المحاضرة رقم 2: أنواع السلطات الإدارية المستقلة

أوكل المشرع لهذه الهيئات صلاحية الضبط والرقابة في مجالات عديدة، فتقسم حسب مجال تدخلها: الاجتماعي، الاقتصادي، الحقوق والحريات. كما ظهرت مؤخرا منذ سنة 2008 في فرنسا ومنذ التعديل الدستوري لسنة 2016 في الجزائر فئة سلطات دستورية مستقلة.

أولا : التمييز من حيث الصلاحيات المكلّفة بها

أ- **السلطات المكلفة بضبط قطاع معيّن من الأنشطة:** مثل: مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الغاز والكهرباء، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط السمعي البصري، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، الوكالة الوطنية للذبذبات، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في طلب البشري، الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري، السلطة الوطنية للأمان والأمن النوويين، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، **الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (مرسوم رئاسي 06-413 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006)، سابقا أي قبل تعديل الدستور سنة 2020،**

في فرنسا: لجنة مراقبة البنوك، سلطة رقابة التأمينات، لجنة هيئات الائتمان ومؤسسات الاستثمار، لجنة ضبط الطاقة، سلطة المنافسة، سلطة الأسواق المالية، لجنة سبر الآراء، المجلس الأعلى للسمعي البصري، سلطة ضبط الاتصالات الإلكترونية والبريدية، سلطة ضبط التدابير التقنية...إلخ

ب- **السلطات المكلفة بحماية الحقوق الأساسية:** مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، أما المجلس الوطني لحقوق الإنسان فحافظ المؤسس على **طبيعته الاستشارية** ولم يحوّله إلى هيئة رقابية (المادة 211 من دستور 1996 المعدل سنة 2020)، لا يعتبر سلطة إدارية مستقلة. وسيط الجمهورية لا يعتبر أيضا سلطة إدارية مستقلة لأنه " يوضع لدى رئيس الجمهورية، ويستمد منه سلطته" (المادة

الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية).

في فرنسا توجد عدة سلطات في هذا المجال مثل: (وسيط الجمهورية سابقا (حل محله المدافع عن الحقوق)، اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات، لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية، اللجنة الوطنية لرقابة التوقيفات الأمنية، سلطة رقابة تلوث ضوضاء المطارات، اللجنة الوطنية للنقاش العمومي، اللجنة الوطنية لحسابات الحملة الانتخابية والتمويلات السياسية، السلطة العليا للصحة، السلطة العليا من أجل المساواة ومكافحة التمييز، المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية، المدافع عن الحقوق، الهيئة العليا لشفافية الحياة العامة..إلخ.

ثانيا: السلطات الإدارية المستقلة والسلطات العامة المستقلة

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة نتيجة ظروف تاريخية، منحتها التشريعات المقارنة عدة صلاحيات أثارت جدلا واسعا لدى الفقه الفرنسي، خاصة صلاحية **إصدار قرارات إدارية تنظيمية**، وممارسة **السلطة القمعية** (الردعية). لتصور ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات من جهة، (تدخل في صلاحيات **القضاء** من خلال توقيع العقوبات)، ومخالفة لأحكام الدستور، من خلال السماح لها بالتدخل في مجال السلطة التنظيمية الممنوحة أساسا للوزير الأول ورئيس الجمهورية.

ظهر في فرنسا منذ التعديل الدستوري لسنة 2008 اتجاه نحو إقرار **هيئات مستقلة بموجب الدستور** (دسترة بعض السلطات الإدارية المستقلة)، أولها كان المدافع عن الحقوق، الذي صدر القانون المتعلق به سنة 2011. ثم تدخل المشرع الفرنسي سنة 2017 ليحصي ستة وعشرين (26) **سلطة مستقلة، منها 7 سلطات إدارية مستقلة، و8 سلطات عامة مستقلة Autorités Publiques Indépendantes.**

ظهر هذا الشكل من السلطات في تونس، بمقتضى دستور 2014 الذي أطلق عليها تسمية **الهيئات الدستورية المستقلة**. "تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية الإدارية والمالية"، يتم انتخابها من قبل المجلس النيابي بأغلبية مطلقة، ترفع كل هيئة تقريرا سنويا للمجلس، لتتم مناقشته في جلسة عامة، تنشأ بقانون، يحدد كيفية انتخاب أعضائها، وطرق مساءلتها. (المادة 125 من الدستور التونسي لسنة 2014). الهيئات المنشأة تحت هذا الباب هي: "الهيئة العليا المستقلة للانتخابات"، "هيئة الاتصال السمعي البصري"، "هيئة

حقوق الإنسان"، و"هيئة التنمية المستدامة وحقوق الأجيال القادمة"، و"هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد".

في الجزائر بدأ يعرف هذا النوع من السلطات بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، بإنشاء الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات، التي تغيرت تسميتها إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات. ثم استحدث المؤسس بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تحت باب الرقابة هيئتين هما: **السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، والهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته.**

تم إنشاء الأولى بموجب القانون العضوي رقم 19-07 المؤرخ في 14 سبتمبر 2019، يتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، لتتم دسترتها بموجب المادة 200 من الدستور سنة 2020:" السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة مستقلة".

أما الهيئة الثانية فكانت منشأة بمقتضى المادة 18 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، وينظمها المرسوم الرئاسي رقم **06-413 22 نوفمبر 2006. تحولت إلى سلطة عامة مستقلة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 المادتان 204،** و205 تحت تسمية :"السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته"، المادة 205 :" السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة".

هل دسترة بعض السلطات المستقلة جاء بعد النقاش الكبير حول مدى دستوريتها، خاصة الصلاحيات الممنوحة لها، لاسيما السلطة التنظيمية، أي حتى تحسم مسألة دستورية الاختصاصات التي تمارسها، وتساؤل الفقه عن وجود سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاثة: التشريعية، التنفيذية، والقضائية

- **دستورية السلطات الإدارية المستقلة:**

بدأ يرتسم **النظام الدستوري** لهذه السلطات في فرنسا منذ التعديل الدستوري لسنة 2008. تقضي أحكام الدستور بوضع الإدارة العامة تحت تصرف السلطة التنفيذية، ممثلة أساسا في الحكومة. بعد ظهور السلطات الإدارية المستقلة، لم يكن من السهل الاعتراف بها كونها تنافس الحكومة في ممارسة عدة صلاحيات خاصة السلطة التنظيمية. علما أن الحكومة هي المسؤولة عن ضمان حسن سير الإدارة العامة وتصرفاتها (أعمالها)، وتقوم مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان.

برر المجلس الدستوري الفرنسي وجودها بأنه يمكن "أن يكون إنشاء سلطة إدارية مستقلة عنصراً من عناصر **الحماية الدستورية للحقوق الأساسية**". هكذا أطّر المجلس الدستوري بقوة إمكانية منح صلاحية ممارسة التنظيم (السلطة التنظيمية) إلى هيئات أخرى، عدا الجهاز التنفيذي ممثلا أساسا في قطبيه الوزير الأول ورئيس الجمهورية.

على الرغم من أن الدستور يمنح السلطة التنظيمية الوطنية للوزير الأول ورئيس الجمهورية، فإن المجلس الدستوري قرر أن هذه الأحكام الدستورية «لا تمنع المشرع من منح سلطة أخرى من سلطات الدولة عدا الوزير الأول مهمة وضع قواعد (معايير) تمكّن من تنفيذ القانون".

لكنه قيّد هذه الهيئات عند تدخلها في **التنظيم** من حيث مجال ممارسته ومن حيث مضمونه؛ حيث أوضح أن هذا التفويض لممارسة السلطة التنظيمية لا يمكن أن يتعلق إلا بـ "تدابير محددة حيث **مضمونها**، ومن حيث **مجال تطبيقها**" (القرار المؤرخ في 18 سبتمبر 1986، والقرار الصادر في 17 يناير 1989). فهي إذن **سلطة تنظيمية غير مستقلة** (تأتي لتطبيق قانون)، ترتبط مسألة الضبط ارتباطا وثيقا بالرقابة.

واجب

هل تؤدي دسترة السلطات المستقلة إلى تغيير طبيعتها القانونية؟ لاسيما ما يتعلق بالجهة المختصة بالرقابة على قراراتها؟