المحاضرة رقم 3: التطور التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة

الأهداف:

يصبح المتعلم قادرا على:

-تحديد مبررات إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

- تمييز ظروف ظهورها بين مختلف الأنظمة القانونية المقارنة

- استنتاج مبررات ظهورها وإنشائها في الجزائر

يتطلب الموضوع معالجة النقاط الآتية: الحاجات والمبررات التي يسعى مفهوم السلطة الإدارية المستقلة إلى تلبيتها، ظهورها، تطورها.

أولا: مبررات إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

تم إنشاء سلطات الضبط "لضمان الفصل بين الدولة والاقتصاد"، إن إنشاء هذه الهيئات له مبررات تاريخية، وضرورات قانونية، إلى جانبها توجد مبررات أخرى، جاءت في تقرير مجلس الدولة الفرنسي سنة 2001:

- **تقديم ضمان قوي للرأي العام بعدم تحيّز (حياد) الدولة:** بالنظر إلى عدم الثقة في السلطتين السياسية والإدارية، تبدو السلطات المستقلة كبديل شرعي يفترض فيه عدم التحيز، والعمل مثل جهاز القضاء "بحياد وموضوعية واستقلالية". كما أن عدم ارتباطها العضوي بالإدارة التقليدية (الوزارات) يمنحها شرعية أكثر.
- **إشراك المهنيين في تنظيم ورقابة قطاع من النشاط، أو لحل المشكلات الحساسة:** إن المشاركة الواسعة للمهنيين (الخبراء) تسمح بتوفر المعلومات الكاملة لدى هيئة اتخاذ القرار بشأن التدابير الواجب اتخاذها، وضمان الملاءمة الجيدة لهذه التدابير مع الواقع، و"السماح بتفاعل مرن مع التحركات الأساسية للسوق".

- "**ضمان فعالية التدخل من حيث السرعة والتكيف مع الاحتياجات والأسواق المتغيرة واستمرارية العمل**": يتم اتخاذ القرار على مستوى السلطات الإدارية المستقلة بسرعة أكبر من الإدارة المركزية، لتحررها من القيود الكلاسيكية التي تميز الإدارة التقليدية. كذلك تضمن استمرارية في العمل، وسرعة اتخاذ العقوبات بسبب مرونة الإجراءات خلافا للقاضي الجنائي حيث تكون الإجراءات طويلة.
- البحث عن طرق وأنماط جديدة للضبط في المجال الاقتصادي والاجتماعي، مع منح مكانة كبيرة لآليات **الوساطة في حل النزاعات**. والرغبة في استحداث تدابير ملموسة **تضمن شفافية النشاط العمومي**.

ظهرت السلطات المستقلة في البداية بهدف حماية الحرية الفردية بسبب الانتقادات الموجهة للإدارة التقليدية المتدرِّجة برئاسة الوزير الأول، لأن القرارات التي تتخذ من قبلها تغلب عليها المصلحة السياسية، فجاء إنشاء السلطات الإدارية المستقلة **لتحقيق هدفين:**

– لقطع إدارة **السلطة السياسية** حتى تتسم القرارات الاقتصادية **بالحياد والاستقلالية**، لأن المختصين (المحترفون، المهنيون) يشاركون في اتخاذ القرار. ذلك أن هذه الأجهزة تتشكل من **أعضاء يمثلون الدولة، وآخرين مختصين (خبراء) من المجال المعني (القطاع المعني).**

– تتمتع هذه السلطات **بالاستقلالية** في اتخاذ القرار (لا يمكنها تلقي الأوامر والتعليمات من أي سلطة)، لا تخضع هذه الهيئات للتسلسل الهرمي للإدارة (التدرّج الإداري).

ثانيا: ظهورهـــا

أ- **في الولايات المتحدة الأمريكية:** يرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الانجلوساكسونية، أنشئت "اللجنة الفيدرالية للتجارة " في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1887 كسلطة إدارية، ثم أصبحت سلطة ضبط مستقلة عام 1889 نتيجة السياسة التي انتهجها الرئيس روزفلت للخروج من الأزمة الاقتصادية، ثم أعلن الكونغرس عن قائمة تضم 17 سلطة إدارية مستقلة، اختلفت مسمياتها بين اللجان، والمجالس، المكاتب، الوكالات..

ب-**انتقال هذا النوع إلى بريطانيا:** ظهرت هذه الهيئات في انجلترا بعد الحرب العالمية الثانية، يطلق عليها "تسمية quangos" أو "الهيئات العامة غير الحكومية، وهي ثلاثة أنواع: "الهيئات العامة التنفيذية غير

الحكومية "، هي هيئات مستقلة تشارك في تقديم أو تنظيم خدمة عامة. "الهيئات العامة الاستشارية غير الحكومية"، هي هيئات استشارية ذات خبرة في مجال معين، وأخيراً "المحاكم" وهي هيئات قضائية متخصصة.

يعتمد أغلب هذه السلطات على الحكومة، كما أدت الإصلاحات المتتالية للإدارة المحلية والخدمات الصحية الوطنية إلى إنشاء عدد كبير منها. يمارس الوزراء درجات متفاوتة من الرقابة على هذه الهيئات، يكتفي الوزير بمنحها مبادئ العمل والأهداف التي يجب تحقيقها، مع وجود اختلافات حسب كل جهاز، تتمتع ببعض الاستقلالية الوظيفية وبعض الحرية لتحديد عملها.

ت-ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا: استلهم المشرع الفرنسي هذه الآلية من النظام الانجلوساكسوني، بدأت تظهر في سنوات السبعينيات بغرض أداء مهام الضبط، كون هذه المهام لا تتلاءم مع البنى الإدارية التقليدية. استعملت عبارة "سلطة إدارية مستقلة" لأول مرة في فرنسا بموجب القانون المؤرخ 6 جانفي 1978 الذي أنشأ اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات، ثم الهيئة العليا للسمعي البصري عام 1982،...إلخ.

-ولدت هذه الهيئات في سياق خاص، أدى في النهاية إلى ظهور ابتكار قانوني؛ يتمثل في أجهزة مختلفة عن الإدارة التقليدية، وعن الهيئات التي أنتجها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسكيو في كتابه:"روح القوانين". في البداية كانت نية **وزارة الداخلية** تركيز قواعد البيانات التي تحتفظ بها دوائر الشرطة (بما في ذلك المعلومات العامة، ومديرية الأمن الإقليمي، والشرطة القضائية)، دون إجراء أي نقاش عام مسبق حول العملية، على الرغم من توصيات مجلس الدولة ووزارة العدل، حول أهمية وضرورة إيجاد أداة جديدة من أجل التصدي للتهديدات التي يمكن أن تشكلها عملية حوسبة الملفات على الحريات الأساسية.

-نتيجة معارضة الرأي العام، منع الوزير الأول المرافق من مباشرة أي إجراءات جديدة في هذا المسار دون ترخيص منه، وقدم مرسوما للتوقيع من قبل رئيس الجمهورية قصد "تشكيل لجنة تقترح على الحكومة، في فترة ستة أشهر، تدابير تهدف إلى ضمان أن يتم تنفيذ تطوير تكنولوجيا المعلومات في القطاعين العام وشبه العام والخاص، مع احترام الحياة الخاصة والحريات الفردية والحريات العامة". هذه اللجنة التي ترأسها نائب رئيس مجلس الدولة، قدمت في 27 يونيو 1975 وتقريرا، بناءً عليه، تم تقديم مشروع قانون في 9 أوت 1976، والذي كان على البرلمان مناقشته في 4 أكتوبر 1976، والذي نتج

عنه في النهاية القانون رقم 78-17 المؤرخ 6 يناير 1978، الذي كرّس لأول مرة فكرة السلطة الإدارية المستقلة.

-على مستوى البرلمان، تم منح هذا النوع من الهيئات صفة السلطة الإدارية المستقلة بعد عدة ترددات حول النظام الذي ستتمتع به؛ اقترح البعض على مستوى الغرفة البرلمانية الأولى (الجمعية الوطنية) إنشاء مؤسسة (هيئة) عامة تخضع للوصاية. مقابل هذا المقترح، دافع البعض عن إمكانية إخضاعها للحكومة في إطار السلطة الرئاسية، بحيث تتدخل الحكومة عبر سلطتها هذه لتعديل (تصحيح) قرارات هذه الهيئة، بينما ارتأى البعض الآخر عدم إخضاع قراراتها لأي نوع من الرقابة عدا رقابة القضاء. وفي الأخير وبعد تعديل قدم على مستوى مجلس الشيوخ تم إقرار صفة السلطة الإدارية المستقلة لهذه اللجنة، ولم يكتف المشرع بإعطائها صفة مصلحة إدارية تابعة لإحدى الوزارات (وزارة العدل)، خلافا لما اقترحته الجمعية الوطنية.

ث-ظهورها في الجزائر: لم تظهر السلطات الإدارية المستقلة والمسماة كذلك بسلطات الضبط في النظام القانوني الجزائري، إلا منذ 1990 تأسّيا بالتجربة الفرنسية، مع بدء التحول نحو اقتصاد السوق والانسحاب التدريجي للدولة من المجال الاقتصادي، وتغير وظيفتها من متدخلة إلى ضابطة، بصدور دستور 23 فبراير 1989.

تم ذكر عبارة سلطة إدارية مستقلة في قانون الإعلام لسنة 1990، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون رقم 90-07، حيث نصت المادة 59 منه على :" يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". كلف بضبط قطاع الإعلام، تم حل المجلس عام 1993، بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-252.

مع إنشاء عدة سلطات أخرى:

- مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض،
- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10.
- مجلس المنافسة بموجب أمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة،

في مرحلة ثانية تم إنشاء:

- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بموجب القانون رقم 01-10، المتضمن قانون المناجم.
- سلطة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.
- سلطة ضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003 (القانون رقم 02-11 مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003).
- سلطة ضبط المياه بموجب القانون رقم 05-12، يتضمن قانون المياه.
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 06-01، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،
- لجنة الإشراف على التأمينات بموجب القانون رقم 06-04، المعدل والمتمم للأمر رقم 95-07، المتعلق بالتأمينات...ثم جاءت مرحلة ثالثة لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة منذ 2012.

المراجع:

- Conseil d'État, Les autorités administratives indépendantes, Rapport public 2001, op.cit.
- ELVIRA Talapina, op.cit.
- Fallait Pas Faire Du Droit, La référence du droit en ligne, Les autorités administratives indépendantes (fiche thématique), rédigé le 22/12/2019, [En ligne] < https://www.fallaitpasfairedudroit.fr/droit-administratif/organisation-administrative/les-autorites-administratives-independantes-fiche-thematique >
- حدري سمير، المرجع السابق.
- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006-2007.