المحاضرة رقم 1: مفهوم السلطـــات الإداريــة المستقلـــة

Autorités Administratives Indépendantes (AAI)

تتناول المحاضرات تعريف السلطات الإدارية المستقلة، الخصائص المميِّزة لها، ثم أنواعها.

المطلب الأول: تعريف السلطـــات الإداريــة المستقلـــة

استعمل مصطلح السلطة الإدارية المستقلة أول مرة في فرنسا عام 1978 بمناسبة دراسة مشروع قانون يتعلق بتكنولوجيا المعلومات الملفات والحريات، الذي أنشأ "اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات".

تم استعمال المصطلح فيما بعد من قبل المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في 26 جويلية 1984، المتعلق باستغلال خدمات الإذاعة والتلفزيون المتاحة للجمهور عبر شبكة الكابل: "بالنظر إلى أن تعيين سلطة إدارية مستقلة عن الحكومة لممارسة هذه الوظيفة...".

عرف مفهوم السلطات الإدارية المستقلة اختصارا **(س.إ.م A.A.I)** جدلا كبيرا ارتبط بحداثة نشأتها وطبيعتها، لا يوجد تعريف تشريعي لها فآل الأمر للفقه والقضاء.

الفرع الأول: التعريف الفقهـــي

ت 1- عرفها البعض من خلال المصطلحات الثلاثة التي تؤلف تسميتها:

- **سلطة:** وبهذا فهي تتمتع بسلطة معيارية (وضع القواعد)، يمكنها إصدار قرارات قرارات إدارية تنفيذية، مما يميّزها عن الهيئات الاستشارية، التي يقتصر دورها على تقديم آراء فقط. بالإضافة إل سلطة التقرير يمكن أن تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات استشارية وأخرى قضائية؛ الفصل في النزاعات (التحكيم)، توقيع الجزاءات (الغرامات المالية).

إن السلطة التنظيمية التي يمكن أن تتمتع بها سلطة إدارية مستقلة معيّنة يمكن أن تتنافس مع تلك التي يتمتع بها الوزير الأول، لهذا قرر المجلس الدستوري الفرنسي وجوب اقتصارها على مجال محدد. فالسلطة التنظيمية التي تتمتع بها هذه السلطات لا تشبه السلطة التنظيمية المستقلة (التي يتمتع بها رئيس الدولة)، بل تقتصر على تنفيذ القوانين، ويتم استعمالها بهدف الضبط فقط.

- **إدارية:** رغم عدم ارتباطها عضويا بالإدارة، وعدم خضوعها لعلاقة التبعية الإدارية المتدرّجة (السلطة الرئاسية le pouvoir hiérarchique)، إلا أنها تعمل نيابة عن الدولة وتتحمل مسؤوليتها.
- **مستقلة:** لا تخضع للسلطة الرئاسية (السلمية) للحكومة، رغم كونها إدارية إلا أنها تستقل عنها تماما، حتى تكون محايدة ومن أجل تكريس دولة القانون وضمان حقوق وحريات المواطنين.

ت2- هي هيئات وطنية مستقلة، **لا تخضع للسلطة الرئاسية** (السلمية)، ولا للوصاية الإدارية، خلافا للإدارة التقليدية. تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية عن كل السلطات (التشريعية، والتنفيذية، والقضائية)، مع خضوع أعمالها لرقابة القضاء. تتولى مهمة ضبط النشاط الاقتصادي والاجتماعي، لأنّ الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون (فاعل)، فلا يتصوّر أن تكون خصما وحكما في الآن ذاته.

ت 2- هي سلطات مستقلة تتدخل بشكل **مسبق (وقائي)** وأحيانا **ردعي** لتنظيم شروط المنافسة في السوق، ذات اختصاصات قطاعية باستثناء مجلس المنافسة الذي يتمتع باختصاص أفقي يشمل كل القطاعات حتى التي أُفرِدت **بهيئة ضبط قطاعية** لأن قانون المنافسة يطبق على كل النشاطات الاقتصادية، كما أن تدخّله لاحق (أي عند مخالفة قواعد وشروط المنافسة: رقابة الممارسات المقيدة للمنافسة).

ت3- "تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بقدر من السلطات والاختصاصات (توصيات، إصدار القرارات، السلطة التنظيمية، توقيع الجزاءات) **بتفويض** من الدولة. مستقلة عن القطاعات التي تتولّى رقابتها، وفي الوقت نفسه تستقلّ عن السلطات العمومية التي أسّستها خارج البنى الإدارية التقليدية".

ت4- السلطات الإدارية المستقلة هيئات مكلفة بمهمة ضبط النشاط في المجال الاقتصادي، والاجتماعي، فهي لا تسيّر مرفقا وإنما تراقب نشاطا معينا، لتحقيق التوازن. "وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق، أوكلت لها صلاحيات" كانت سابقا من اختصاص الإدارة التقليدية.

ت5- "السلطة الإدارية المستقلة هي "جهاز مكلف بضبط قطاعات معينة نيابة عن الدولة. يتميز بخصوصية عدم خضوعه للسلطة الرئاسية للوزير، وبالتالي لا يخضع لسلطة الحكومة.لا يتلقى أي أوامر، أو مشورة من السلطات العامة ويعمل باستقلال تام". (لكنها تقدم تقارير سنوية للحكومة والبرلمان).

الفرع الثاني: التعريف القضائي للسلطات الإدارية المستقلة

تعرف حسب قضاء مجلس الدولة الفرنسي بأنها :"هيئات إدارية تعمل باسم الدولة تتمتع بسلطة حقيقية، دون أن تخضع لسلطة الحكومة"، لذلك فهي تتميّز "**بخصوصية هامة** (اختلاف) تجاه المبادئ التقليدية لتنظيم الدولة التي ترتبط بالوزير، وتُخضِع مجمل الإدارات العمومية إما للسلطة الرئاسية أو وصاية الحكومة" (مجلس الدولة الفرنسي، تقرير 2001).

كما ورد في اجتهاد لمجلس الدولة يعود لسنة 1979 أن هذه السلطات متميّزة عن الإدارة لكنها تابعة للدولة، تتمتع بسلطة التقرير **(إصدار القرارات)**، دون أن ترتبط بالحكومة؛ أي لا تخضع **للسلطة الرئاسية** لأي وزارة، ولا **لنظام الوصاية.**

المطلب الثاني: الخصائص المميّزة للسلطات الإدارية المستقلة

"تستمدُّ خصائصها من النص القانوني المنشئ لها، لا تخضع كلها لنظام موحد"، لكن تجمعها مميّزات مشتركة.

أولا: تنشأ بقانون

"يتم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة **بقانون**، تؤسس خارج البنى الإدارية التقليدية، تتمتع باستقلالية واسعة، تكلف بمهمة عامة للضبط، أو لحماية الحقوق الأساسية في مجال محدد".

وجدت استثناءات في المنظومة القانونية الجزائرية:

- **الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها**، رغم كونها سلطة إدارية مستقلة بصريح نص المادة الثانية (2) من المرسوم الرئاسي رقم 15-261، إلا أنها منظمة بمرسوم رئاسي، لا بقانون، انظر: ***المرسوم الرئاسي رقم 15-261*** *المؤرخ في 8 أكتوبر 2015، المحدد لتشكيلة وتنظيم وكيفيات سير الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، ج.ر.ج.ج العدد 53، مؤرخة في 8 أكتوبر 2015، ص16*).

- **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته منظمة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، (سابقا قبل التعديل الدستوري لسنة 2020).**

ثانيا: الاستقلالية العضوية والوظيفية

تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية، بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية وصائية، كما لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي (السلمي) أي السلطة الرئاسية. بالإضافة إلى ذلك لا تعتبر هذه الهيئات لجانا استشارية ولا مرافق عامة خدماتية، ولا أجهزة شبه قضائية.

يترتب على ذلك، لا تتلقى توجيهات أو أوامر من أي جهة كانت، كما لا تخضع أعمالها للرقابة اللاحقة لأي جهة إدارية أو سياسية، باستثناء رقابة القضاء تطبيقا لمبدأ المشروعية شأنها شأن أي جهاز إداري آخر مكلّف بتطبيق القانون وملزم بالخضوع لأحكامه.

عموما يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون التي ترفع ضد القرارات الصادرة عنها، مع وجود استثناءات تتعلق بالجهة القضائية المختصة بنظر قراراتها.

تجب الإشارة إلى أنّه ليس للسلطات الإدارية المستقلة نظام موحّد، حيث تختلف طريقة تشكيلها وتعيين أعضائها، وكذا الآليات التي تضمن استقلاليتها، فضلا عن ذلك لا يزال الطابع الإداري وكذا مسألة الاستقلالية محل نقاش واسع لدى الفقه المقارن.

ثالثا: الطابع الجماعي collégiale

تعمل السلطات الإدارية المستقلة بطريقة جماعية، أعضاؤها غير قابلين للعزل من قبل السلطة التي قامت بتعيينهم، وولايتهم (عهدتهم) غير قابلة للتجديد.