 51 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

427) Michel GENTOT, Les AAI, op.cit., p. 58- 59; Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, op.cit., p. 88.

428) Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, op.cit., p. 88.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذه القاعدة في الجزائر، لا تجد لها أثراً في النصوص المرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة، باستثناء اللجنة المصرفية التي لا يمكن قطع عهدتها رئيسها، إلا في حالة ارتكابه لخطأ مهني جسيم أو لظروف استثنائية تعرض رسمياً في مجلس الحكومة، وهذا طبقاً لنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 175-94.⁴²⁹

أما بالنسبة للنظام الفرنسي فإن هذه القاعدة موجودة حتى في ظل سكوت المشرع، وهذا استناداً إلى موقف مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة قراره المبدئي (Arrêt Ordonneau)،⁴³⁰ الذي أقر بموجبه عدم إمكانية إنهاء مهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل إتمام عهدهم حتى وإن بلغوا سن التقاعد القانونية.⁴³¹

ثالثاً: مراعاة مبدأ الحياد:

إن مراعات السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ الحياد يعد من بين العناصر التي تضمن لها استقلالية تجاه كل من السلطة التنفيذية والمتعاملين معها، ولا يتأتى ذلك إلا إذا تمت مراعاة نظام التنافي (le régime des incompatibilités) وإجراء الامتناع (le procédé de l'empêchement).⁴³²

هذا وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ الحياد كان محل تطبيق من طرف مجلس الدولة الفرنسي في قراره المبدئي (Arrêt Didier)،⁴³³ وكذا في قراره الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 2006،⁴³⁴ المتضمن بإبطال بدعوى تجاوز السلطة لقرار سلطة الأسواق المالية

429) المرسوم التنفيذي رقم 175-94 المؤرخ في 13 جوان 1994، المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ج.ج. رقم 41، لسنة 1994.

430) C.E., Ass., 7 juillet 1989, Ordonneau, Rec. 161 ; A.J., 1989.598 chr. Honorat et Baptiste.

431) Ibid. ; voir aussi : M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DELVOLLE, B. GENEVOIS, G.A.J.A., op.cit., p. 137.

432) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 161-164.

433) C.E., Ass., 3 décembre 1999, Didier, Rec. 399 ; R.F.D.A. 2000.584, concl. Seban ; A.J. 2000.126, chr. Guyomar et Collin ; J.C.P. 2000.II.10267, note Sudre ; R.D.P. 2000.349, note Guettier ; G.A.J.A., op.cit., n° 104, p.p. 758-769 ; Jacques-Mathieu BRIERE, Chronique de jurisprudence constitutionnelle 1997-1998 : L'arrêt Didier du 3 décembre 1999 : la guerre de tranchées, R.A., n° 313, 2000, p.p. 42-46.

434) C.E., Sect.Cont., 27 octobre 2006, B. Éric, A. Pascal et Selfa Mandataires Judiciaires Associes, c., A.M.F., publier sur le lien : <http://www.legifrance.gouv.fr>, consulté le : 12/08/2015.

(A.M.F.) المتضمن عقوبة إدارية ضد أحد المتعاملين الاقتصاديين وذلك بسبب عدم احترامها لإجراء الامتناع⁴³⁵.

الفرع الثاني: استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية:

إلى جانب الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، تتمتع هذه الأخيرة باستقلالية وظيفية كذلك، فبالإضافة لتمتع غالبيتها بالشخصية المعنوية وعدم خضوعها لسلطة رئاسية أو لرقابة إدارية (وصائية)، تتميز هذه الهيئات باستقلال مالي (أولا) واستقلالي إداري (ثانيا)، كما أن للبعض منها حرية في وضع نظامها الداخلي (ثالثا).

أولا: الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة:

يعتبر الاستقلال المالي من بين أهم مظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة⁴³⁶، ذلك أنه يعكس عدم تبعية هذه الهيئات للسلطة التنفيذية من حيث التمويل⁴³⁷، وهذا كنتيجة منطقية لتمتع أغلب السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية.

وتجدر الإشارة إلى أن الاستقلال المالي، يتجلى من خلال امتلاك السلطات الإدارية المستقلة لعدة مصادر لتمويل ميزانيتها من خارج الإعانات التي تقدمها الدولة، وكذا في استقلالية هذه الهيئات في تسيير وتنفيذ سياستها المالية⁴³⁸. فبالرجوع إلى النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة، يتضح أن المشرع الجزائري قد كرس الاستقلال المالي صراحة لأغلبها، باستثناء مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية ولجنة الاشراف على التأمينات وهذا راجع لغياب الشخصية المعنوية.

ثانيا: الاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة:

يقصد بالاستقلال الإداري للسلطات الإدارية المستقلة حرية هذه الأخيرة في اختيار مستخدميها وتصنيفهم وتحديد مهامهم ورواتبهم، على أن يكون اختصاص

435) Ibid.

436) Catherine TEITGEN COLLY, Les instances de régulation et la Constitution, op.cit., p.242.

(437) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 147.

438) Jean MARIMBERT, Les conditions de l'indépendance comme facteur de légitimité, op.cit., p. 83.; Olivier STROCH, Les conditions et modalités budgétaires de l'indépendance du régulateur, in. Marie-Anne FRISON-ROCHE, (s/dir.) Droit et économie de la régulation, T. 1, op.cit., p.65.

تعيينهم من طرف رئيس الهيئة، والذي يمارس عليهم سلطة رئاسية⁴³⁹. وبالفعل توجد هذه الأحكام مكرسة في جميع النصوص المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، فمثلا تحدد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبة وضعية مستخدميها بموجب لائحة صادرة عنها⁴⁴⁰، كما أن رئيسها هو من يقوم بتحديد مهام المستخدمين⁴⁴¹، ونفس المنطق ينطبق على كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁴⁴²، ولجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁴⁴³، وهو ذات الأمر المعمول به لدى باقي السلطات الإدارية المستقلة.

ثالثا: حرية السلطات الإدارية المستقلة في تحديد نظامها الداخلي:

إن الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة تتطلب أن تكون لهذه الأخيرة حرية تحديد نظامها الداخلي دون تدخل من أي جهة⁴⁴⁴، وهو ما يوجد مكرسا بالفعل لدى بعض السلطات الإدارية المستقلة، كـلجنة ضبط الكهرباء والغاز⁴⁴⁵، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁴⁴⁶، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁴⁴⁷، ومجلس النقد والقرض⁴⁴⁸، وسلطة ضبط الخدمات

439) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 147.
440) "تكون للجنة، قصد تسييرها، أمانة مزودة بمصالح إدارية وتقنية. ويحدد تنظيم هذه المصالح وسيورها ووضعيتها مستخدمها القانونية في لائحة تصدرها اللجنة." المادة 29 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

441) "تحدد مهام ومصالحات المصالح الإدارية والتقنية بقرار من رئيس اللجنة." المادة 3 من النظام رقم 03-2000 المؤرخ في 28 سبتمبر 2000، المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، المصادق عليه بموجب قرار وزير المالية المؤرخ في 4 جانفي 2000، ج.ج.ج. رقم 8 لسنة 2000. كما أن المادة 7 من ذات النظام تنص على أنه: "تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة".

442) أنظر المادة 11 والمادة 12 من المرسوم رقم 08-303 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

443) أنظر المادة 20 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

444) Gaëtan GURLIN, Regarde sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendante, in: Nicole DECOOPMAN (s/dir.), Le désordre des autorités administratives indépendantes: l'exemple du secteur économique et financier, op.cit., p.82.

445) أنظر المادة 126 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

446) أنظر المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

447) أنظر المادة 20 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

العمومية للمياه⁴⁴⁹، والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁴⁵⁰، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴⁵¹، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁴⁵²، وأخيرا السلطة الوطنية للتوقيع الالكتروني⁴⁵³.

وتجدر الإشارة، إلى أن حرية السلطات الإدارية المستقلة في اختيار نظامها الداخلي، وإن كان مظهرا مجسدا لاستقلاليتها الوظيفية، إلا أنه سلاح ذو حدين، فهو من جهة يشعر أعضاء هذه الهيئات باستقلاليتهم، الأمر الذي يحفزهم للقيام بالمهام المسندة إليهم بكل حرية⁴⁵⁴، إلا أنه من جهة أخرى يقيد هذه الهيئات، ذلك أن حريتها تبقى محدودة إزاء نظامها الداخلي⁴⁵⁵.

هذه هي أهم مظاهر استقلالية العضوية والوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، ومع ذلك فإن هذا لا يعني بأنها استقلالية مطلقة بل هناك نطاق يجعل الأمور نسبية، فما هي حدود استقلالية هذه الهيئات؟ هذا ما سيتم التعرض له الآن.

المطلب الثاني: حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من تمتع السلطات الإدارية المستقلة باستقلالية عضوية ووظيفية تجاه السلطة التنفيذية، إلا أن النصوص المنشئة لها تتضمن بعضا من مظاهر القيود التي تحد من هذه الخاصية، مما يجعل منها استقلالية نسبية تعكس الطابع التزييني (caractère décoratif) للنصوص القانونية في النظام الجزائري⁴⁵⁶.

449) أنظر المادة 60 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم بالأمر رقم 04-10، سابق الإشارة إليه.
449) أنظر المادة 16 من المرسوم رقم 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

450) أنظر المادة 7 من القانون رقم 13-08 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

451) أنظر المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفيات سيرها، سابق الإشارة إليه.

452) أنظر المادة 45 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

453) أنظر المادة 25 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين، سابق الإشارة إليه.

454) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 149.

455) Gaëtan GURLIN, Regarde sur la dépendance fonctionnelle des autorités administratives indépendante, op.cit., p.83.

456) Farida ALLOUI, Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie, Actes du colloque national sur les autorités de régulation indépendantes en matière économique et financière, université Abderrahmane MIRA, Bejaïa, 23-24 Mai 2007, pp. 42-58.

على أن حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تتمثل في تلك القيود المرتبطة بطبيعتها العضوية (فرع أول) وبطبيعتها الوظيفية (فرع ثاني).

الفرع الأول: حدود الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من الاستقلالية العضوية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة، إلا أنها في حقيقتها جد محدودة، وذلك راجع لاصطدامها بجملة من النصوص القانونية التي تبيح للسلطة التنفيذية الاحتفاظ ببعض وسائل التأثير⁴⁵⁷.

على أن هذه الحدود تتمثل في طريقة تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة (أولاً)، غياب القواعد المتعلقة بالعهد (ثانياً)، وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن تشكيلة الأعضاء (ثالثاً)، وأخيراً في وجود ربط أو إلحاق لهذه السلطات الإدارية المستقلة ببعض الوزارات (رابعاً).

أولاً: احتكار السلطة التنفيذية لصلاحيات تعيين أعضاء السلطات الإدارية

المستقلة:

بالرغم من تعدد الجهات المقترحة لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري، إلا أن سلطة تعيينهم تبقى حكراً على السلطة التنفيذية مما يولد نوعاً من التبعية إزاءها، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تناقض كلي مع مبدأ الاستقلالية⁴⁵⁸.

فبالإطلاع على النصوص المنشئة لهذه الهيئات، يتبين بأن رئيس الجمهورية هو المخوّل كأصل بتعيين الرؤساء والأعضاء بموجب مراسيم رئاسية، كما هو الحال بالنسبة للجنة المصرفية⁴⁵⁹، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁴⁶⁰، ومجلس النقد والقرض⁴⁶¹. كما أن نفس القاعدة تطبّق على كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁴⁶²، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁴⁶³.

457) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 51.

458) جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، المرجع السابق، ص. 142.

459) أنظر المادة 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

460) أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

461) أنظر المواد 18، 58 و59 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

462) أنظر المادة 7 من المرسوم رقم 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

463) أنظر المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، ج.ج.ج. رقم 74 لسنة 2006.

وتجدر الإشارة إلى أن ذات الأحكام يخضع لها الأعضاء في كل من لجنة الإشراف على التأمينات⁴⁶⁴، ومجلس المنافسة⁴⁶⁵، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز⁴⁶⁶، والسلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني⁴⁶⁷، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة بما فيهم الأعضاء المنتخبين⁴⁶⁸.

أما بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فإنها تشكل الاستثناء الوارد على القاعدة السابقة، إذ أن رئيسها يعين من طرف الوزير الأول⁴⁶⁹، في حين أن باقي الأعضاء يعينون بموجب قرار وزاري صادر عن وزير المالية⁴⁷⁰.

وعلى اعتبار أن الشاذ لا يقاس عليه، يمكن القول بأن رئيس الجمهورية هو المحتكر الوحيد لصلاحيات تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، سواء بموجب النصوص المنشئة لهذه الهيئات أو استنادا للمرسوم الرئاسي 99-240،⁴⁷¹ الذي جاء كتأكيد على فكرة أحادية ووحدة السلطة التنفيذية التي تقوم على أساس تركيز جميع السلطات في يد رئيس الجمهورية⁴⁷².

إن انفراد السلطة التنفيذية بتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، يعتبر خاصية مشتركة بين جميع هذه الهيئات في النظام الجزائري، وهذا على خلاف النظام

464) أنظر المادة 209 مكرر 2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

465) أنظر المادة 11 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم بالأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، سابق الإشارة إليه.

466) أنظر المادة 117 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه. على أنه تجدر الإشارة بأن أعضاء غرفة التحكيم التابعة للجنة ضبط الكهرباء والغاز لا يعينون من طرف رئيس الجمهورية وإنما يعود الاختصاص بذلك لكل من الوزير المكلف بالعدل فيما يخص القاضيين، وللوزير المكلف بالطاقة فيما يخص رئيس الغرفة وباقي الأعضاء، أنظر المادة 134 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

467) أنظر المادة 19 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

468) أنظر المادة 50 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

469) أنظر المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175، المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه.

470) أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175، المتضمن تطبيق المواد 21، 22، 29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، سابق الإشارة إليه.

471) المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ج.ج. رقم 76 لسنة 1999.

472) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.183.

الفرنسي الذي يعتمد في بعض الحالات على توزيع صلاحية التعيين بين عدة جهات، كأعضاء المجلس الأعلى للسمعي البصري (C.S.A) الذين يتقاسم سلطة تعيينهم كل من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الشيوخ، ورئيس المجلس الوطني⁴⁷³، أو كسلطة الأسواق المالية (A.M.F)، التي يتقاسم سلطة تعيين أعضائها كل من رئيس الجمهورية الفرنسية، ومحكمة النقض، ومجلس الدولة، ومجلس الشيوخ، والمجلس الوطني، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس المحاسبة، ومحافظ بنك فرنسا⁴⁷⁴.

وإضافة لهذا، يشترط المشرع الفرنسي في بعض الحالات ضرورة التزام سلطة التعيين باستشارة جهة معينة، أو القيام بانتقاء أولي قبل أي تعيين، مما ينعكس إيجاباً على الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة الفرنسية⁴⁷⁵.

وبناء على ما سبق، يتضح جلياً بأن حصر وتركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية لا يخدم الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة تجاه السلطة التنفيذية، ومنه وكنوع من الضمان لهذه الاستقلالية يجب العمل على توزيع سلطة التعيين بين القاضي الأول في البلاد ومختلف الجهات الرسمية المؤثرة والفاعلة⁴⁷⁶.

ثانياً: غياب القواعد المتعلقة بالعهدة:

لقد سبقت الإشارة أعلاه، إلى أن احترام القواعد المتعلقة بالعهدة الأعضاء يعد ضماناً للاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة، على أن الاطلاع على النصوص القانونية يظهر خرقاً لهذه القواعد، والذي يتمثل أساساً في عدم تحديد مدة العهدة لدى بعض الهيئات (1)، وفي غياب النص على إجراء الامتناع كضمان لمبدأ الحياد لدى هيئات أخرى (2).

473) Jean-Louis AUTIN, Le Conseil supérieur de l'audiovisuel en France, Revista catalana de dret públic, núm. 34, 2007, p.96.

474) Sylvie THOMASSET-PIERRE, L'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, op.cit., p. 87.

475) Marie-José GUEDON, L'hétérogénéité des données organiques, op.cit., p.p. 65-66.

476) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 184.; Jean-Philippe KOVAR, L'indépendance des autorités de régulation financière à l'égard du pouvoir politique, R.F.A.P., n° 143, 2012, p.p. 658-659.

1) عدم تحديد مدة انتداب أعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

تجدر الإشارة إلى أن النصوص المنشئة لبعض السلطات الإدارية المستقلة، سكتت عن تحديد مدة عهدة الأعضاء، وهو حال كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁴⁷⁷، ومجلس النقد والقرض⁴⁷⁸، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز⁴⁷⁹، ولجنة الاشراف على التأمينات⁴⁸⁰. وفي ذلك تعريض لهؤلاء الأعضاء للعزل في أي وقت وخاصة أن المشرع الجزائري لم يحدد لا حالات العزل ولا إجراءاته، مما يمس بالاستقلالية العضوية لهذه السلطات⁴⁸¹.

وزيادة على هذا وذاك، هناك نصوص تناولت صراحة إمكانية العهدة للتجديد مرة واحدة⁴⁸²، في حين أن هناك نصوص أخرى سكتت عن هذه المسألة⁴⁸³، بما يفيد

477) أنظر المادة 15 من القانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

478) أنظر المادة 58 والمادة 59 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

479) أنظر المادة 117 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

480) أنظر المواد 209 مكرر، 209 مكرر1 و209 مكرر2 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

481) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 53؛ أنظر كذلك وفي ذات السياق:

Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 186.

482) كما هو حال النصوص التأسيسية لكل من: السلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، وخليّة معالجة الاستعلام المالي. أنظر على التوالي: المادة 19 من القانون رقم 04-15 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه؛ المادة 7 من المرسوم رقم 303-08 المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه؛ المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 413-06 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، سابق الإشارة إليه؛ المادة 134 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

483) كما هو حال النصوص التأسيسية لكل من: لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومجلس المنافسة، ومجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية. أنظر على التوالي: المادة 13 من القانون رقم 04-03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المادة 11 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ المواد 58، 59، 106 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

إمكانية تجديد العهديات لعدة مرات دون قيد، وهذا يعتبر مساسا بالاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة⁴⁸⁴.

(2) غياب إجراء الامتناع:

إن إجراء الامتناع هو تقنية تهدف إلى استبعاد بعض الأعضاء من المشاركة في مداولات الهيئة بسبب وضعيتهم وعلاقتهم بالمتعامل الاقتصادي محل المتابعة. وعلى هذا فإن هذا الإجراء يختلف عن نظام التنافي الذي يقصد به منع الأعضاء من الجمع بين وظائفهم داخل السلطة الإدارية المستقلة ووظائف أخرى، أو نشاطات أخرى، أو امتلاكهم لمصالح في أية مؤسسة⁴⁸⁵.

على أن هذا الإجراء وبالرغم من أهميته في ضمان مبدأ الحياد، إلا أن أغلب النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة قد أغفلت ذكره صراحة، وهذا باستثناء مجلس المنافسة الذي تضمن القانون المنشئ له نصا صريحا على عدم إمكانية العضو في المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا له فيها مصلحة أو تربطه صلة قرابة مع أحد أطرافها أو أن يكون قد مثل أو يُمثل أحد الأطراف⁴⁸⁶. وبالتالي فإن غياب إجراء الامتناع ضمن الأحكام القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة، مسألة تمس بالاستقلالية العضوية لهذه الهيئات لارتباطها باستقلالية الأعضاء وحيادهم أثناء ممارسة عهدهم⁴⁸⁷.

ثالثا: وجود ممثلين للسلطة التنفيذية ضمن تشكيلة الأعضاء:

إن الهدف الرئيسي من وراء إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، هو وضع حد بين مهام الإدارة المركزية القائمة على بلورة السياسة العامة، وبين مهام هذه الهيئات القائمة أساسا على ضبط الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية دون تدخل من طرف الدولة⁴⁸⁸. ومن ثم فإن تحقيق هذا الهدف يتطلب الحفاظ على استقلالية

484) Marie-José GUEDON, Les autorités administratives indépendantes, op.cit., p. 75 ; voir aussi dans le même sens : Véronique SELINSKY, Conseil de la concurrence, J.C.P., n° 11, 1992, p.4.

485) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p. 162.

486) أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

487) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p.162 et s.

488) أنظر المادة 29 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

السلطات الإدارية المستقلة وحمايتها من أي تأثير خارجي خاصة من طرف السلطة التنفيذية⁴⁸⁹.

على أن الاطلاع على النصوص التأسيسية لهذه الهيئات في النظام الجزائري، يبين بأن السلطة التنفيذية لازالت متواجدة داخل السلطات الإدارية المستقلة، عن طريق ممثلين لها ضمن تشكيلة الأعضاء، كما هو الحال مثلا بالنسبة لمجلس المنافسة الذي يضم ممثلين للوزير المكلف بالتجارة أحدهما دائم والآخر مستخلف، واللذان يتمتعان بحق المشاركة في أشغال مجلس المنافسة دون تصويت⁴⁹⁰.

وهي ذات الملاحظة تقريبا بالنسبة لكل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي تتضمن مجلسا استشاريا يضم عددا من الأشخاص من بينهم ممثلين عن الدوائر الوزارية المعنية⁴⁹¹، واللجنة المصرفية التي تضم في تشكيلتها ممثلا عن الوزير المكلف بالمالية⁴⁹².

إن وجود هذا العدد الكبير لممثلي السلطة المركزية، يدعو إلى إعادة التفكير في حقيقة ومدى الاستقلالية العضوية لهيئات الضبط تجاه السلطة التنفيذية، ذلك أن هذه الأخيرة متواجدة بقوة داخل هذه الهيئات. وبالتالي فإن هذه المسألة تعد قييدا حقيقيا ينبغي الحد منه لضمان الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة.

489) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 31.
490) "... يعين الوزير المكلف بالتجارة ممثلا دائما له وممثلا مستخلفا له لدى مجلس المنافسة، بموجب قرار، ويشارك في أشغال مجلس المنافسة دون أن يكون لهم الحق في التصويت." المادة 12 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

491) "تؤسس لدى لجنة الضبط هيئة استشارية تدعى "المجلس الاستشاري". يتشكل المجلس الاستشاري من ممثلين (2) عن الدوائر الوزارية المعنية ومن جميع الأطراف المعنية (المتعاملون والمستهلكون والعمال)، وينتدب كل طرف من يمثله. يدلي المجلس الاستشاري بأراء في نشاطات اللجنة المديرية وأهداف واستراتيجيات السياسة الطاقوية في قطاع الكهرباء وتوزيع الغاز..." المادة 125 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "يتشكل المجلس الاستشاري، زيادة على الرئيس ونائبيه، من ممثلين عن الدوائر الوزارية والهيئات التالية: ممثلان (2) عن الوزارة المكلفة بالطاقة، - ممثلان (2) عن الوزارة المكلفة بالمالية، - ممثلان (2) عن الوزارة المكلفة بالبيئة، - ممثلان (2) عن الوزارة المكلفة بالجماعات المحلية، - ممثلان عن الوزارة المكلفة بالتجارة..." المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 06-433 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، يحدد تشكيلة المجلس الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز وسيره، ج.ج.ج. رقم 76 لسنة 2006.

492) "تتكون اللجنة المصرفية من: ...، - ممثل عن الوزير المكلف بالمالية..." المادة 8 من الأمر رقم 10-04 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03، المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

رابعاً: ربط السلطات الإدارية المستقلة ببعض الوزارات:

إذا كانت الاستقلالية تعني غياب أي مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية أو الرقابة الإدارية على هذه الهيئات المستقلة، إلا أن المشرع الجزائري عادة ما يلحق البعض منها بإحدى السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، أو إحدى الوزارات) عن طريق ما يسمى بتقنية الربط أو الإلحاق (technique de rattachement)، والتي تشكل في الحقيقة فخاً للوقوع تحت طائلة الرقابة الإدارية (une tutelle insidieuse).⁴⁹³

فبالرجوع مثلاً إلى النص المؤسس للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، يتبين بأنها تابعة لرئيس الجمهورية⁴⁹⁴، وهو ما أكدّه المرسوم الرئاسي المحدد لتشكيلتها⁴⁹⁵.

أما بالنسبة للسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، فيتبين بأنها ألحقت بالوزير الأول⁴⁹⁶. وهناك سلطات إدارية مستقلة أخرى ألحقها المشرع بإحدى الوزارات، كمجلس المنافسة الموضوع لدى الوزير المكلف بالتجارة⁴⁹⁷، بعد أن كان تابعا للوزير الأول سابقاً⁴⁹⁸، أو كما هو حال السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني المنشأة لدى الوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال⁴⁹⁹. في حين أن لجنة الإشراف على

493) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p.176 et s.

494) "الهيئة سلطة إدارية مستقلة ... توضع لدى رئيس الجمهورية ...". المادة 18 من القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

495) " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتوضع لدى رئيس الجمهورية". المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، سابق الإشارة إليه.

496) "تنشأ لدى الوزير الأول سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تسمى السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني ...". المادة 16 من القانون رقم 15-04، المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

497) "... تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" ... توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة ...". المادة 9 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

498) "... تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة". تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ...". المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة قبل تعديله بموجب القانون رقم 08-12، سابق الإشارة إليه.

499) "تنشأ لدى الوزير المكلف بالبريد وتكنولوجيا الإعلام والاتصال سلطة حكومية تتمتع بالاستقلال المالي والشخصية المعنوية". المادة 26 من القانون رقم 15-04 المتعلق بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

التأمينات تم ربطها بالوزير المكلف بالمالية⁵⁰⁰، وهي ذات الملاحظة المنطبقة على خلية معالجة الاستعلام المالي كهيئة متخصصة⁵⁰¹، سواء بأحكام قانون الوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتهما⁵⁰²، أو بموجب النص التنظيمي المحدد لتنظيمها وسير عملها⁵⁰³.

على ضوء هذه المعطيات، يمكن اعتبار التقنية المعتمدة في ربط السلطات الإدارية المستقلة بإحدى السلطات الإدارية المركزية مساسا وانتقاصا للاستقلالية العضوية، ذلك أنها تمكن السلطة التنفيذية من مراقبة وتوجيه أعمال هذه الهيئات بعيدا عن القواعد والإجراءات التقليدية للسلطة الرئاسية والرقابة الإدارية⁵⁰⁴. على أن حدود الاستقلالية لا تنحصر في المظاهر العضوية، بل هناك مظاهر وظيفية تعمل هي الأخرى على الحد من استقلالية السلطات الإدارية المستقلة. وهو ما سيتم التطرق له الآن.

الفرع الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من وجود مظاهر للاستقلالية الوظيفية على النحو المشار إليه أعلاه، إلا أنها في حقيقة الواقع محدودة النطاق بجملة من القيود، والمتمثلة أساسا في إعداد بعض السلطات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي يرسل للسلطات الإدارية المركزية (أولا)، وتدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي لبعض السلطات الإدارية

(500) "تنشأ لجنة الاشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية ...". المادة 209 المدرجة بموجب المادة 26 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

(501) "يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي: ... "الهيئة المتخصصة": خلية معالجة الاستعلام المالي المنصوص عليها في التنظيم المعمول به، ... المادة 4 من القانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتهما، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(502) "الهيئة المتخصصة هي سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية..." المادة 4 مكرر من القانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الارهاب ومكافحتهما، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(503) "... الخلية سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتوضع لدى الوزير المكلف بالمالية." المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 13-157 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 02-127، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، سابق الإشارة إليه.

(504) Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.

المستقلة (ثانياً)، والقيود الواردة على الوسائل المالية للسلطات الإدارية المستقلة (ثالثاً)، وفي بعض مظاهر تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية (رابعاً).

أولاً: إعداد السلطات الإدارية المستقلة لتقرير سنوي:

بالرجوع إلى النصوص التأسيسية لبعض السلطات الإدارية المستقلة، يتبين أن هذه الأخيرة ملزمة بإعداد تقرير سنوي يرسل إلى إحدى السلطات الإدارية المركزية.

فمثلاً تقوم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بإعداد تقرير سنوي ترفعه إلى رئيس الجمهورية يتضمن تقييماً للنشاطات ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته، وكذا النقائص المعايينة والتوصيات المقترحة عند الاقتضاء⁵⁰⁵. وهي نفس الملاحظة بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، التي تعد تقريراً سنوياً تبين فيها نشاطها يرفع إلى كل من رئيس الجمهورية والبرلمان⁵⁰⁶.

ومثال ذلك أيضاً، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، التي تقدم تقريراً سنوياً عن نشاط سوق القيم المنقولة إلى الحكومة⁵⁰⁷. أو كمثل مجلس المنافسة، الذي يستوجب عليه النص أن يرفع تقريراً سنوياً عن نشاطه لكل من البرلمان، والوزير الأول والوزير المكلف بالتجارة، مع نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة أو في أي وسيلة إعلامية أخرى ملائمة⁵⁰⁸.

كما يلاحظ أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز، هي الأخرى تعد تقريراً سنوياً يتعلق بتنفيذ مهامها وتطور الأسواق، وتعرضه على الوزير المكلف بالطاقة⁵⁰⁹. وهو ذات المنطق الذي يحكم سير كل من سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي تقدم تقريراً سنوياً للوزير المكلف بالموارد المائية حول نشاطاتها والاقتراحات الهادفة إلى تحسين الخدمات العمومية للمياه⁵¹⁰، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية

505) أنظر المادة 24 من القانون رقم 01-06، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، سابق الإشارة إليه.

506) أنظر المادة 43 من القانون العضوي رقم 05-12، المتعلق بالإعلام، سابق الإشارة إليه.

507) أنظر المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة بعد تعديله بموجب القانون رقم 04-03، سابق الإشارة إليه.

508) أنظر المادة 27 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

509) أنظر المادة 33/115 من القانون رقم 01-02، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

510) أنظر المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 303-08، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

واللاسلكية المكلفة بإعداد تقرير سنوي يتضمن وصف نشاطاتها وملخصا لقراراتها وتوصياتها، مع ضرورة مراعاتها لطابع الكتمان وسرية الأعمال⁵¹¹.

وبناء على هذه المعطيات، يمكن القول بأن إلزامية إعداد تقرير سنوي وعرضه على السلطات الإدارية المركزية، مظهر من مظاهر تقييد استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، لأنه يعرضها لرقابة السلطة التنفيذية بشكل أو بآخر⁵¹².

ثانيا: وضع بعض الأنظمة الداخلية من طرف السلطة التنفيذية:

تجدر الإشارة بداية، إلى أنه وباستثناء السلطات الإدارية المستقلة المخولة قانونا بسلطة إعداد أنظمتها الداخلية والمصادقة عليها على النحو المبين أعلاه، هناك هيئات أخرى لا تتمتع بهذا الاختصاص، وذلك راجع لكون السلطة التنفيذية هي المشرفة على ذلك بموجب صلاحية التنظيم. وهو حال كل من مجلس المنافسة⁵¹³، والسلطة الحكومية للتوقيع الإلكتروني⁵¹⁴، وخبية معالجة الاستعلام المالي⁵¹⁵.

كما تجدر الإشارة إلى أن اللجنة المصرفية تعرف حالة خاصة، فبالرغم من أن النص المنشئ لها لم يتضمن أحكاما تتعلق بنظامها الداخلي، إلا أنها أصدرت قرارا بذلك⁵¹⁶، وهو ما عده أحد الكتاب⁵¹⁷، مخالفا لمبدأ المشروعية لاحتوائه على قواعد وإجراءات تتعلق بحقوق الأطراف الخاضعين لرقابتها خاصة في إطار سلطتها القمعية، مما يشكل إخلالا بحقوق الدفاع المحمية بنص الدستور⁵¹⁸، والتي لا تُحدد إلا عن

(511) أنظر المادة 11/13 من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(512) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 60.

(513) "... يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره بموجب مرسوم تنفيذي." المادة 15 من القانون رقم 12-08، المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(514) "تحدد طبيعة هذه السلطة الحكومية للتصديق الإلكتروني وتشكيلها وتنظيمها وسيورها عن طريق التنظيم." المادة 27 من القانون رقم 04-15، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(515) "... تحدد مهام الهيئة المتخصصة وتنظيمها وسيورها عن طريق التنظيم." المادة 3 من الأمر 02-12 المعدل والمتمم للقانون رقم 01-05 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتهم، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه، وأنظر كذلك أحكام المرسوم التنفيذي رقم 127-02 المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(516) القرار رقم 01-93 المؤرخ في 6 ديسمبر 1993، المتضمن النظام الداخلي للجنة المصرفية، قرار غير منشور أشار إليه كل من: منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 81؛ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 87.

(517) منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي: وجه جديد لدور الدولة، المرجع السابق، ص. 81.

(518) "الحق في الدفاع معترف به. الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية." المادة 151 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

طريق القانون⁵¹⁹. وهو ذات الموقف الذي سبق لمجلس الدولة الجزائري أن تبناه لما استبعد تطبيق النظام الداخلي للجنة المصرفية في إحدى قراراته⁵²⁰.

وعلى ضوء هذه المعطيات، يمكن القول بأن تدخل السلطة التنفيذية في وضع الأنظمة الداخلية للسلطات الإدارية المستقلة نوع من أنواع الرقابة على تنظيم وعمل هذه الهيئات، مما يعد قيوداً من بين القيود الواردة على استقلاليتها الوظيفية⁵²¹.

ثالثاً: القيود الواردة على الوسائل المالية للسلطات الإدارية المستقلة:

بالرغم من تمتع أغلب السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن هناك هيئات لا تحوز على ذلك، مما يجعل مسألة تمويلها مرتبطة بالسلطة التنفيذية، كما هو حال مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة الإشراف على التأمينات.

فبالنسبة للأعباء المالية لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية يتحملها بنك الجزائر⁵²²، أما لجنة الإشراف على التأمينات فتمول من طرف الخزينة العمومية للدولة⁵²³.

وعليه فإن عدم الاعتراف للسلطات الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي صراحة يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية بشكل أو بآخر، ذلك أنها تعتمد كلية على إعانة الدولة لتمويل الأعمال والخدمات التي تقدمها⁵²⁴.

وحتى بالنسبة لتلك السلطات الإدارية المستقلة المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، يتضح أن هذا الأخير يبقى نسبياً وغير مطلق نتيجة للتأثيرات

519) وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص. 87.
520) "... حيث أنه من جهة أخرى فإن الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية تحدد عن طريق القانون في حين أن أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق نظام داخلي...". مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قضية يونين بنك (union bank) ومحافظ بنك الجزائر، الملف رقم 002129، قرار صادر بتاريخ 8 ماي 2000، سابق الإشارة إليه.

521) سمير حدري، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص. 62.
522) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 50.

523) "تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الإشراف على التأمينات". المادة 209 مكرر 3 المدرجة بموجب المادة 27 من القانون رقم 04-06 المعدل والمتمم للأمر رقم 07-95 المتعلق بالتأمينات، سابق الإشارة إليه.

524) حكيمة دموش، مدى استقلالية اللجنة المصرفية وظيفياً، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص. 88؛ إرزيل الكاهنة، دور لجنة الإشراف على التأمينات في ضبط سوق التأمين، المرجع السابق، ص. 115؛ أوديع نادية، صلاحيات سلطة الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، المرجع السابق، ص. 126؛ حابت أمال، دور لجنة الإشراف على التأمينات في اكتشاف المخالفات (سلطة الرقابة للجنة الإشراف على التأمينات)، المرجع السابق، ص. 137.

الممارسة من طرف السلطة التنفيذية. فبالنسبة لمجلس المنافسة وبالرغم من الاعتراف له بالاستقلال المالي⁵²⁵، إلا أن ميزانيته تسجل ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة، وتخضع للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة⁵²⁶.

كذلك الأمر بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وبالرغم من أن المشرع قد ضمن لها بعض الموارد الخاصة⁵²⁷، إلا أن هذه الأخيرة خاضعة في تحديدها وحسابها وتحصيلها للسلطة التنفيذية⁵²⁸.

وإضافة إلى ذلك تعتمد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على إعانة تسيير مقتطعة من ميزانية الدولة⁵²⁹، مما يؤدي إلى فرض نوع من الرقابة المالية من طرف الدولة على هذه الإعانة.

وهي ذات الملاحظة بالنسبة لباقي السلطات الإدارية المستقلة المعترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، كخلية معالجة الاستعلام المالي⁵³⁰، والسلطة الوطنية للتوقيع الإلكتروني⁵³¹، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة⁵³²، والهيئة الوطنية

(525) المادة 9 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.
(526) "... تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة، وذلك طبقاً للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها ... تخضع ميزانية مجلس المنافسة للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة." المادة 17 من القانون رقم 12-08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(527) "تؤخذ أتاوى عن الأعمال والخدمات التي تؤديها اللجنة ... المادة 1/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(528) "... وتحدد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها وتحصيلها عن طريق التنظيم." المادة 2/27 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "يحدد الوزير المكلف بالمالية بقرار، نسب الأتاوى والكيفيات التي تحصلها بها اللجنة." المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ج.ج. رقم 34 لسنة 1998؛ قرار وزير المالية المؤرخ في 2 أوت 1998، المتضمن تطبيق المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 20 ماي 1998، المتعلق بالأتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ج.ج.ج. رقم 70 لسنة 1998.

(529) "تخصص للجنة إعانة تسيير من ميزانية الدولة." المادة 28 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(530) "تتضمن ميزانية الخلية على ما يأتي: - في باب الإيرادات: إعانة الدولة ... المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 02-127، المتضمن إنشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(531) "... تسجل الاعتمادات المالية اللازمة لسير السلطة ضمن ميزانية الدولة" المادة 2/16 من القانون رقم 04-15، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكترونيين، سابق الإشارة إليه.

(532) "تقيد الاعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية العامة للدولة... تمارس مراقبة نفقات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقاً لإجراءات المحاسبة العمومية." المادة 49 من القانون العضوي رقم 05-12، المتضمن قانون الإعلام، سابق الإشارة إليه.

للوفاية من الفساد ومكافحته⁵³³ ، والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁵³⁴ ، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁵³⁵ ، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁵³⁶ ، وسلطة ضبط الكهرباء والغاز⁵³⁷ .

وبالإضافة إلى ذلك، قد تُلزم السلطات الإدارية المستقلة من طرف السلطة التنفيذية، بأن تدفع جزء من إيراداتها الزائدة عن حاجياتها إلى الخزينة العمومية، كما هو الشأن بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، التي وقع عليها التزام بصب المبالغ الفائضة الناتجة عن الأتاوى المحصلة وغير المستعملة لحاجات تسييرها والمهام المنوطة بها، في ميزانية الدولة في آخر السداسي من السنة المالية لقفّل حساباتها السنوية على أبعد تقدير⁵³⁸ . كما أُلزمَت بدفع - وبأثر رجعي - كل المبالغ المالية المتراكمة الناتجة عن الأتاوى المحصلة وغير المستعملة من تاريخ تنفيذ القانون المنشئ لها إلى غاية 31 ديسمبر 2014،⁵³⁹ وفي هذا قيد حقيقي على الاستقلال المالي الذي تتمتع به هذه الهيئة.

(533) "... تسجل ميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما."، "تشمل ميزانية الهيئة على باب للإيرادات وباب للنفقات: في باب الإيرادات: -إعانة الدولة ..."، المادة 21 والمادة 22 على التوالي من المرسوم الرئاسي رقم 06-413، المحدد لتشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحتها وتنظيمها وكيفية سيرها، سابق الإشارة إليه.

(534) "قصد الانطلاق في عمله، تضع الخزينة العمومية تسبقا قابلا للتعويض تحت تصرف الوكالة لتمكينها من ممارسة نشاطاتها ..."، "تسجل عند الحاجة الاعتمادات الإضافية الضرورية للوكالة لتمكينها من أداء مهامها في الميزانية العامة للدولة طبقا للإجراءات المعمول بها." المادة 173 مكرر 7 والمادة 173 مكرر 8 على التوالي من القانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المعدل والمتمم، المدرجتين بموجب المادة 7 من القانون رقم 13-08 المعدل والمتمم للقانون رقم 05-85 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، سابق الإشارة إليه.

(535) "تخضع سلطة الضبط للمراقبة المالية للدولة طبقا للتشريع المعمول به"، "... علاوة على ذلك، وبمناسبة إعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، تقيّد عند الحاجة، الاعتمادات الإضافية والضرورية لسلطة الضبط لتمكينها من أداء مهامها، في الميزانية العامة للدولة، وفق الإجراءات المعمول بها..." المادة 11 والمادة 2/22 على التوالي من القانون رقم 03-2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(536) "تتضمن ميزانية سلطة الضبط ما يأتي: في باب الإيرادات: ... -إعانة الدولة..."، "تستفيد سلطة الضبط من إعانة مالية أولية من طرف الدولة." المادة 19 والمادة 21 على التوالي من المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المحدد لصلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، سابق الإشارة إليه.

(537) "... ويمكن الخزينة أن تقدم للجنة الضبط تسبيقات قابلة للاسترجاع. يوافق الوزير المكلف بالطاقة على الميزانية السنوية التي تعدها لجنة الضبط." المادة 127 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(538) المادة 1/46 من الأمر 01-15 المؤرخ في 23 جويلية 2015، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، ج.ر.ج. رقم 40 لسنة 2015.

(539) المادة 2/46 من الأمر 01-15، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2015، سابق الإشارة إليه.

وبناء على ما سبق ذكره من معطيات قانونية، يمكن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت تتمتع باستقلال مالي صريح بموجب النصوص المنشئة لها، إلا أنه استقلال نسبي بالنظر للقيود الممارسة عليه من طرف السلطة التنفيذية، وهذا ما يدفع إلى الاعتقاد بأن السلطة التنفيذية هي المُحدّد الأول والأخير لميزانية هذه الهيئات⁵⁴⁰، مما يؤكد خيالية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة.

رابعاً: مظاهر تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية:

إضافة إلى نسبية الاستقلال المالي للسلطات الإدارية المستقلة، والذي يجعلها تابعة للسلطة التنفيذية في هذا الجانب، هناك بعض المظاهر الأخرى التي تؤكد هذه التبعية، تتمثل أساساً في رقابة السلطة التنفيذية على أعمال بعض الهيئات⁵⁴¹، وذلك من خلال إمكانية طلبها تعديل الأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض وفقاً لإجراء القراءة الثانية (1)، وخضوع الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لإجراء الموافقة (2)، وسلطة الحلول التي من الممكن أن تمارسها السلطة التنفيذية على بعض السلطات الإدارية المستقلة (3)، وأخيراً إمكانية التغاضي على قرارات بعض الهيئات كقرارات مجلس المنافسة (4).

(1) إجراء القراءة الثانية (La procédure de seconde lecture):

يتمتع مجلس النقد والقرض بسلطة تنظيمية مستقلة تتمثل في صلاحية وضع قواعد قانونية عامة ومجردة لضبط القطاع المصرفي⁵⁴²، إلا أن هذه الأنظمة تخضع قبل صدورها ونشرها بالجريدة الرسمية للرقابة المسبقة لوزير المالية⁵⁴³. وعلى هذا تنص المادة 63 من القانون المنظم لمجلس النقد والقرض،⁵⁴⁴ على ما يلي: "يبلغ المحافظ مشاريع الأنظمة إلى الوزير المكلف بالمالية الذي يتاح له أجل عشرة (10) أيام لطلب تعديلها، قبل إصدارها خلال اليومين اللذين يليان موافقة المجلس عليها.

540) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 54.

541) Ibid., p.p.54-59.

542) المادة 62 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

543) المادة 64 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

544) الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

ويجب على المحافظ أن يستدعي حينئذ المجلس للاجتماع في أجل خمسة (5) أيام ويعرض عليه التعديل المقترح.

ويكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما يكن مضمونه".
وبالتالي لا يصبح النظام الصادر نافذا وقابلا للنشر في الجريدة الرسمية إلا بعد استيفاء إجراء القراءة الثانية (La procédure de seconde lecture)،⁵⁴⁵ والذي يمكن أن يطلبه وزير المالية خلال عشرة (10) أيام، كما أن سكوته خلال هذه الفترة يُعلّق الطابع التنفيذي للنظام مهما كان مضمونه، مما يشكل نوعا من الرقابة الإدارية التي تحد من الاستقلال الوظيفي لمجلس النقد والقرض كسلطة إدارية مستقلة⁵⁴⁶.

2) إجراء الموافقة (Le procédé de l'approbation):

على غرار مجلس النقد والقرض، تتمتع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة هي الأخرى بصلاحيّة إصدار الأنظمة بغرض ضبط قطاع سوق القيم المنقولة⁵⁴⁷، على أن هذه الأعمال تبقى خاضعة لموافقة وزير المالية لنشرها بالجريدة الرسمية⁵⁴⁸.
ومما ينبغي التذكير به، أن الموافقة (approbation) وإن كانت مجرد إجراء لدخول التنظيم الصادر عن اللجنة حيز التنفيذ، إلا أنها تعتبر مصادقة (homologation) في حقيقة الأمر⁵⁴⁹، ذلك أن التنظيمات التي لا يوافق عليها وزير المالية لا تنشر في الجريدة الرسمية وتبقى بذلك مجرد مشاريع أنظمة لا تتمتع بطابع تنفيذي⁵⁵⁰. وهو الأمر الذي يؤثر على استقلالية اللجنة من الناحية الوظيفية.

545) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 55.

546) Ibid., p. 56.

547) المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.
548) "يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتُنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة." المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه؛ "عملا بأحكام المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10... يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار، على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها." المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي سنة 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ج.ج. رقم 18 لسنة 1996.

549) "يصادق على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها..." المادة 1 من قرار وزير المالية المؤرخ في 26 نوفمبر 1998، المتضمن المصادقة على نظام لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها رقم 98-01 المحدد لقواعد حساب العملات التي تحصلها شركة تسيير بورصة القيم المنقولة عن عمليات البورصة، ج.ج.ج. رقم 93 لسنة 1998.

550) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 58.

(3) سلطة الحلول (le pouvoir de substitution):

لقد اعترف المشرع الجزائري للسلطة التنفيذية بسلطة الحلول محل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁵⁵¹، وذلك في الحالات المذكورة بموجب القانون المنشئ لها⁵⁵²، إذ تنص المادة 48 منه على أنه: "يمكن للجنة أن تعلق لمدة لا تتجاوز خمسة أيام كاملة عمليات البورصة إذا ما حدث حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة.

وإذا كان هذا الحادث مما يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز خمسة أيام كاملة، كان القرار من اختصاص الوزير المكلف بالمالية دون غيره."

كما تنص المادة 50 من ذات القانون على أنه: "إذا ثبت عن اللجنة عجز أو قصور، تتخذ التدابير التي تتطلبها الظروف عن طريق التنظيم بناء على اقتراح الوزير المكلف بالمالية عقب الاستماع إلى رئيس اللجنة."

وعلى هذا وكما هو معلوم وفقا لكلاسيكيات القانون الإداري، تعتبر سلطة الحلول من مظاهر السلطة الرئاسية التي قد يمارسها الرئيس على المرؤوس كما أنها مظهر من مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة الإدارية المركزية على الإدارة المحلية⁵⁵³، وهي بذلك إجراء خطير يقيد الاستقلالية الوظيفية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة.

(4) حق السلطة التنفيذية في صرف النظر عن قرارات السلطات الإدارية

المستقلة:

باستطاعة السلطة التنفيذية أن تصرف النظر عن القرارات المتخذة من طرف بعض السلطات الإدارية المستقلة⁵⁵⁴، ففي ميدان المنافسة مثلا، بإمكان الحكومة أن تصرف النظر عن قرارات مجلس المنافسة بتجاوزها وعدم أخذها بعين الاعتبار⁵⁵⁵،

551) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 58.

552) المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

553) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 166.181.

554) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 59; Rachid ZOUAÏMIA, Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance, op.cit., p.p. 205-206.

555) مسعد جلال، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسة التجارية، رسالة دكتوراه في القانون، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 2012، ص. 268: أنظر كذلك:

وهذا بأن ترخص إما تلقائيا أو بناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة⁵⁵⁶. وفي هذا تراجع على ما كانت عليه الحال سابقا، في ظل القانون المتعلق بالمنافسة الملغى⁵⁵⁷، حيث كان مجلس المنافسة يستقل تماما بالترخيص أو رفض الترخيص بالتجميع الاقتصادي وهذا دون أي تدخل من الحكومة في قراراته⁵⁵⁸.

وبناء على ذلك، فإن حق السلطة التنفيذية في إمكانية صرف النظر عن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة يمس بالاستقلالية الوظيفية لهذه الهيئات، مما يؤكد على نسبيتها.

إن السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت تتمتع بخاصية الاستقلالية، إلا أن هذه الأخيرة تبدو ذات طبيعة نسبية مما يجعلها أقرب للخيال منها إلى الواقع⁵⁵⁹، وذلك نتيجة لوسائل التأثير التي تسمح للسلطة التنفيذية بالتدخل وفرض الرقابة على أعمال هذه الهيئات ولو بصورة غير مباشرة، وهو ما يدفع إلى القول بأن النصوص القانونية المكرسة للاستقلالية موجهة للاستهلاك الأجنبي فقط، مما يؤكد على الطابع التزييني للسلطات الإدارية المستقلة⁵⁶⁰، إذ أن القول بخلاف ذلك يجعل من الأمر مسألة مثالية من الصعب الوصول إليها في ظل النظام الجزائري⁵⁶¹. وتجدر الإشارة كذلك، إلى أنه وبالرغم من تمتع السلطات الإدارية المستقلة في أغلبها بصلاحيات وسلطات واسعة نتيجة لامتيازات السلطة العامة، إلا أن أعمالها خاضعة لرقابة القضاء، وهذا مؤشر آخر على نسبية الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات.

Rachid ZOUAÏMIA, Le Conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit Algérien, Rev. IDARA, vol. 18, 2/2008, n° 36, pp. 25-26. ; Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 59

(556) "يمكن للحكومة أن ترخص تلقائيا، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، وذلك بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع." المادة 21 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، سابق الإشارة إليه.

(557) الأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة، الملغى، سابق الإشارة إليه.

(558) المادة 11 من الأمر رقم 06-95 المتعلق بالمنافسة، الملغى، سابق الإشارة إليه.

(559) Rachid ZOUAÏMIA, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op. cit., p.34.

(560) Farida ALLOUI, Le caractère décoratif des autorités de régulation en Algérie, op.cit., p.p. 42-58.

(561) «... c'est une utopie de dire AAI en Algérie. » Ibid.