



UNIVERSITE CHADLI BENDJEDID - ELTARF

جامعة الشاذلي بن جديد - الطارف

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



UNIVERSITE CHADLI BENDJEDID - ELTARF

محاضرات في مقياس السلطات الإدارية المستقلة

موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر - القانون العام المعقق، السداسي الأول

أستاذة المقياس: جامل صباح، أستاذة محاضرة "أ"

2026 /2025

معلومات حول المقياس

الفئة المستهدفة: السنة الأولى ماستر قانون عام معمق

معامل المقياس: 1

رصيد المقياس: 1

السداسي: الأول

وحدة التعليم: استكشافية

نمط التعليم: عن بعد

المكتسبات القبلية: تم اكتساب معلومات حول المادة من خلال دراسة مقياس القانون الإداري السنة الأولى جذع مشترك حقوق، ومقياس القانون العام الاقتصادي في السنة الثالثة ليسانس قانون عام

أهداف التعليم

يهدف هذا المقياس إلى تمكين الطالب من الإلمام بالهيئات الإدارية المستقلة والمتخصصة ذات الطابع المركزي، من حيث طبيعتها القانونية، وظائفها، وآليات عملها داخل التنظيم الإداري. وبشكل أدق، تمكين الطالب من:

- تحديد ماهية الهيئات الإدارية المستقلة والمتخصصة ذات الطابع المركزي، ،
- استخراج أنواع السلطات الإدارية المستقلة وطبيعتها القانونية
- استنتاج وظائفها، وآليات عملها داخل التنظيم الإداري.

طريقة التقييم: امتحان في نهاية السداسي

أستاذة المقياس: جامل صباح

البريد الإلكتروني: djamel-sabah@univ-eltarf.dz

البرنامج (عرض التكوين)

1. المفهوم
2. التطور التاريخي
3. علاقتها بالسلطات الإدارية المركزية
4. أنواعها
5. تطبيقاتها في الجزائر
6. اختصاصاتها

محاوّر الدروس

مقدمة

المحور الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة وتطبيقاتها في الجزائر

المحاضرة رقم 1: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

المحاضرة رقم 2: أنواع السلطات الإدارية المستقلة

المحور الثاني: النشأة والتطور

المحاضرة رقم 3: التطور التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة

المحاضرة رقم 4: تطور السلطات الإدارية المستقلة

المحاضرة رقم 5: تطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

المحور الثالث: الاختصاصات

المحاضرة رقم 6: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

المحور الرابع : الرقابة

المحاضرة رقم 7: الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

المحور الخامس: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات الإدارية المركزية

المحاضرة رقم 8: أولاً - عدم تبعية السلطات المستقلة لأي سلطة من السلطات الثلاثة

المحاضرة رقم 9: ثانياً - الاستقلالية الوظيفية

خاتمة

مقدمة

بعد الانفتاح السياسي والاقتصادي لسنة 1989 في الجزائر، وانتهاج سياسة التحول التدريجي نحو اقتصاد السوق، لم تعد الدولة هي المنتجة والمستغلة والمنظمة والضابطة للنشاط الاقتصادي، بل تم تحرير الحقل الاقتصادي، وأصبحت أحد الناشطين فيه. كذلك في مجال الحريات العامة، تم فتح المجال السياسي والاجتماعي لناشطين جدد (التعددية: النقابية، السياسية، حرية الصحافة...).

فرض هذا التحول نقل بعض الصلاحيات من الإدارة التقليدية التابعة للسلطة التنفيذية إلى هيئات جديدة مستقلة ومحيدة، تدعى السلطات الإدارية المستقلة.

ظهر هذا النوع من الإدارة المتخصصة أول الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية ثم بدأت تظهر في فرنسا ابتداء من سنوات السبعينيات وتضاعفت فيما بعد. بدأ يظهر هذا النوع من السلطات في الجزائر منذ سنة 1990 بإنشاء أول سلطة مستقلة للضبط وهي المجلس الأعلى للإعلام، ثم تضاعف وجودها في المجال الاقتصادي والحقوق الحريات.

لا تندرج هذه السلطات ضمن أي فئة من فئات الهيئات الإدارية الموجودة، التي تتمحور حول الإدارة المركزية للدولة (القائمة في إطار السلطة التنفيذية)، ولا ضمن الجهاز القضائي، كما لا تعتبر هيئات استشارية.

أوكلت لها مهمة الضبط في ثلاثة ميادين رئيسية، هي: الحقوق والحريات، العلاقة بين المواطنين والإدارة، والمجال الاقتصادي خاصة.

المحور الأول: ماهية السلطات الإدارية المستقلة وتطبيقاتها في الجزائر

المحاضرة رقم 1: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

Autorités Administratives Indépendantes (AAI)

Independent Administrative Authorities (IAA)

أهداف الدرس:

يصبح المتعلم قادرا على:

- تحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

- استخراج الخصائص المميزة لها

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

المطلب الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

استعمل مصطلح السلطة الإدارية المستقلة أول مرة في فرنسا عام 1978 بمناسبة دراسة مشروع

قانون يتعلق بتكنولوجيا المعلومات والملفات والحرية، الذي أنشأ "اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحرية".

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 فال الأمر للفقه والقضاء.

الفرع الأول: التعريف الفقهي

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

- **سلطة:** وبهذا فهي تتمتع بسلطة معيارية (وضع القواعد)، يمكنها إصدار قرارات قرارات إدارية تنفيذية، مما يميزها 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 معينة 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 المترتبة (السلطة الرئاسية le pouvoir hiérarchique)، إلا أنها تعمل نيابة عن الدولة وتحمل 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، لأن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون (فاعل)، فلا يتصور أن تكون خصما وحكما في الآن ذاته.

ت2- 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 أُفردت بهيئة ضبط قطاعية لأن قانون المنافسة يطبق على كل النشاطات الاقتصادية، كما أن تدخله 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 تتولى رقابتها، وفي الوقت نفسه تستقل عن السلطات العمومية التي أسستها خارج البنى الإدارية التقليدية".

ت4- السلطات الإدارية المستقلة هيئات مكلفة بمهمة ضبط النشاط في المجال الاقتصادي، والاجتماعي، فهي لا تسيّر مرفقا وإنما تراقب نشاطا معيناً، لتحقيق التوازن. "وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق، وأكلت 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 تتميز "بخصوصية هامة (اختلاف) تجاه المبادئ التقليدية لتنظيم الدولة التي ترتبط بالوزير، وتُخضع 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 متميزة عن الإدارة لكنها تابعة للدولة، تتمتع بسلطة التقرير (إصدار القرارات)، دون أن ترتبط بالحكومة؛ أي لا تخضع للسلطة الرئاسية لأي وزارة، ولا لنظام الوصاية (مجلس الدولة الفرنسي، تقرير 2001).

المطلب الثاني: الخصائص المميزة للسلطات الإدارية المستقلة

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

أولاً: 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:

- ## ثانيا: الاستقلالية العضوية والوظيفية

ثالثا: الطابع الجماعي collégiale

9

المراجع:

- Conseil d'État, *Les autorités administratives indépendantes*, Rapport public 2001, la Documentation française, Paris, 2001 < <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/rapport-public-2001> > (date de consultation :23 mars 2024)

- 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، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 53، مؤرخة في 8 أكتوبر 2015.
- المرسوم الرئاسي رقم 06-413 مؤرخ في 22 نوفمبر 2006 ، يحدد تشكيلة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته وتنظيمها وكيفية سيرها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 74، مؤرخة في 22 نوفمبر 2006 .

المحاضرة رقم 2: أنواع السلطات الإدارية المستقلة

الأهداف:

يصبح المتعلم قادرا على:
-تحديد أنواع السلطات الإدارية المستقلة

- تمييزها عن السلطات الدستورية المستقلة

- استخراج تطبيقاتها في الجزائر

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 المكلفة بها

أ- السلطات المكلفة بضبط قطاع معين 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 الطب 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، بعد التعديل أصبحت تنشأ بقانون).

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 يحوله 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.. الخ.

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 ليحصى ستة وعشرين (26) سلطة مستقلة، منها 7 سلطات إدارية مستقلة، و 8 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 تقريراً سنوياً 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 استحدثت المؤسس بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 تحت باب الرقابة هيئتين هما: **السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات**، و**الهيئة 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". حالياً تخضع للأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات.

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 المؤرخ في 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". حالياً يحكمها القانون رقم 22-08 مؤرخ في 5 ماي 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 32 مؤرخة في 14 ماي 2022.

هل دسترة بعض السلطات المستقلة جاء بعد النقاش الكبير حول مدى دستوريته، 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 أطر المجلس الدستوري بقوة إمكانية منح صلاحية ممارسة التنظيم (السلطة التنظيمية) إلى هيئات أخرى، عدا الجهاز التنفيذي ممثلاً أساساً 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 ارتباطاً وثيقاً بالرقابة.

واجب:

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

المراجع:

- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 في الجريدة الرسمية، العدد 82، مؤرخة في 30 ديسمبر 2020.
- الأمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021، المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج، العدد 17، مؤرخة في 10 مارس 2021، معدل ومتمم.
- القانون العضوي رقم 23-14 المؤرخ في 27 أوت 2023، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية العدد 56، مؤرخة في 29 أوت 2023.
- القانون رقم 18-11 المؤرخ في 2 جويلية 2018، يتعلق بالصحة، الجريدة الرسمية العدد 46، مؤرخة في 29 جويلية 2018، معدل ومتمم.
- القانون رقم 22-08 مؤرخ في 5 ماي 2022 يحدد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية عدد 32 مؤرخة في 14 ماي 2022.
- المرسوم الرئاسي رقم 20-45 المؤرخ في 15 فبراير 2020، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية العدد 9، مؤرخة في 19 فيفري 2020.
- رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع.م.د/19 مؤرخ في 14 سبتمبر 2019 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالسلطة المستقلة للانتخابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 55، مؤرخة في 15 سبتمبر 2019.
- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006.
- نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، تنظيم كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
- محمد شفيق صرصار، التقرير التمهيدي، الهيئات الدستورية المستقلة: أي تكريس؟ أعمال الملتقى العلمي حول الهيئات الدستورية، تنظيم جمعية البحوث في الانتقال الديمقراطي والجمعية التونسية للعلوم الإدارية وكلية العلوم القانونية والاجتماعية والسياسية بتونس بمساهمة المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، يومي 2 و 3 مارس 2018.

- ELVIRA Talapina, Contribution à la théorie du droit public économique par l'analyse comparative du droit français et du droit russe. Droit. Université de la Réunion, 2011. Français. (NNT : 2011LARE0018). (tel- 00867003) HAL Id:tel-00867003 <https://theses.hal.science/tel-00867003v1> Submitted on 27 Sep 2013

المحور الثاني: النشأة والتطور

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 تحيز (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 مرّن 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 المتدرجة 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 (المحترفين، المهنيين) 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 (التدرج الإداري).

ثانيا: ظهورها

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 السياسية 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 إنجلترا 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 والحرية، 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 وتقريراً، 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 ستمتع 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 تأسيا بالتجربة الفرنسية، مع بدء التحول نحو اقتصاد السوق والانسحاب التدريجي للدولة من المجال الاقتصادي، وتغير وظيفتها من متدخلة إلى ضابطة، بصور 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.

المحاضرة رقم 4: تطور السلطات الإدارية المستقلة

الأهداف:

يصبح المتعلم قادراً على:

- تفسير تطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا
- التمييز بين الهيئات الإدارية المستقلة والسلطات العامة المستقلة التي يحكمها النظام الأساسي العام.
- استنتاج موقف المجلس الدستوري الفرنسي في توصيف السلطة الإدارية المستقلة

أ - تطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا:

شهدت السلطات الإدارية المستقلة تطوراً ملحوظاً خلال الربع الأخير من القرن العشرين، الأمر الذي دفع المشرع إلى إضفاء هذه الصفة على عدد كبير من الهيئات، كما اعترف القضاء بدوره لبعض الأجهزة بصفة السلطة الإدارية المستقلة.

وفي المقابل، أطلقت على بعض الهيئات تسميات مختلفة دون أن يؤثر ذلك في طبيعتها القانونية؛ فهناك من سُميت "سلطة مستقلة" كما هو الحال بالنسبة للمجلس الأعلى للسمعي البصري، ومنها ما وُصف بـ "السلطة الدستورية المستقلة" مثل المدافع عن الحقوق.

ومع ذلك، لا تخضع هذه الهيئات لنظام قانوني موحد، إذ يعمل كل جهاز وفق القواعد الخاصة المنظمة له. كما ظهرت إلى جانبها سلطات عمومية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، وتستمد وجودها مباشرة من الدستور.

ظهرت أيضاً سلطات عامة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية، تستمد وجودها مباشرة من الدستور.

أمام حالة عدم التجانس هذه، تدخل المشرع بتاريخ 20 جانفي 2017 بقانونين أحدهما عضوي والآخر عادي. خصص الأول للسلطات الإدارية المستقلة، وتحديد العناصر الرئيسية لنظامها الأساسي ضمن مجال اختصاص المشرع (تنشأ بقانون لا بمرسوم).

يتضمن النص الثاني حل مشكلة تشتت القوانين الأساسية الخاصة، من خلال وضع نظام أساسي عام ينطبق على جميع السلطات الإدارية المستقلة، والسلطات العامة المستقلة. تم وضع قائمة شاملة من هذه السلطات التي ينطبق عليها النظام الأساسي العام، أحصى: 18 سلطة إدارية مستقلة، و 8 سلطات عامة مستقلة، مقلصا العدد من 40 إلى 26 سلطة.

السلطات الإدارية المستقلة الواردة في ملحق القانون رقم 55-2017:

- سلطة رقابة تلوث ضوضاء المطارات،
- سلطة المنافسة،
- سلطة ضبط توزيع الصحافة،
- سلطة ضبط الاتصالات الإلكترونية و البريدية،
- سلطة ضبط الألعاب على الخط (عبر الإنترنت)،
- سلطة ضبط الأمن النووي،
- لجنة تعويض ضحايا التجارب النووية،
- لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية،
- لجنة ضبط الطاقة،
- لجنة سرية الدفاع الوطني،
- اللجنة الوطنية للرقابة على تقنيات الاستعلامات،
- اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات،
- اللجنة الوطنية لحسابات الحملة الانتخابية والتمويلات السياسية،
- اللجنة الوطنية للنقاش العمومي،
- المراقب العام لأماكن الحرمان من الحرية،
- المدافع عن الحقوق،
- السلطة العليا من أجل شفافية الحياة العامة،
- المجلس الأعلى لتقييم البحث والتعليم العالي.

السلطات العامة المستقلة الواردة في ملحق القانون رقم 55-2017:

- الوكالة الفرنسية لمكافحة المنشطات،

- سلطة ضبط النقل (حلت محل سلطة ضبط أنشطة السكك الحديدية والطرق)،
- سلطة الأسواق المالية،
- المجلس الأعلى للسمعي البصري،
- السلطة العليا للصحة،
- السلطة العليا لنشر المصنفات وحماية الحقوق على الانترنت،
- المجلس الأعلى لمفوضية الحسابات،
- الوسيط الوطني للطاقة.

على الرغم من هذا المجهود التشريعي، وبالرغم من طابعه المحدود، فإنه لا يخلو من قدر من التعقيد؛ ذلك أن القانون، وإن كان قد جرد بعض الهيئات من صفة السلطة الإدارية المستقلة، فإنه في المقابل منح عدداً منها ضمانات تكفل استقلاليتها، ولا سيما من خلال عدم خضوعها لأي سلطة وصاية أو توجيه.

ومن ثم، يتعين التمييز، من جهة أولى، بين الهيئات الإدارية المستقلة الواردة ضمن القائمة التي حددها قانون 20 جانفي 2017، والتي تتمتع بصفة سلطة إدارية مستقلة أو سلطة عمومية مستقلة، وتخضع للنظام الأساسي العام؛ ومن جهة ثانية، بين الهيئات التي لم تُدرج ضمن هذه القائمة ولا تتمتع بهذه الصفة، لكنها تستفيد مع ذلك من بعض ضمانات الاستقلالية.

وقد تبنى المجلس الدستوري هذا التوجه، عندما أكد أن مبادئ الاستقلالية والحياد ذات القيمة الدستورية تسري على كل سلطة إدارية لا تخضع للسلطة الرئاسية للوزير، حتى وإن لم تكن مدرجة ضمن القائمة التشريعية للسلطات الإدارية المستقلة.

المراجع:

-Fallait Pas Faire Du Droit, La référence du droit en ligne, Les autorités administratives indépendantes (fiche thématique, op. cit.

[LOI organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, Journal Officiel \(J.O.\) le 21 janvier 2017 \(Texte n° 1\) < https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2017/01/21/0018 >](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2017/01/21/0018)

Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, **Journal Officiel (J.O.)** le **21 janvier 2017** (Texte n° 1) < <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2017/01/21/0018> >

المحاضرة رقم 5: تطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

الأهداف:

يصبح المتعلم قادرا على:

- تحديد المراحل الكبرى لتطور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر
- تمييز السلطات التي أنشئت في بداية التحول نحو الدولة الضابطة (بداية التسعينيات) والسلطات المنشأة فيما بعد (الألفينيات)

تم إنشاء ثلاث سلطات سنة 1990 المجلس الأعلى للإعلام، كأول سلطة ضبط قطاعية، ومجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية. أنشئت عدة سلطات رافقت عملية التحول الاقتصادي وفتح السوق منذ 1993 إلى غاية 2000، ثم توالى عملية الإنشاء إلى غاية 2012، تاريخ لتظهر سلطات أخرى بعدد معتبر.

1- **مجلس النقد والقرض:** أنشئ سنة 1990 بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، حاليا يحكمه الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض. يعتبر سلطة نقدية تصدر أنظمة لتنظيم وتقنين النشاط المصرفي، (تأطير المهنة المصرفية، ضبط شروط الالتحاق بالمهنة المصرفية)، كما يمثل سلطة نقدية تصدر قرارات فردية: الترخيص لتأسيس البنوك والمؤسسات المالية الوطنية والأجنبية، أما الاعتماد يمنحه محافظ بنك الجزائر (المادة 92 الفقرة الأخيرة من الأمر 03-11)

2- **اللجنة المصرفية 1990:** تم إنشاؤها بالقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد، تتولى مهمة الرقابة والتأديب، تراقب مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها من جهة، وقواعد حسن سير المهنة من جهة أخرى. لا يتمتع مجلس النقد والقرض بالشخصية المعنوية، كما لم يبين قانون النقد والقرض صراحة الطبيعة القانونية للجنة المصرفية، لكن تدخل مجلس الدولة الجزائري ليضفي طابع السلطة الإدارية المستقلة عليها.

3- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة: أنشئت بموجب المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق بالنقد والقرض، الذي لم يتضمن أي إشارة للطبيعة القانونية لها إلا أن النص المعدل له (القانون رقم 03-04)، تنص المادة 420 منه على: "تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

4- مجلس المنافسة 1995: أنشئ مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة، الذي لم يحدد طبيعته القانونية، لكن بصدور الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، نص صراحة على كونه "كسلطة إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" (المادة 23 منه). رغم أن قراراته يطعن فيها أما القضاء العادي (مجلس قضاء الجزائر الفاصل في المواد التجارية المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة)، سلطة ضبط له صلاحيات "اتخاذ القرار والاقتراح وإبداء الرأي"، يستشار حول أي نص تنظيمي يتعلق بالمنافسة، التحقيق حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمنافسة، يمكنه إصدار "أنظمة وتعليمات ومنشورات (المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المادة 13 منه). له توقيع العقوبات المالية، إصدار الأوامر واتخاذ التدابير التحفظية للحد من الممارسات المقيّدة للمنافسة، الترخيص ببعض الممارسات المقيّدة، (الرقابة الوقائية).

ثم تسارع إنشاء هذه السلطات، مع تعديل أغلب النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات السابق إنشاؤها:

5- سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية: أنشئت بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية كسلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تتمتع بسلطة إصدار قرارات فردية، وسلطة المراقبة، وكذا توقيع بعض العقوبات (المادة 10 منه). تغير اسمها إلى **سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية** بموجب القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية (المادة 11).

6- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية: تم إنشاؤها بموجب القانون رقم 01-01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناجم، كسلطتي ضبط وتسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

7- **لجنة ضبط الغاز والكهرباء**: أنشئت لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، باعتبارها هيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

8- **سلطة ضبط النقل**: تم إنشاؤها بموجب قانون المالية لسنة 2003، كسلطة ضبط، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

9- **الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات**، والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات بموجب القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، المتعلق بالمحروقات (المعدل بالأمر رقم 06-10)، تنص المادة 12 منه على: "تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات:

- وكالة وطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، وتدعى في صلب النص "سلطة ضبط المحروقات".

- وكالة وطنية لتأمين موارد المحروقات، وتدعى في صلب النص "النفط".

لا تخضع وكالتا المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة، لاسيما فيما يتعلق بتنظيمهما وسيرهما والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بهما.

... تخضع الوكالتان في علاقاتهما مع الغير للقواعد التجارية...، فهي ذات طابع تجاري. أبقى

القانون رقم 19-13 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 المنظم لنشاطات المحروقات على هاتين الهيئتين انظر المادتين: 2، 22 منه.

10- **سلطة ضبط المياه**: القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، لم يحدد طبيعتها، تم إلغاؤها لاحقا.

11- **سلطة ضبط السمعي البصري**: أنشئت بموجب القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 12 يناير 2012، المتعلق بالإعلام. تنص المادة 64 منه على: "تؤسس سلطة ضبط السمعي البصري، وهي سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

12- **الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في طب البشري** 2008،

13- **سلطة ضبط الصحافة المكتوبة** 2012،

14- الوكالة الوطنية للذبذبات (تحت وصاية وزير المواصلات السلكية واللاسلكية) القانون رقم 20-04 يتعلق بالاتصالات الراديوية.

15- الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري: المرسوم التنفيذي رقم 07-119 المؤرخ في 23 أبريل 2007 يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري ويحدد قانونها الأساسي، المعدل والمتمم

16- السلطة الوطنية للأمان والأمن النوويين، القانون رقم 19-05 المؤرخ في 17 جويلية 2019، يتعلق بالأنشطة النووية.

17- الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها سلطة إدارية مستقلة توضع لدى الوزير المكلف بالعدل (المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-21 المؤرخ في 8 أكتوبر 2015، ج.ر عدد 53، مؤرخة في 8 أكتوبر 2015).

18- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام (إلا أن المنظم لم يمنحها الاستقلالية تابعة للوزير المكلف بالمالية، تتمتع باستقلالية في التسيير فقط، المادة 213 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ج. ر عدد 50 مؤرخة في 20 سبتمبر 2015) ..إخ

19- بالإضافة إلى هذه السلطات أنشأ المشرع في المجال المالي سلطتي ضبط إلا أنهما وضعتا تحت رقابة وزير المالية هما: سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية، ولجنة رقابة التأمينات المادة 209 من القانون رقم 06-04 المعدل والمتمم للأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات.

20- كما شهد قطاع النقل الجوي إنشاء سلطة مكلفة بالطيران المدني سنة 1998 دون تحديد طبيعتها القانونية حول اختصاصها سنة 2003 إلى وزير النقل، ثم إنشاء الوكالة الوطنية للطيران المدني، كسلطة لضبط القطاع.

- تم إلغاء بعض السلطات الإدارية المستقلة مثل: المجلس الأعلى للإعلام، سلطة ضبط المياه.

- تم إنشاء نوع جديد من السلطات المستقلة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، (الهيئة العليا لمراقبة الانتخابات)، التي حلت محلها "السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات"، التي دسترت (المادة 200) بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020، بالإضافة إلى دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته (المادتان: 204، و 205). لكن الملاحظ اكتفاء المؤسس الجزائري بوصفها ب"مؤسسة مستقلة"، دون

أن يضيف عامة (فرنسا)، أو إدارية، أو دستورية (تونس). مما يفتح المجال واسعا للبحث في طبيعة هاتين الهيئتين، والآثار القانونية المترتبة على ذلك، لاسيما فيما يخص الرقابة على القرارات الصادرة عنهما.

ظهور سلطات أخرى:

سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية 2023 ، السلطة الوطنية المستقلة لضبط السمععي البصري، السلطة لوطنية المستقلة للانتخابات (التعديل الدستوري 2020) ، السلطة المستقلة للشفافية الوقاية من الفساد ومكافحته، ..إلخ

المصادر والمراجع:

- القانون العضوي رقم 23-14 مؤرخ في مؤرخ في 27 أوت 2023، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 56، مؤرخة في 29 أوت 2023.
- القانون رقم 23-19 مؤرخ في 2 ديسمبر 2023، يتعلق بالصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 77، مؤرخة في 2 ديسمبر 2023.
- قانون رقم 23-20 مؤرخ في 2 ديسمبر 2023، يتعلق بالنشاط السمععي البصري الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 77، مؤرخة في 2 ديسمبر 2023.
- بوجملين وليد، المرجع السابق.
- حدري سمير، المرجع السابق.
- نزليوي صليحة، المرجع السابق.

المحور الثالث: الاختصاصات

المحاضرة رقم 6: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

الأهداف:

يصبح المتعلم قادرا على:

- تحديد صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة
- التمييز بين الصلاحيات المسندة للسلطات العامة (التنفيذية والقضائية خاصة) وتلك الموكلة للسلطات الإدارية المستقلة
- تفسير شرعية تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية والصلاحيات القمعية

يتمتع بعضها بسلطة تنظيمية واستشارية، ثم نقل جزء هام من سلطة إصدار القرار على المستوى الوزاري إلى هذه الهيئات خاصة المتعلقة بمنح الرخص والاعتمادات كما تم الاعتراف لأغلبها باختصاصات شبه قضائية تتمثل في توقيع العقوبات الإدارية عند مخالفة القواعد القانونية من قبل المتعامل الاقتصادي بالإضافة إلى منح بعضها سلطة التحكيم (الفصل في النزاعات).

أولا: الرقابة الوقائية بإصدار القرارات الفردية

تمارس السلطات المستقلة صلاحية الرقابة القبلية على دخول السوق من قبل المتعاملين الاقتصاديين، باتخاذ قرارات فردية في شكل تصريح بسيط، أو رخصة، أو ترخيص، أو منح الاعتماد. مثلا: رخصة إنشاء خدمة اتصال سمعي بصري مشفرة (سلط ضبط السمعي البصري)، منح التراخيص العامة لإنشاء و/أو استغلال شبكات الاتصالات الإلكترونية وتوفير خدمات الاتصالات الإلكترونية وترخيص الشبكات الخاصة، وكذا تراخيص تقديم خدمات وأداءات البريد" تمنحها سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية للمتعاملين (المادة 13 البند 7 من القانون 04-18).

لكن في معظم الأحيان، يمارس هذا الاختصاص بالاشتراك بين هيئات الضبط الوزير المكلف بالقطاع، وهذا لا يعد تعديا على صلاحيات هيئات الضبط خاصة ما إذا كان مرتبطا بالنشاطات

الاستراتيجية ذات الطابع السيادي". مثلاً يخضع إنشاء الخدمة في مجال "الاتصال السمعي البصري والتوزيع عبر خط الإرسال الإذاعي المسموع أو التلفزيوني" لترخيص بموجب مرسوم. مع وجوب عقد اتفاقية بين سلطة ضبط السمعي البصري والمستفيد من الترخيص" المادة 63 الفقرتان 1، و2 من القانون العضوي رقم 05-12 المتعلق بالإعلام ملغى، حالياً المادة الثامنة من القانون العضوي رقم 23-14 المتعلق بالإعلام، التي أخضعت خدمة الاتصال السمعي البصري ولإرسال الإذاعي والتلفزيوني وكذا عبر الانترنت لرخصة مسبقة يصدرها الوزير المكلف بالاتصال باستثناء تلك التابعة للقطاع العام والمنشأة بتنظيم.

ثانياً: الاختصاص التنظيمي

تتمتع بعض سلطات الضبط الاقتصادي باختصاص إصدار التنظيمات لكنه يخضع لمصادقة، وفقاً للنص المنشئ لها، دون بعضها الآخر التي لم تمنح الصلاحية التنظيمية. فالهيئات الإدارية المستقلة المكلفة بضبط السوق تتمتع بسلطة سن قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، وإنما لكل المتعاملين الاقتصاديين. مثل مجلس النقد والقرض المادة 62 الفقرة 1، في شكل أنظمة حالياً المادة 64 من القانون رقم 23-09 المتضمن القانون النقدي والمصرفي.

مع أن نقل الاختصاص إلى هذه الهيئات ليس مطلقاً، ففي بعض الأحيان تخضع وجوباً لمصادقة وزير معين. فالأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تخضع لإجراء الموافقة المسبقة لوزير القطاع (المالية).

أثيرت مسألة مدى دستورية تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية غير المستقلة، لأن الدستور يجعلها من اختصاص الوزير الأول في الجزائر. "اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بهذه السلطة التنظيمية لهذه الهيئات الإدارية المستقلة في العديد من المرات.

ثالثاً: منح بعض السلطات صلاحية التحكيم

أوكل المشرع الجزائري مثلاً للجنة ضبط الكهرباء والغاز سلطة التحكيم وتسوية النزاعات، حيث نص على تأسيس مصلحة تدعى غرفة التحكيم، تتولّى الفصل في الخلافات بين المتعاملين بناء على طلب أحد الأطراف وذلك باستثناء الخلافات المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية" القانون رقم 02-01، المادة 133)

كذلك سلطة ضبط السمعي البصري منحها المشرع اختصاص: "التحكيم في النزاعات بين الأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمة اتصال سمعي بصري سواء فيما بينهم أو مع المستعملين" (المادة 55 العنوان الأخير تسوية النزاعات المطاة الأولى من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري). مثال آخر: سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تختص ب: "البت في النزاعات الناتجة عن تنفيذ الصفقات العمومية المبرمة مع المتعاملين المتعاقدين الأجانب" (المادة 212 المطاة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247).

كذلك سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية تختص ب: "9- الفصل في النزاعات التي تنشأ بين المتعاملين عندما يتعلق الأمر بالتوصيل البيني والنفاذ وتقاسم المنشآت والتجوال الوطني. 10- تسوية النزاعات "التي تنشأ بين المتعاملين والمشاركين" (المادة 14 البند 10 من القانون رقم 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية).

رابعاً: الاختصاص القمعي (توقيع العقوبات)

عند ارتكاب المخالفات منحت بعض السلطات الضابطة صلاحية توقيع العقوبات الإدارية، مثل سحب الاعتماد من البنوك (تقوم به اللجنة المصرفية المادة 91 وما بعدها من قانون النقد والمصرفي 23-09). أو توقيع الغرامات المالية، علماً أن هذا الاختصاص ينعقد في الأصل لجهاز القضاء.

مثلاً: قانون المالية لسنة 2015 المعدل للقانون 2000-03 المتضمن القواعد العامة للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية الذي يفرض احترام حقوق المتعاملين الاقتصاديين في إطار السلطة القمعية لسلطة ضبط البريد والاتصالات. أيضاً مثال مجلس المنافسة يمكنه توقيع عقوبات مالية م 45 ف 2 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم).

لأجل القيام بهذا الاختصاص القمعي تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بعدة وسائل منها سلطة التحقيق التي تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه.

خامسا: الصلاحيات الاستشارية

منح المشرع بعض السلطات صلاحيات استشارية لإبداء الرأي في القطاع محل الضبط، بشأن تنميته، مشاريع النصوص القانونية المتعلقة به.. انظر مثلا الصلاحيات الاستشارية لسلطة ضبط السمعي البصري (المادة 55 العنوان الثالث من القانون 14-04).

مثال آخر يتعلق بسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية؛ يستشيرها وزير القطاع بخصوص تحضير مشاريع التنظيمات المتعلقة بالقطاع، تحضير دفاتر الشروط، ... انظر المادة 14 من القانون 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية).

المصادر والمراجع:

- القانون العضوي رقم 23-14 مؤرخ في 27 أوت 2023، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 56، مؤرخة في 29 أوت 2023.
- القانون رقم 18-04 مؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 27، مؤرخة في 13 ماي 2018.
- القانون رقم 23-09 المؤرخ في 21 جوان 2023 المتضمن القانون النقدي والمصرفي، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 43، مؤرخة في 27 جوان 2023.
- مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2010.
- فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2010.
- سماعيل بن حفاف، زايد بن عيسى، منصور داود، " السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري والإداري الجزائري (دراسة مقارنة)، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، السياسية والاقتصادية، المجلد 57، العدد 02، 2020.
- والي نادية، السلطات الإدارية المستقلة، محاضرات موجهة لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص: الدولة والمؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البويرة، 2015-2016.

المحور الرابع : الرقابة

المحاضرة رقم 7: الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

الأهداف:

يصبح المتعلم قادرا على:

- تحديد الجهات المختصة بالرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة
- التمييز بين رقابة القضاء الإداري والقضاء العادي

إذا كانت السلطات الإدارية المستقلة منشأة خارج الأجهزة القائمة في إطار السلطات الثلاثة: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، فإنها تظل تابعة للدولة إداريا، وتخضع القرارات الصادرة عنها لرقابة القضاء.

أولا: القاعدة اختصاص القضاء الإداري

نص المشرع الجزائري صراحة على الطابع الإداري لبعض هيئات الضبط في النصوص المنشئة لها، بينما سكت عن تكييف سلطات أخرى. فأحيانا يطلق عليها عبارة "سلطة ضبط مستقلة" وأحيانا ينعتها بهيئة مستقلة، لكن معظمها ذات طابع إداري ما لم يتم النص على خلاف ذلك، طبقا للمعيار المادي، فصلاحياتها على شاكلة السلطات الإدارية التقليدية (الإدارة التقليدية) في مجال الضبط.

أ- الوضع قبل إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف:

وعلى أساس المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، المعدل والمتمم، والتي تنص على الآتي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية لوطنية.

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

أجازت المادة إضافة صلاحيات أخرى لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة. فمثلا: تنص المادة 17 من القانون المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات على: "يجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغها. وليس لهذا الطعن أثر موقف".

ب-الوضع بعد إنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف:

نقل الاختصاص الابتدائي النهائي لمجلس الدولة إلى المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة، بموجب تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية سنة 2022، أصبحت تختص بالفصل في دعاوى إلغاء وتفسير وتقدير مشروعيات القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية طبقا للمادة 900 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما تنص المادة 139 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة. ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة". وتنص المادة 87 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض بالنسبة لقرارات مجلس النقد والقرض. كذلك نص المادة 22 الفقرتان 1، و2 من القانون رقم 04-18 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية: "يمكن أن تكون قرارات مجلس سلطة الضبط موضوع طعن غير موقف للتنفيذ أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد، ابتداءً من تاريخ تبليغها.

يفصل مجلس الدولة في الطعن في أجل أقصاه شهران (2) من تاريخ إيداع الطعن".

لكن في بعض الأحيان يكتفي المشرع بالقول: "يمكن الطعن في قرارات... السلطة طبقا للتشريع الساري المفعول" مثل المادة 88 من القانون 04-14 المتعلق بالنشاط السمعي البصري.

ثانيا: الاستثناء اختصاص القاضي العادي

يرد على قاعدة خضوع قرارات السلطات الإدارية المستقلة لرقابة مجلس الدولة استثناء يتعلق بمجلس المنافسة: تخضع قرارات مجلس المنافسة لرقابة القضاء العادي مجلس قضاء الجزائر الفاصل في المواد

التجارية بقرار قضائي قابل للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا: (المادة 63 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم)، رغم نص القانون صراحة على الطبيعة الإدارية لمجلس المنافسة.

لكن القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة التي تتضمن رفض مشروع التمرکز الاقتصادي تخضع لرقابة مجلس الدولة (المادة 19 الفقرة الأخيرة من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم).

ملاحظة: مجلس المنافسة كان سابقا هيئة شبه قضائية، قراراته قابلة للاستئناف أمام مجلس قضاء الجزائر الفاصل في المواد التجارية (والطعن بالنقض أمام المحكمة العليا).

أما الهيئات ذات الطابع التجاري مثل وكالتي ضبط قطاع المحروقات (النفط، وسلطة ضبط المحروقات) فهما ذاتا طبيعة تجارية تخضع أعمالهما لرقابة القضاء العادي.

ثالثا: الرقابة على قرارات السلطات الدستورية المستقلة

أ- السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات: هل تتمتع بالطابع الإداري ومن ثم يمكن الطعن في قراراتها أمام القضاء الإداري؟

لم يبين المشرع طبيعتها بوضوح رغم منحها الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري؛ تنص المادة 8 من الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات على: "تتمتع السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بالشخصية المعنوية وبالاستقلالية الإدارية والمالية، وتدعى في صلب النص "السلطة المستقلة". ذات طابع وطني، لها مندوبيات محلية. - يخضع مستخدموها لقانون أساسي يصادق عليه مجلسها".

- تتقاسم عدة صلاحيات مع المحكمة الدستورية؛ مثل السهر على صحة الانتخابات، إعلان النتائج الأولية للانتخابات، رقابة حسابات الحملة الانتخابية... إلخ. تتمتع بامتيازات مثل تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها طبقا للقانون.

- تم تحويل "صلاحيات السلطات الإدارية العمومية في مجال تحضير وتنظيم الانتخابات إلى السلطة المستقلة، كما يتم بمناسبة كل اقتراح، وضع الأعوان الذين سيكلفون بالانتخابات على مستوى الولايات والبلديات تحت تصرف السلطة المستقلة".

- تنص المادة 47 من الأمر 01-21: "تفصل السلطة المستقلة، بموجب قرارات، في المسائل الخاضعة لمجال اختصاصها". و " يمكن للسلطة المستقلة تسخير القوة العمومية لتنفيذ قراراتها، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما".
- تفصل في صحة الترشيحات لرئاسة الجمهورية، على أن تكون قراراتها هذه قابلة للطعن أمام المحكمة الدستورية ، أما القرارات المتعلقة برفض الاعتراض على قائمة مكتب التصويت الصادرة عن المندوبيات فتكون قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية.
- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته: أحال نص المادة 205 من الدستور على القانون لتحديد تشكيلها وصلاحياتها الأخرى، بالرجوع إلى النص الأصلي المنشئ لها تعتبر سلطة إدارية مستقلة، تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري ممثلا في مجلس الدولة، ما لم يتضمن النص اللاحق الذي سيصدر تطبيقا للمادة 205 المذكورة أعلاه أحكاما مغايرة.

المصادر والمراجع:

- التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر سبق ذكره.
- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، مؤرخة في 23 أبريل 2008، ص3. معدل ومتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022، الجريدة الرسمية، العدد 48 مؤرخة في 17 جويلية 2022، ص 03.
- الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات ، المعدل والمتمم، المصدر سبق ذكره.
- الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم.
- خالف خالد، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الإدارية المستقلة، مذكرة ماجستير في القانون العام، تخصص : القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، 2011-2012.
- والي نادية، المرجع السابق.

المحور الخامس: علاقة السلطات الإدارية المستقلة بالسلطات الإدارية المركزية

المحاضرة رقم 8: أولاً: عدم تبعية السلطات المستقلة لأي سلطة من السلطات

الثلاثة

الأهداف:

- يميز الطالب بين الاستقلالية العضوية والوظيفية
- يفسر عدم تبعية السلطات الإدارية المستقلة لأي من السلطات لا رئاسيا ولا وصانيا
- يستخلص مظاهر الاستقلالية العضوية ونسبيتها

لا تخضع السلطات الإدارية المستقلة لمبدأ التدرج الهرمي (علاقة التبعية الإدارية المتدرجة) خلافاً للبنى الإدارية القائمة في إطار الإدارة التقليدية المركزية والمحلية، كما لا تخضع لأي رقابة رئاسية كانت أو وصائية. وهي تختلف عن الهيئات الاستشارية لأنها تتمتع بسلطة التقرير، وتوقيع الجزاءات، كما أنها منشأة لغاية الرقابة والضبط لا لتأدية خدمات ومن ثم فهي ليست مرافق عامة.

رغم ذلك فهي ترفع تقارير للبرلمان، رئيس الجمهورية (مثل المادة 32 من المرسوم الرئاسي 15-261: "يرفع رئيس اللجنة المديرية للهيئة إلى رئيس الجمهورية تقارير فصلية عن نشاطات الهيئة"، الحكومة، أو للقضاء مثل السلطة العليا للشفافية ومكافحة الفساد، تخطر مجلس المحاسبة والقضاء. سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ترفع تقريراً سنوياً لرئيس الجمهورية والبرلمان "تبين فيه نشاطها"، كما ينشر هذا التقرير المادة 43 من القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام.

لا يحكم السلطات الإدارية المستقلة نظام واحد، تختلف في طريقة تعيين أعضائها، درجة استقلاليتها، صلاحياتها، الرقابة على أعمالها، هناك من الهيئات لم تمنح الشخصية المعنوية وإنما ألحقت ببعض الوزارات مثل وزارة المالية. يضاف إلى ذلك تمتع بعضها بالطابع الدستوري مثل السلطة الوطنية المستقل للانتخابات والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

ثانيا: الاستقلالية العضوية والوظيفية

أ- مظاهر الاستقلالية العضوية

هناك عدة مظاهر للاستقلال العضوي تبدو خاصة من خلال:

1. **الطابع الجماعي للتشكيلة:** تضمن التشكيلة الجماعية المتنوعة والمتوازنة القدرة على اتخاذ القرارات " التوافقية"، من خلال المداولات الموضوعية والمحايدة. خلافا للهيئات المشكلة من عضو واحد (مثل وسيط الجمهورية، المدافع عن الحقوق في فرنسا)، حيث لا يمكن ضمان الاستقلالية بشكل فعال.
2. **تعدد واختلاف الجهات المقترحة والمعينة، والمنتخبة للأعضاء:** يعين الأعضاء كما ينتخب البعض الآخر، إن تعدد جهات الاقتراح والانتخاب والتعيين تضمن الاستقلالية، خلافا لما هو الحال لو تم حصرها في جهة واحدة. يعين الأعضاء تبعا للمؤهلات والخبرة في المجالات القانونية (مثل القضاة، أساتذة التعليم العالي) والاقتصادية والمالية والمهنية (مثل الصحفيين) من قبل جهات متعددة.
- الأعضاء المسيرون (رؤساء السلطات) يعينون من قبل رئيس الجمهورية (المادة 92 البند 11 منى دستور 1996 تعديل 2020).
3. **تحديد مدة العضوية وعدم قابلية الأعضاء للعزل:** يعتبر تحديد مدة العضوية أحد ضمانات الاستقلالية العضوية؛ حيث لو تم فتح المدة سيؤثر على استقلال الأعضاء؛ من خلال سعيهم لتجديد العضوية بالممارسات غير الموضوعية والمحابية لجهات التعيين. إن عدم قابلية الأعضاء للعزل من أهم ضمانات الاستقلالية، لكن المشرع نص على هذه الضمانة في بعض السلطات دون الأخرى. يمكن عزلهم في حالة مخالفة أحكام التنافي، أو في حالة الإدانة الجزائية بعقوبة مخلة بالشرف، أو انقطاع عضويته (مرض، أو غياب...)
- توجد بعض الاستثناءات: مثل مجلس المنافسة العضوية دائمة المادة 23 من الامر 03-03 المتعلق بالمنافسة (حسب تعديل 2008).
4. **اشتراط الخبرة والتخصص في المجال المعني:** تشترط النصوص المنشئة للسلطات الكفاءة، الخبرة، التخصص، الانتماء للنشاط، الاهتمام به؛

5. مراعاة مبدأ الحياد: من خلال النص على التنافي مع ممارسة وظائف، عهد انتخابية، أو أنشطة مهنية، يضاف شرط "امتناع امتلاك الأعضاء للمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة".

مثال: سلطة ضبط الصحافة المكتوبة؛ تنص المادة 01/56 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق بالإعلام على: "تتنافى مهام أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مع كل عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني".

ما نصت المادة 57 على: "لا يمكن أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وكذا أفراد أسرهم وأصولهم وفروعهم من الدرجة الأولى، أن يمارسوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة مسؤوليات أو يحوزوا مساهمة في مؤسسة مرتبطة بقطاع الإعلام".

ب- نسبية الاستقلالية العضوية

رغم اعتراف المشرع بخاصية الاستقلالية لأغلب السلطات الإدارية المستقلة إلا أن ذلك لا ينفى ارتباطها بالسلطة التنفيذية، مما يجعلها نسبية، احتفاظها بسلطة تعيين رؤساء الهيئات من قبل رئيس الجمهورية، وأحيانا بكل الأعضاء مثل سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية المادة 20 من القانون 18-04 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية.

بعض السلطات وضعت تحت وزارات مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية يعين أعضاؤها من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول (المادة 20 من القانون 18-04)

المراجع:

- حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، مداخلة في الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة بجاية، 24/23 ماي 2007.

- محمدي سميرة، سلطات الضبط الإدارية بين الاستقلالية والرقابة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الجزائر، المجلد 52، العدد 4، 2015.

- غربي أحسن، "نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 11، 2015.

المحاضرة رقم 9: الاستقلالية الوظيفية

الأهداف:

- يحدد الطالب مظاهر الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة
 - يستنتج القيود الواردة على الاستقلالية الوظيفية
- توجد عدة أحكام تجسد الاستقلالية والبعض الآخر العكس.
- أ- مظاهر الاستقلالية الوظيفية:
- تتجلى الاستقلالية من خلال عدة مظاهر:
1. **الاستقلال المالي:** والاستقلال المالي مكرّس عند معظم السلطات الإدارية المستقلة باستثناء بعضها الذي لا يتمتع بالشخصية المعنوية، فإنه يرتبط توميله بالسلطة التنفيذية.
 2. **الاستقلال الإداري:** يتمتع أغلبها بالاستقلال الإداري كما أن القواعد التي تحكم المصالح التابعة لها غالبا ما يضعها الرئيس.
 3. **وضع السلطات المستقلة لنظامها الداخلي:** تعد أغلب السلطات القواعد المتعلقة بسيرها الداخلي وتنظيمها باستقلالية. مثال تنص المادة 17 من المرسوم الرئاسي 15-261 على: "تعد الهيئة نظامها الداخلي وتصادق عليه". مثال سلطة ضبط البريد و.ا. م 26 من الق 18-04 يوضع الق الاساسي والنظام الداخلي "لمستخدمي سلطة الضبط وكذا تنظيم المديرية العامة من طarf المدير العام، وتتم المصادقة عليهم من طرف مجلس سلطة الضبط ونشرهم في النشرة الرسمية لسلطة الضبط". توجد استثناءات مثل مجلس المنافسة؛ يحدد تنظيمه وسيره وكذا القانون الأساسي بموجب مرسوم تنفيذي (المادة 31 ، و32 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم،

4. إمكانية الاستعانة بالخبراء: مثل نص المادة 19 من المرسوم الرئاسي 15-261 على: "يمكن أن تستعين الهيئة بأي خبير أو أي شخص يمكن أن يعينها في أعمالها"

5. اتخاذ القرار بالأغلبية: أحيانا ينص المشرع على الأغلبية المطلقة (مثل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وأحيانا يكفي بالأغلبية البسيطة مثل سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية) مع ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات.

6. التمتع بالشخصية المعنوية: منح المشرع السلطات الإدارية المستقلة الشخصية المعنوية، يترتب على ذلك تمتعها بأهلية التقاضي، انفصال ذمتها المالية عن الذمة المالية للدولة، وما يترتب عنه من آثار عند تقرير القضاء مسؤوليتها الإدارية، إبرام العقود.

ب- القيود الواردة على الاستقلالية الوظيفية:

1. التقرير السنوي: تقدم السلطات تقارير سنوية ترفع للسلطتين التنفيذية والتشريعية، هل يمثل هذا الإجراء نوعا من الرقابة السياسية أو الإدارية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة؟ مثلا، سلطة ضبط السمعي البصري التي تنص المادة 86 من القانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري على: "ترسل سلطة ضبط السمعي البصري سنويا، إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيسي غرفتي البرلمان، تقريراً خاصاً بوضعية تطبيق القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري". ينشر التقرير خلال الثلاثين (30) يوما الموالية لتسليمه.

مثال آخر يتعلق بسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية تعد وتنشر تقريراً سنوياً "يتضمن قراراتها وآراءها وتوصياتها، مع احترام واجب التحفظ حماية لخصوصية وسرية الأعمال، ويرسل إلى البرلمان بغرفتيه، والوزارة الأولى، والوزارة الملفة بالبريد والاتصالات الإلكترونية" (المادة 13 البند 14 من القانون 18-04).

2. اشتراط بعض النصوص موافقة الوزارة المكلّفة بالقطاع على التنظيمات الصادرة عن بعض السلطات المستقلة، مثلاً لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع أنظمتها لموافقة وزير المالية (المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم).

3. وضع السلطة التنفيذية النظام الداخلي لبعض السلطات: بينما يفرض بعض النصوص وضع النظام الداخلي من قبل السلطة التنفيذية. مثل مجلس المنافسة، يحدد تنظيمه "وسيره بموجب مرسوم تنفيذي" (المادة 31 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم).

وعلى ما تقدم يمكن القول أنه على الرغم من عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأي نوع من الرقابة رئاسية كانت أو وصائية إلا أن النصوص المنشئة لها، لا تمنحها استقلالية حقيقية تجاه السلطة التنفيذية من الجانبين العضوي والوظيفي.

المراجع:

- حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، المرجع السابق.
- محمدي سميرة، المرجع السابق.
- غربي أحسن، المرجع السابق.

خاتمة

وختاما يتّضح أن استحداث هذه الهيئات في النظام القانوني الجزائري يُعد تعبيراً عن التحوّل التدريجي في دور الدولة من دولة متدخّلة ومحتكرة للنشأطين الاقتصادي والتنظيمي، إلى دولة منظّمة وضابطة، تسعى إلى تحقيق التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضرورات تحرير بعض القطاعات الحيوية. وقد جاء هذا التحوّل استجابة للتطورات الاقتصادية، ولا سيما في مجالات المنافسة، والضبط بما يفرض أدوات تنظيمية تتسم بالخبرة والحياد والاستمرارية.

وتجسّد السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر محاولة لإرساء نموذج إداري جديد يقوم على الاستقلال الوظيفي النسبي، مع الإبقاء على ارتباطها بالدولة في إطار مبدأ المشروعية ووحدة السلطة العامة. غير أن هذا الاستقلال يظل محاطاً بإشكاليات قانونية وعملية، خاصة فيما يتعلق بحدوده، وبطبيعة العلاقة التي تربط هذه السلطات بالسلطة التنفيذية، وبمدى فعالية آليات الرقابة المفروضة عليها، سواء من خلال القضاء الإداري أو الرقابة البرلمانية والمالية.

أبرز التعديل الدستوري لسنة 2020 عدة متغيرات على طبيعة بعض الهيئات والتي أضحت ذات قيمة دستورية مثل السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات.

كما يبرز من خلال التجربة الجزائرية أن فعالية السلطات الإدارية المستقلة لا تتوقّف على النصوص القانونية المنشئة لها فحسب، بل ترتبط بمدى وضوح اختصاصاتها، وضمان استقلال أعضائها، وتكريس مبدأ المساءلة والشفافية في أعمالها. وعليه، فإن نجاح هذه الهيئات يظل رهيناً بتحقيق التوازن الدقيق بين متطلبات النجاعة التنظيمية واحترام المبادئ الدستورية، ولا سيما مبدأ الفصل بين السلطات وحماية الحقوق والحريات.