جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية
فرع: الحقوق
تخصص:.**قانون اداري**..

رقم: .....

إعداد الطالب:
..**بوعافية قمير**.....

يوم: .....

النظام القانوني للسلطات الادارية المستقلة في الجزائر

لجنة المناقشة:

العضو 1	الرتبة	الجامعة	رئيسا
شيتور جلول	استاذ محاضر	بسكرة	مشرفا
العضو 3	الرتبة	الجامعة	مناقشا

السنة الجامعية : 2019 - 2020

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر

الشكر و الحمد الله الذي مكنني من تحقيق أمنيتي بإتمامي لنيل شهادة الماستر و انجاز هذه الدراسة.

كما أتقدم بخالص تشكراتي و تحياتي للأستاذ الدكتور/ شيتور جلول الذي اشرف على هذه الدراسة و قدم لي يد العون في اتمامها بنصائحه القيمة و توجيهاته المنيرة التي كانت لي كالنبراس في غياهيب و مراحل هذا البحث ووجهني لانجازه على احسن وجه.

فأثابه الله كل خير و أطال في عمره لمواصلة عطائه المثمر في مجال العلم والعلوم

و لأني لأخجل وأنا واقفة في حضرة لجنة المناقشة الأفاضل وقد عهدنا منكم سوى العطاء و بسخاء فحفظكم الله و سدد خطاكم ومن عليكم بموفور الصحة والعافية.

إهـــــداء

إلى روح أبي الزكية و ذكراه الغالية رحمه الله واسكنه الفردوس الأعلى.

إلى أمي الغالية حفظها الله و شفاها .

إلى فخري وتوأم روحي وركيزة حياتي سندي و من كان لي عونا وذخرا في انجاز هذا العمل زوجي الحنون حفظه الله وأنار له دربه

إلى صهري العزيز الدكتور/ كريوعات محمد أستاذ بجامعة قاصدي مرباح ورقلـــــة على كل الدعم و النصائح و التوجيهات خلال دراستي الجامعية

إلى قطعة من قلبي و محور حياتي فلذة كبدي صغاري ملاك ، محمد أدم ، محمد نوح ، و الكتكوت الغالي وليد.

1- ج ر : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية.
2- ج : جزء
3- ص ص : من الصفحة الى الصفحة.
4- ص : الصفحة

مقـــــدمـــة:

لقد عرفت الدول خلال القرن العشرين حركة توسعية كبيرة وعميقة مست كافة المجالات والقطاعات مما ادى الى توسع حيز هيمنة الدولة على كل المستويات والقبض بيد من حديد مما أدى الى ظهور دولة الرفاه << letat providence >> والتي تميزت بقوتها وسيطرتها ولعبها لدور العنصر الوحيد الفاعل لتحقيق المساواة بين الافراد باسم العدالة الاجتماعية ولكن ومع بداية الثمانينات اهتز هذا التنظيم المعمول به وذلك نتيجة التحولات والتطورات المتعددة وتغير الافكار الاجتماعية ووضوح نظرتها اتجاه هذا العهد مما ادى مباشرة الى زعزعة تبني تنظيم دولة الرفاه من جهة ومن جهة اخرى ادى هذا التقدم والتطور الى النداء بضرورة تغيير اسلوب وطريقة الدولة في كونها مسيطرة ومهيمنة ومتدخلة الى اعتماد اسلوب جديد للممارسة ومباشرة اختصاصاتها والمتمثل في الضبط ،والذي يمكنها من الاشراف على قطاعات اقتصادية بتقنيات وكيفيات مختلفة ولتفعيل وتجسيد هذا التنظيم الجديد استدعى ذلك ان تكون الدولة في موقف خارجي مما دفعها الى ابتكارها واستحداثها لهيئات جديدة منوطة بتادية هذا الدور عرفت بالسلطات الادارية المستقلة les autorites administratives independantes ، مهمتها ضبط و تسيير مجموعة من القطاعات الحساسة ولاجل ذلك مكنت هي في ذاتها من مجموعة متعددة ومتنوعة من الصلاحيات ، وقد عرفت في بدايات ظهورها بالهيئات التابعة للدولة المجردة من الشخصية المعنوية و المكلفة بمهمة ضمان ضبط القطاعات الحساسة و السهر على احترام الحقوق على مستواها متمتعة بضمانات يمنحها اياها نظامها الاساسي وصلاحيات تسمح لها باداء مهامها مع تخلصها من رقابة السلطة التنفيذية التدريجية و الوصائية.

سرعان ماعرفت هذه الهيئات قبولا كبيرا وشملت كل القطاعات و المجالات ، كما تطورت في محتواها وقواعدها و مبادئها واهم ماميزها تمتعها بالشخصية المعنوية (بعظها أو كلها) .

تم تبني هذه الفئات الادارية المستقلة نهاية القرن 19 لاول مرة في الولايات المتحدة الامريكية تحت اسم الوكالات المستقلة << independents agencies>> ، حيث انشات مجموعة من السلطات كل حسب قطاعه و مجاله

اما في بريطانيا لقد ظهرت هذه الفئات بين القرنين 18 و 19 ، ومقارنة بأمريكا و بريطانيا فقد تاخرت فرنسا في تبني واعتماد هذه الفئات الجديدة الى غاية 1978 من خلال انشائها اول سلطة ادارية مستقلة لتتسع و تتوالى باستحداث هذه السلطات الادارية المستقلة في باقي الدول

اما في الجزائر فقد عرفت هي الاخرى على غرار باقي دول العالم نهاية الثمانينات و بداية التسعينيات حركة تطورية عميقة وكبيرة ادت الى ازالة العديد من الاساليب التي مكنت الدولة من ممارسة تدخلاتها بشكل واسع ، واقتباسا ايضا من انتهاج باقي الدول سابقة الذكر الى تبني هذه الفئات الادارية المستقلة وقد تم ذلك في ادراج فئة السلطات الادارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة تدريجيا ، ولعل ماميز ذلك هو صدور دستور1989 و التغيير الكبير الذي مس كل المجالات الحياتية في الجزائر و ابرزها تغيير الادوار التي تلعبها الدولة في المجال الاقتصادي و تحولها من دولة متدخلة الى دولة ضابطة و مراقبة في جميع المجالات تتولى الاشراف على باقي القطاعات و تبنيها لقواعد السوق عن طريق فك احتكار النشاط الاقتصادي و تحرير القطاع المصرفي وايضا تحرير المرفق العام من اساليب التسيير القديمةالتي تميزت بالخمول و التعقيد ،وهذا مادفع المشرع الجزائري الى ضرورة احداث وابتكار هيئات جديدة تساير هذا الانفتاح و تتولى زمام اموره،وهذا ماتجلى من خلال انشائه للسلطات الادارية المستقلة و التي تعتبر مؤسسات تابعة للدولة تعنى بالنيابة عنها بتسيير قطاعات عامة و رئيسية وتجلى ذلك من خلال انشاء اول سلطة ادارية مستقلة سميت بالمجلس الاعلى للاعلام ليتتابع ظهور مجموعة من الهيئات المنوط بها تسيير وضبط سلسلة من القطاعات العامة في الدولة وقد منحها المشرع الجزائري جملة من الصلاحيات الواسعة .

و من هنا سنحاول الغوص في النظام القانوني للسلطات الادارية المستقلة في الجزائر وهذا عنوان بحثنا هذا، من خلال دراستنا ومحاولة الاجابة عن الاشكالية التالية:

- اشكالية البحث:

* كيف تبنت الجزائر فئة السلطات الادارية المستقلة ضمن منطومتها القانونية ؟

منهج الدراسة:

* ان موضوع دراستنا هذا يمس عدة جوانب ومجالات حياتية ولذلك يستوجب الاحاطة و الالمام به للوصول الى حل الاشكالية المطروحةولذلك وجب علينا اتباع .

* المنهج الوصفي التحليلي الذي يستند على دراسة النصوص القانونية المرتبطة بموضوع البحث وذلك من خلال جمع المعطيات و البيانات المرتبطة بمجالات هذه الهيئات و استدعى ذلك الاستعانة بادوات النقد و المقارنة خاصة ان هذه الهيئات قد ظهرت في عدة دول وذلك طبعا مايظهر من خلال سياق البحث.

اهمية الموضوع:

- فأما الاهمية الاولى و الاساسية فهي قياس نجاعة النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات في تسيير و تنظيم اختصاصاتها وهذا بالضرورة يؤدي الى تبيان النواقص وضبطها واحتواء الثغرات بالرجوع الى الاجتهادات و الاراء الفقهية و القضائية.

- اما الاهمية الثانية فتظهر جليا من خلال ان هذه السلطات الادارية و الهيئات المبتكرة قد شملت قطاعات ومجالات عديدة ومتنوعة وحيوية بشكل اساسي وهذا ما تمنحها اهمية كبرى لدراستها و الاهتمام بكل عناصرها و العمل على تدارك سلبياتها ودفعها للافضل من خلال دراستها و التدقيق في انظمتها.

- اما الاهمية الثالثة فتتمثل في كون تبني هذه الهيئات الادارية ضمن النظام المؤسساتي للدولة ،جديد مما يوجب الدراسة و النقاش من اجل بنيان صلاحيتها ومدى تكيفها ضمن النظام القانوني للدولة.

اسباب اختيار الموضوع:

ان سبب اختياري هذا الموضوع كون هذا الاخير هو موضوع جديد يمس في الاساس تحول دور الدولة الذي كان منوط بها مباشرته من دولة متدخلة الى دور اخر جانبي دولة ضابطة وهذا مايؤدي بالتاكيد الى تداخل و تضارب كبير في الاراء الفقهية و النصوص القانونية .

الدراسات السابقة:

على حد علمي وحسب اطلاعي المتواضع فإن الدراسات في الموضوع ليست كثيرة الا انها متعددة و مختلفة تعالج موضوع السلطات الادارية المستقلة و لكن في نواحي ونقاط اخرى.

الصعوبات: واجهت بعض الصعوبات المتمثلة

01-ان الموضوع في حد ذاته موضوع متشابك وعميق وواسع وبالتالي يتضمن الكثير من الافكار التفصيلية و ما يصعب عملية جمعها.

02-الانتقادات و الاعتراضات الموجهة بخصوص مشروعية هذه السلطات وخاصة طريقة وعملية ادراجها في النظام المؤسساتي للدولة، ومكانتها وعلاقتها مع باقي السلطات ،ومايثيره من اشكالية يصعب الاجابة عنها وبالتالي صعوبة التوصل الى نتائج واضحة ومطلقة.

03-قلة الدراسات المشابهة و بالتالي قلة المراجع التى يمكن اعتمادها و الرجوع اليها و الاستفادة منها ،وذلك بسبب قلة الاجتهادات في الموضوع إضافة الى الكم الكبير من السلطات الادارية المستقلة المستحدثة.

اهداف هذا البحث:

محاولة الاجابة عن اشكالية البحث من خلال:

*تسليط الضوء على نشاة هذه السلطات و تطورها ومدى تبنيها في دول اخرى.

*الكشف على مكانتها ضمن النظام المؤسساتي للدولة.

*الوقوف على مدى تمتع هذه السلطات بالاستقلالية ضمن النظام المؤسساتي.

خطة البحث:

لمعالجة الاشكالية المطروحة يثبت في هذا البحث : (خطة متكونة من مقدمة و فصلين و خاتمة).

فأما المقدمة :فتحتوى على اهمية الموضوع محل الدراسة و اشكالية البحث واسباب اختياري له ثم الاهداف الدراسة و اشارة الى المنهج المتبع مرور على الدراسات السابقة واخير الخطة.

- الفصل الاول تحت عنوان:ماهية المفاهيمي للسلطات الادارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة.

اما الفصل الثاني فكان تحت عنوان استقلالية السلطات الادارية المستقلة و قسمته الى مبحثين :المبحث الاول يهتم بدراسة

الاستقلالية العضوية اما المبحث الثاني ،فيعنى بدراسة الاستقلالية الوضيفية للسلطات الادارية المستقلة .

وخاتمة تناولت فيها اهم النتائج المتوصل اليها من الدراسة ومجموعة من التوصيات.

الفصل الاول:ماهية السلطات الادارية المستقلة

ان تغير دور الدولة من دولة متدخلة ومسيطرة الى دولة ضابطة ، دفع بالتاكيد الى توسع وظهور الكثير من النشاطات الاقتصادية التي تتطلب اليات لضبطها وتسييرها ، ولذى وجب انشاء و استحداث مايعرف بالسلطات الادارية المستقلة وهي فئات جديدة تم تبنيها ضمن النظام المؤسساتي للدولة تعنى بضبط هذه المجالات الحساسة ، وكذا ضمان الاداء الديمقراطي للدولة وقد تناولنا في الفصل الاول ماهية السلطات الادارية المستقلة بالتحليل و التدقيق من خلال مایاتي:

المبحث الأول: الاطار المفاهيمي للسلطات الادارية المستقلة

السلطات الادارية المستقلة هي هيئات تحـــوز على استقلالية معينة من اجل ضبط و تسيير قطاعات معينة و محصورة و متنوعة في مجالات عديدة نذكر منها سوق الاوراق المالية (الحياة الاقتصادية) وتضبط العلاقة بين الادارة و التنظيم وتمثل وجها جديدا لدور الدولة الجديد في الميدان الاقتصادي.

ويرجع تبني هذه اللجان و الهيئات الى النظام الانجلوسكسوني الذي اخذت منه فرنسا نموذج السلطات الادارية المستقلة لتتبناه اخيرا الجزائر.

ومن هنا ارتاينا في بحثنا هذا دراسة نشاة وتطورالسلطات الادارية المستقلة ونطامها القانوني من خلال ماياتي:

- المطلب الاول :نشأة السلطات الادارية المستقلة وتطورها
- المطلب الثاني : مفهوم السلطات الادارية المستقلة.

- المطلب الاول :النشأة والتطور

ظهرت فكرة السلطات الادارية المستقلة الى ائتلاف عدة عوامل ولعل اهمها هو التراجع الكبير للدولة في مجال الاقتصادي و الازمة التي مست كل الجوانب و التي زعزعت دولة الرفاه مما ادى وحتم الى ظهور نموذج جديد من اللجان يعرف باسم {السلطات الادارية المستقلة}

والملاحظ ان هذه الاخيرة خلال نشاتها مرت بتدريج تاريخي بدءا بالدولة الانجلوساكسونية وصولا الى نشاتها في فرنسا واهمها نشاتها في الجزائروهذا ماسيتم تبيانه فيمايلي:

الفرع الاول: نشاتها في الدول الانجلوساكسونية

01- **النموذج الامريكي** :عرفت الولايات المتحدة الامريكية نظام السلطات الادارية المستقلة وذلك من خلال انشاء الكونغرس اول وكالة مستقلة وهي اللجنة التجارية بين الولايات (icc) [1] سنة 1885، وقد كانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ انشائها ثم تم فصلها عن وزارة الداخلية و جعلها مستقلة ، ثم توالت إنشاء هيئات اخرى.

- والملاحظ ان انشاء هذه الاخيرة في امريكا تم في جو تنازعي لان العديد من الفقهاء يرون ان قيام الكونعرس بانشاء هذه الوكالات هو تعدي مباشرا على الاختصاص الدستوري لرئيس الولايات المتحدة الامريكية.

02- **النموذج البريطاني**:ظهرت هذه السلطات في بريطانيا حديثا مقارنة بالتجربة الامريكية وعرفت باسم {المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة}ولها وظيفة ادارية بالاضافة الى اختصاصات اقتصادية واجتماعية وثقافية [2]

الملاحظ على هذه المنظمات او الهيئات ان لها صفات عديدة اهمها انها لاتندرج في المرافق العامة الادارية وان كانت لا تعتبر مستقلة تماما عن الحكومة الا انها تحظى بدرجة هامة وكبيرة من الاستقلالية ومع ذلك فاننا نجد انه في بريطانيا توجد بعض المجالات التي لم تتضمن هذه الهيئات واهم هذه القطاعات وزارات الدفاع و المالية و الصحة ،ولعلى الدارس يلاحظ ان الادارة البريطانية عرفت تطورا محسوسا منذ الحرب العالمية الثانية دفعت هذه الاخيرة الى انشاء هذه الفئات وتبنيها وخاصة في مجال العدالة ومن اهم الاسباب المؤدية الى ذلك .

1- david elwis .jennifer . l . selein ,sourcebookof united state executive agencies, administrative conference of the united states office of the chairman ,vanderbit university , first edition, december 2012,p 46

2-Michel GENTOT-lesautoités administres in deqendaut.Montchrestien.2éme editon 1994-p-6

- الرغبة في تقليص حجم المرفق العام
- عدم ثقة المواضنين في السلطة السياسية مما جعل انشاء هيئات جديدة ضرورة ملحة من اجل نشر الثقة وبثها في المجتمع من جديد .

الفرع الثاني: نشاة السلطات الادارية المستقلة في فرنسا

لقد استوحى المشرع الفرنسي فكرة انشاء الهيئات الادارية المسقلة من النموذج الانجلوسكسوني و بالبحث و التدقيق نجد ا ن اول لجنة تم انشاؤها في فرنسا كانت سنة 1941 وهي لجنة الرقابة على البنوك ليليها انشاء ثاني لجنة عام 1950 وهي اللجنة المشتركة متعادلة التمثيل للاعلانات ومكاتب الصحافة (1) ، نستنتج ان المشرع الفرنسي استوحي فكرة السلطات الادارية المستقلة واستقاها من النموذج الانجلوسكسوني ،ولعل اهم وابرز ماساعد على تبني هذه الفكرة و العمل بها هو التطور الذي شهدته الادارة و التنظيم الفرنسيين مع بداية الثمانينات و الذي ادى بطريقة اساسية الى اضعاف السلطات المركزية و توسع صلاحيات السلطات المحلية وامر ساعدة للاعلى تقبل طهور هذه الهيئات الادارية الجديدة بمبادى تنظيمية و انظمة قانونية جديدة (2)

وقد عدد مجلس الدولة الفرنسي هذه السلطات الى 34 سلطة مصنفة و موزعة كما يلي :

13 هيئة (سلطات ادارية مستقلة عن طريق تكييف قانوني أو قضائي)

17 هيئة (سلطات ادارية مستقلة نظرا لتوافق معاييرها واختصاصاتها مع تلك التي اعتمدها الفقه و الاجتهاد القضائي)

04 هيئات (تعتبر سلطات ادارية لكن بعد تردد على امكانية اعتبارها كذلك)

ولقد تبنت فرنسا هذه السلطات و الهيئات من اجل القضاء على البيروقراطية وقد مكنت لها مجموعة من الاختصاصات و الصلاحيات اهمها تمتعها بالاستقلال المالي و امتلاكها الحق في

1-عبد الله حنفي ، السلطات الادارية المستقلة، دراسة مقارنة ، د ط ، دار النهظة العربية ، مصر ، 2000، ص 24.

2-الهام خرشي السلطات الادارية المستقلة في طل الدولة الضابطة ،اطروحة نيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة محمد الامين دباغين سطيف2 ،2015 ص 53.

اتخاذ القرارات ونشرها في الجريدة الرسمية وهذا مامنحها نوع من القوة و التاثير الصارم و الضغط بشكل فعال على الهيئات المخالفة و الادارات الاخرى وفرض نفسها بشكل جدي.(1)

الفرع الثالث: ظهور فكرة السلطات الادارية المستقلة في الجزائر

ان من اهم الاسباب التي ادت الى ظهور هذه الاخيرة في الجزائر هو الاوضاع الاقتصادية المتدهورة سنة 1986 ،وازمة انهيار اسعار البترول و انخفاض العائدات ،مما انعكس سلبا على كل الاوضاع الاخرى سواء الاجتماعية و المعيشية ،الشيء الذي الزم اعادة النظر في مدى فعالية النظام الاقتصادي القائم ،وكان من مقتضيات الدخول الى اقتصاد السوق بدون مفهوم جديدلتنظيم المعاملات بين المتعاملين الاقتصاديين و الاجهزة الادارية يتمثل في فكرة الضبط الاقتصادي وتطبيقاتها التي تجلت بظهور هيئات ادارية جديدة تختلف في شكلها وعملها عن انماط التسيير الاداري التقليدي وهي السلطات الادارية المستقلة،هذه الاخيرة تغلغل نشاطها في العديد من المجالات ومن بينها حماية وترقية حقوق المواطن(2)

وتعتبر التجربة حديثة في انشاء السلطات الادارية المستقلة في الجزائر حيث كانت في سنة 1990 من خلال انشاء اول سلطة مستقلة (المجلس الاعلى للاعلام) الذي تم انشائه بموجب المادة 59 منه و التي تنص على انه (يحدث مجلس اعلى للاعلام وهو سلطة ادارية مستقلة ضابطة تتمتع بالشخصية معنوية ...) (3) ،ليتوالى بعد ذلك إنشاء السلطات بطريقة متزايدة منها:

- **مجلس النقد و القرض**: تم انشائه بمقتضى القانون رقم 90-10 المؤرخ في 1990/04/14 المتعلق بالنقد و القرض الذي انشأ ايضا اللجنة المصرفية (4) وتم الغاؤه فيمابعد بموجب الامر رقم 11 -03 .

01- انظر عبد الله حنفي ، مرجع سابق ص ص : 29-35.

02- ناصر لباد السلطات الادارية المستقلة مجلة الادارة المجلد 11 ، العدد 1 ، 2001 ص 9.

03- قانون رقم 90-07 ، المؤرخ في 1990/04/03 المتعلق بالاعلام، ج ر عدد 14، سنة 1990 وقد تم حل المجلس الاعلى للاعلام سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 المتعلق بالمجلس الاعلى للاعلام ، ج ر 69 سنة 1993.

04- الامر رقم 11-03 المؤرخ في 2003/08/26 المتعلق بالنقد و القرض ، ج ر عدد 52 سنة 2013.

- **لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها** المنشاة بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 1993/05/23 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم (1)

- **مجلس المنافسة**

-**لجنة ضبط الكهرباء و الغاز**.

-**الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته**.

-**وسيط الجمهورية** المنشأ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 -113 المؤرخ في 1996/03/23 يتضمن تاسيس وسيط الجمهورية في نص المادة رقم 02 (وسيط الجمهورية هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم .....الادارات العمومية) وقد الغيت هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 99-170 المؤرخ في 1999/08/02 (2).

-والملاحظ هنا ان المشرع الجزائري قد منح لسلطات الضبط في مجال الاقتصاد صلاحيات واسعة مقارنة بتلك الممنوحة للهيئات الادارية العادية.

-ومن احدث السلطات الادارية المستقلة في الجزائر نجد سلطات التوقيع و الصندوق الالكتروني المنشأة سنة 2015 المنشاة بموجب القانون رقم 15-04 المؤرخ في 2015/02/01 حسب نص المادة 16 منه و التي تنص (تنشأ لدى الوزير الاول سلطة ادارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تسمى السلطة الوطنية لتصديق الالكتروني و تدعى في صلب النص **السلطة**).

1- المرسوم التشريعي رقم 93-10 ،المؤرخ في 1993/05/23 يتعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج ر عدد 34، سنة 1993 .

2- المرسوم الرئاسي ؤقم 99-170 ، المؤرخ في 1999/08/02 يتضمن الغاء مؤسسة الوسيط ، ج ر 52-سنة 1999.

- المطلب الثاني :مفهوم السلطات الادارية المستقلة

تختلف و تتميز السلطات الادارية المستقلة عن السلطات الادارية العادية كونها لاتخضع لاية رقابة ادراية او وصائية ،كما انها لاتعتبر لجان استثنائية و لامرافق عامة ولذلك وجب توضيح ذلك وتبيانه .

فالسلطات الادارية المستقلة لاتعنى بمهام الادارة بل تقوم بمهام التنظيم أي انها تقوم باعمال وادوار جوهرية تتمثل في الحفاظ على توازنات واضحة ومعينة داخل المجتمع ،ومن هنا فان دورها اقرب منه الى الدور القضائي

-ومن خلال البحث عن تعريف واضح ودقيق للسلطات الادارية المستقلة نجد ان وضع تعريف محدد هو بالامر الصعب،لان تعريفها يكمن ويتجلى من خلال المواصفات و الخصائص التى تؤدى و تبرز اللجوء اليها.

-وقد اشار مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الى ان فكرة السلطات الادارية المستقلة تتجلى في قيام المشرع بسحب سلطة اتخاذ القرار ات بصدد نشاط اداري معين يندرج في الانشطة العادية ،الادارة ويساعد المناخ الديمقراطي على انشاء مثل هذه السلطات (1).

- و لتعريف السلطات الادارية المستقلة يمكننا القول انها لجان وهيئات تحوز على سلطة تنظيمية مستقلة في المجالات و الميادين التى اطرت للعمل فيها وهذه المجالات هي :الاعلام الالي ،اتصالات السمعي البصري،الادارة،البورصة،الاستهلاك.

1- عبد الله حنفي ، مرجع سابق ص :01.

الفرع الاول: تعريف السلطات الادارية المستقلة

لقد تعددت التعريفات الفقهية للسلطات الادارية المستقلة لعل من ابرزها:

*هي هيئات عمومية غير قضائية لاتتمتع بالشخصية المعنوية مهمتها ضبط قطاعات حساسة وتحسين علاقة الادارة بموظفيها (1).

* هي مؤسسة تابعة للدولة تتحمل نيابة عنها تنظيم القطاعات التي تعتبر اساسية وتريد الحكومة تجنب التدخل فيها بشكل مباشر (2).

* هي سلطات ادارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك متحررة من السلطة مهمتها ضبط قطاع اقتصادي أو مالي معين .

* هي هيئات ادارية غير قضائية غير خاضعة لسلطة الحكومة خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا وماليا.

- مما سبق نجد ان كل محاولات تعريف السلطة الادارية ركزت على اختلاف مجالاتها واستقلالية اعضائها وتأكيد عدم خضوعها الى اي نوع من انواع الرقابة الرئاسية اضافة الى ان بعض التعريفات تضمنت نفي الشخصية المعنوية لهذه السلطات و الذي يبقى نفيا نسبيا اذ ان هناك بعض السلطات التي تتمتع بشخصية معنوية .

من مجمل ماتم التطرق اليه يمكن استنتاج التعريف التالي { السلطات الادارية المستقلة هي هيئات ادارية غير قضائية تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات لايشترط فيها بالتمتع بشخصية المعنوية المستقلة و لاتخضع الى رقابة رئاسية مهمتها ضبط قطاعات هامة في الدولة خول لها هذا الاختصاص بقوة القانون}

1-Evelyne.diechoff les autorites administratives independantes s/dir/m .gentot universite claude bernard lyon 1 conseil detat 1991 p05.

2-m gentot les autorites administratives indepandantes montcherstien fance 2eme ed 1992 p16

الفرع الثاني: عناصر السلطات الادارية المستقلة

تتميز السلطات الادارية المستقلة بثلاثة خصائص وهي : من حيث انها **سلطة** لديها مجموعة محددة من الصلاحيات و الاختصاصات التي تباشرها (التوصية،القرار،التنظيم ،العقوبات) ، **ادارية** تعمل وتتأسس باسم الدولة والميزة الاخيرة انها هيئة **مستقلة** أي انها سلطة مستقلة عن كلا من القطاعات الخاضعة للرقابة و السلطات العامة لايمكن للسلطات العامة ان ترسل لها اوامر او تعليمات ولا يمكن عزل اعضائها(1) وطابع الاستقلالية هو المحرك الرئيسي لهذه الهيئات في اداء وظائفها ومباشرتها دون الخضوع لاية وصاية وبصورة حاسمة ومحايدة.

اولا:السلطة :مهمة السلطة الادارية المستقلة لاتقتصر على ادارة الانشطة فقط بل تمتد الى وضع اطار لتطوير قطاعات من الحياة الاجتماعية و للاشارة وان بعض هذه السلطات الادارية لديها سلطة قمعية حقيقية معترف بها للسلطات القضائية ولممارسة هذه السلطة هناك اساليب تعبير اصلية كالراي ، الملاحظة ،التوفيق و الصلاح ، ومخاطبة الراي العام وسنتطرق اول الى سلطة اتخاذ القرار ثانين سلطة الاكراه و القمع، وتجدر الاشارة الى ان بعض هذه السلطات الادارية المستقلة لديها سلطة قمعية حقيقية معترف بها للسلطات القضائية تقليديا مثل مجلس المنافسة .(2)

01- سلطة اتخاذ القرارات : تمارس سلطة اتخاذ القرارات من خلال طريقتين وهي سن قواعد عامة ومجردة مثل تحديد المعايير ،الانظمة و التوصيات كما يمكن اتخاذ قرارات فردية مثل قرارات التعيين و التراخيص و الحظر ، وصلاحية اصدار القرارات من المشاكل المطروحة في تحديد الاختصاص ' فبالمقارنة مع السلطة التشريعية تنص المادة 34 من الدستور الفرنسي على انه (يختص البرلمان بتحديد القواعد المتعلقة بالضمانات الاساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة) .

1-laurent jourdaa op cit p 374.

2- rachid zouaimia les autorites de regulation independantes (faceaux exigences de la gouvernance) ed alger 2013p 38.

يقابلها في الدستور الجزائري المادة 140 حيث تنص (يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الاتية : حقوق الاشخاص وواجباتهم الاساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية وواجبات المواطنين).(1)

02-السلطة القمعية: معظم السلطات الادارية المستقلة تملك سلطة التحقيق وتوقيع الجزاء ووجدت هذه الميزة لمساعدة السلطات الادارية المستقلة للحصول على معلومات في نطاق اختصاصها المكاني ،كما انها تمارس سلطة القمع في المسائل الجنائية وقد تستعين في ذلك براي القاضي الجنائي ،وهذه العقوبات التي تفرضها تكون على شقين اما عقوبات خاصة بالقانون مثل (تعليق التراخيص أو جزاء منها) أو عقوبات مالية مثل (الغرامات المالية) سنوضح ذلك فيما ياتي :

أ- سلطة التحقيق: ووجدت هذه السمة لمساعدة السلطات الادارية المستقلة للحصول على معلومات في نطاق اختصاصها المكاني مايمكنها من :

- جمع المعلومات في القضايا المنوط بالسلطة التحقيق فيها دون ان تمنع من ذلك بحجة السر المهني .

- استدعاء الشهود .

- المطالبة باستلام وثائق مهما تكن طبيعتها وحجز المستندات اللازمة .

ب- سلطة توقيع الجزاء :تمارس بعض السلطات الادارية المستقلة سلطة القمع في المسائل الجنائية وقد تستعين في ذلك براي القاضي الجنائي وتكون هذه العقوبات على نوعين : عقوبات خاصة بالقانون مثل تعليق التراخيص،وعقوبات مالية مثل الغرامات المالية ، فمثلا مجلس المنافسة يعاقب بغرامات مالية على الممارسات المقيدة للمنافسة (2) ،

1- المادة 140 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 يتضمن التعديل الدستوري ، ج ر 14 ، سنة 2016

2- م56 من الامر رقم 03-03 المؤرخ في 07/19 يتعلق بالمنافسة ، ج ر 43 ، سنة 2003 ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 10-05 ، ج ر عدد 45 سنة 2010

وبالرغم من هذه السلطة المخولة لهذه الفئات لايمكن اعتبارها ابدا سلطة رابعة ، كما ان هذه السلطة لا تنحصر فقط في المعنى القانوني لها بل قد تكون سلطة معنوية لتشمل مجال الاخلاق والاداب لان هذه الهيئات ليست مجرد اداة تنفيذية في يد الحكومة ولكنها سلطة مستقلة تتمتع بحرية التفكير والتدبير والانشاء .(1)

ثانيا الطابع الاداري للسلطة: تجدرالاشارة ان هذه السلطات لاتقوم بالادارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة و لكنها تتقلد على المستوى الاداري وظائف خاصة ومعقدة جدا ، ويترتب عن الاعتراف بالطابع الاداري للهيئات الادارية المستقلة اقصاء فكرة الاجهزة القضائية على اعتبار ان التصرفات المتخذة من طرف هذه السلطات لا تتمتع بحجية الشئ المقضي به .(2)، كما ان الطابع الاداري لهذه الهيئات لايعتريه شك عند تلقي هذا التصنيف من المشرع فنجد مثلا مجلس المنافسة هو سلطة ادارية مستقلة بتكييف القانون وهناك هيئات سكت المشرع الجزائري ولم يضفي عليها صراحة الطابع الاداري ولاثبات وجود هذا الطابع نعتمد على معيارين :

01- من الناحية الموضوعية :نشاط ووظيفة هذه الهيئات هي تطبيق القانون في نطاق اختصاصها نقصد بها ان هذه السلطات رغم انها لديها طبيعة اقتصادية الا ان قراراتها الفردية و التنظيمية هي في الاصل قرارات ادارية تتمثل بوضوح امتياز من امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها هذه الهيات الادارية.

02- **من ناحية المنازعات**: تعتبر القرارات الصادرة عن السلطات الادارية المستقلة قرارات ادارية قابلة للتنازع امام القضاء الاداري مثلما هو الحال لقرارات الغرفة التأديبية و التحكيمية على مستوى لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها التي يطعن في قراراتها امام الغرفة الادارية على مستوى المجلس القضائي .

03- بصفة عامة فان الطابع الاداري بالسلطات الادارية المستقلة يتعلق من جهة بتبعيتها للدولة ومن جهة اخرى ارتباطها بالمجال التنفيذي للدولة.

1- عبد الله حنفي ،السلطات الادارية المستقلة ، مرجع سابق ، ص ص: 13-14 .

2- عبد الله حنفي ، مرجع سابق ص :05.

ثالثا الاستقلالية: تعد الاستقلالية من اهم الخصائص التي تميزالسلطات الادارية المستقلة على اعتبارها العامل الرئيسي في اداء هته الفئات لوظائفها،ويقصد بالاستقلالية تحرر السلطات الادارية من الخضوع لاية وصاية وهذا لايتعارض لتبعيتها للدولة لانها تعمل باسم الدولة ولحسابها فهي من سلطات الدولة (1) وهذا مانجده في التشريع الجزائري فمعظم السلطات الادارية المستقلة تستمد استقلاليتها من القوانين المنشأة لهامثل (السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني،مجلس المنافسة ،لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها) ، وهنالك سلطات لم يذكر المشرع الجزائري انها مستقلة مثل (لجنة الاشراف على التأمينات) لتحديد استقلالية هذه الاخيرة وجب الوقوف و الاعتماد على معيارين اساسيين هما المعيار العضوي و المعيار الموضوعي، وبغض النظر عن تمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية من عدمه فانها لا تعد معيارا لتحديد الاستقلالية ، فالعبرة ليست بالشخصية المعنوية وانما سلطة التقرير التي تحوزها السلطات الادارية المستقلة (2).

1- عبد الهادي بن ريطة-مرجع سابق ص (25).

2-rachid zouaimia ibid p34 35 .

المبحث الثاني: مكانة السلطات الادارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة

ان انشاء واضافة السلطات الادارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة يطرح مجموعةمن التساؤلات من قبل الفقهاء و كلها تدور حول مدى تقبل البنية المؤسساتية لهذه الاخيرة ،وخاصة مع تنوع وتعدد المجالات و القطاعات التي تنظمها وتختص بها و السلطة التي تتمتع بالموازاة مع السلطات التقليدية الثلاثة القارة و الاكيدة في الدولة ، وهذا ماادى الى طرح مجموعة من التساؤلات اهمها .

* ماهو نطاق وحيز السلطات الادارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة ؟ وكيف ستكون العلاقة بينها وبين السلطات التقليدية في الدولة ؟

سنقسم هذا البحث الى مطلبين

المطلب 01)- الطبيعة القانونية للسلطات الادارية المستقلة.

المطلب 02)- علاقة السلطات الادارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة.

المطلب الاول :الطبيعة القانونية للسلطات الادارية المستقلة

- الدارس و الباحث في العلوم القانونية يلاحظ ان النصوص المنشاة للسلطات الادارية المستقلة و المحدثة لها ،لاتشير بصورة مباشرة الى طبيعة هذه الاخيرة القانونية،بل تم ادراجها كلها بمايعرف "سلطات الضبط المستقلة " وهذا مانلاحظه ايضا في التشريع و القضاء الجزائري لذلك كان من الصعب تحديد واعطاء تعريف واضح ومحدد لهذه الاخيرة ،واعتماد معيار التفرقة بينهما وبين باقي السلطات الاخرى بالرجوع الى ذكراهم خصائصها وعناصرها وتحديد مكانتها ضمن الدستور ومع النظام الاداري السياسي المتبني في الدولة ،وقد تبنت الجزائر هذه الفئة لتفادي سلبيات الادارة التقليدية ، وتلبية الحاجيات الاقتصادية و الاجتماعية المتطورة للمواطن التي تتطلب اساليب جديدة و مستقلة تستند الى قواعد دستورية وقانونية خاصة بالسلطات الادارية المستقلة وهذا ماسنحاول التعمق في توضيحه من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الاول: السلطات الادارية المستقلة بالموازاة و النظام الدستوري و الاداري للدولة

كما سبق الاشارة الى ان السلطات الادارية المستقلة هي سلطات حديثة وصعبة التحديد وحصر مفهومها وتعريفها حصرا دقيقا وهذا ما ينعكس ايضا على صعوبة تكييف مكانها بالنسبة للنظام الدستوري للدولة ،كا لمايميزها من خصائص وعناصر كونها تتميز باستقلالية (تنظيمية ، تنفيذية ، شبه قضائية) قمعية زاد من صعوبة دمجها ضمن النظام الدستوري و السياسي و الاداري للدولة حيث ان الباحث يري ذلك ويلتمسه من خلال بداية نشاتها فاللجوء الى هذه الهيئات يظهر توزيع أو تكبير السلطة ويكرس تعدد مركز القرار و المسؤولية (1)، فاالملاحظ ان المجلس الدستوري الفرنسي لم يبدي أي اعتراض على دستورية السلطات الادارية المستقلة بل اعترفا لها صراحة بمجموعة من الصلاحيات التي تتمتع بها حاليا وان كان بين الفينة و الاخرى يضيق من هته السلطات، اما في الجزائر فاننا نجد ان المجلس الدستوري لم يحدد رايه صراحة ومباشرة امام هذه السلطات و لذلك فقد ترك باب النقاش و التاويل الفقهي مفتوحا ومستمرا بين من يحاول تاطيرها ضمن اختصاصات السلطة التشريعية وبين من يرى انها تعديا وخرقا لمبدا الفصل بين السلطات ولذلك كان من الواجب و الملزم العودة الى الدساتير السابقة و الاجابة عن مايلي :

هل دستور 1989 و 1996 اعترفا بوجود هذه الفئة من المؤسسات ، وماذا عن التعديل الدستوري الاخير لسنة 2016؟

*اولا وجب التفرقة بين السلطات المنشاة ضمن دستور 1989 و المنشأة ضمن دستور 1996 وهذا مايراه الاستاذ خلاف رشيد من خلال شرحه للمادة 115 المتضمنة النصوص المنشأة لهذه السلطات في اطار دستور 1989 و المتضمنة 26 مجال كما انه لاتوجد احكام تسمح بانشاء هذه السلطات و في نفس الوقت فان النص الدستوري لايمنح السلطة التنفيذية التاهيل لانشائها الا اذا تم التسليم و الاعتراف بان هذا الاختصاص ضمن التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية.

1- عز الدين عيساوي ،الهيئات الادارية المستقلة في مواجهة الدستور ،من اعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي ، كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية ،جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية 2007/05/23 ص 25.

اما فيما يخص السلطات التي تما انشاؤها ضمن دستور 1996 فان المادة المنشئة لها تؤشر بالمادة 122 من الدستور (1) و التي تبين صراحة على ان السلطة التشريعية هي المؤهلة بانشاء هذه الفئات و الهيئات وهذا مايؤكد ويبرر انشائها ،ولكن تبني الدستور الجزائري وتحديده لثلاث سلطات اساسية في الدولة يقوم بخروقات صارخة بابتكاره وخلقه لسلطة جديدة تتمتع بصلاحيات تنضيمية و قضائية وغير خاضعة للرقابة ، فهل ستكون هذه الهيئات الادارية الجديدة سلطة رابعة في الدولة ؟

ان هذا التساؤل يضعنا امام تضارب قانوني حاد ،حيث نجد ان فكرة السلطة الرابعة فكرة مرفوضة تماما تشترط لقبولها و العمل بها ان تتشارك والسلطات الثلاثة الاخرى قاسما رئيسيا يؤهلها لتجسيد الواقع القانوني تتضمن فكرة مدعمة بتاصيل دستوري يؤهلها لتكون سلطة رابعة ، وتعتبر السلطات الادارية المستقلة مؤسسات جديدة دخيلة لاتنتمي الى الهيئات العامة التقليدية و استدعا اللجوء اليها توزيع وتكسير السلطة ويكرس ذلك تعدد مركز القرار و المسؤولية ولذلك تعرضت هـــذه الفئات للعديــد من الانتقادات تتعلق اساسا بادماجها في النــظام الدستوري للدولة (اولا)، وطبيعة السلطات الادارية المستقلة في ظل القانون (ثانيا).

***اولا ادماج السلطات الادارية المستقلة في النظام الدستوري للدولة** :الاختصاصات الواسعة التي تتمتع بها هذه الفئة اثارت حولها العديد من الاشكاليات فمن جهة مدى مطابقتها للدستور و من جهة اخرى وجب عليها تأكيد الطابع الاداري لها.

1-rachid zouaimia les autorites de regulation financiere en algerie op cit p 102

فالمجلس الدستوري اعتبر السلطات الادارية المستقلة سلطات ادارية تشكل جزء لايتجزا من الجهاز الاداري كما قام بوصفها على انها هيئات غير قضائية خاضعة لرقابة القضاء الاداري ،ونجد المجلس الدستوري الفرنسي حدد بطريقة دقيقة القواعد التي تسمح بضمان وحدة السلطة التنظيمية وذلك بتأطير استعمالها من طرف المشرع حيث لم يتم تخصيص السلطة التنظيمية لجميع السلطات الادارية المستقلة المشاركة في المجال الاقتصادي و المالي بل منح فقط لخمسة منها (اللجنة المعنية بالنظام المصرفي و المالي ، لجنة الاوراق المالية و البورصات ، المجلس الاعلى لسمعي البصري ،هيئة تنظيم الاتصالات ،اللجنة التنظيمية الفرنسية للكهرباء)

اما بالنسبة للتشريع الجزائري فنجد عدة نصوص تتعارض مع فكرة السلطات الادارية المستقلة و السلطة التنظيمية حيث ان الباب الثاني من الدستور ينظم السلطات الادارية الثلاث من خلال ثلاثة فصول (السلطة التنفيذية،السلطة التشريعية ، السلطة القضائية)، وهنا نلمس غياب تصنيف السلطات الادارية المستقلة بنظر الى طبيعها المستقل في هذا الصدد يرى الاستاذ خلوفي رشيد ان منح المشرع سلطة انشاء فئات المؤسسات في المادة 28/140 من الدستور الجزائري لسنة 2016 هو مبرر لانشاء هذه السلطات الادارية على اعتبار ان فئات المؤسسات قد تضم ايضا فئة السلطات الادارية المستقلة كما يرى ايضا انه لابد من التفرقة بين السلطات الادارية المستقلة التي تم انشائها ضمن دستور 1989 و المنشاة ضمن دستور 1996 (1)، فاما الاولى فاشادت بها المادة 115 غير انه ومن بين 26 مجالا المحددة في هذه المادة لاتوجد أي احكام تسمح بانشاء هذه السلطات ، وفي نفس الوقت فان النص الدستوري لايؤهل السلطة التنفيذية لانشائها الا اذا تم التسليم بادراج هذا الاختصاص في أطار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية و التي تكون في المجالات الغير المخصصة للقانون حسب المادة 125 للقانونوهذا يعتبر مشكلة قانونية عويصة فسره الاستاذ خلوفي رشيد بإمكانية تبني الطريقة التي قدمها المجلس الدستوري الفرنسي.

1-rachid kheloufi les institutions de regulations en droit algerien revue idara v14n 28 2004p82-84.

اما بخصوص السلطات المنشاة في أطار الدستور 1996 فان النصوص المنشاة لها تأشر بالمادة 122 من الدستور التي تنص على صلاحية السلطة التشريعية بإنشاء فئات المؤسسات إذ يمكن إعتبار السلطات الإدارية المستقلة ضمنها ومن هنا يمكن اعتبار ان المادة 122 و التي تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 يمكن ان يتم في اتجاه توسيع صلاحيات البرلمان لانشاء هذه الهيئات ، غير ان هذه الفرضية الموسعة تبقى تثير العديد من الاشكاليات القانونية (1).

يرى البعض ان مسالة الدسترة غير مبررة ولاتحمل أي فائدة باستثناء ما تتمتع به المؤسسات المنصوص عليها في الدستور من جهة اخرى قد تحمل الدسترة سلبيات من بينها انها ستكون عائقا اماما تحقيق خاصية تكيف سلطات الادارية المستقلة مع المتطلبات المتجددة.

***ثانيا السلطات الادارية المستقلة و النظام الاداري :** ان اضفاء الطبيعة الادارية على الهيئات المستقلة يرتب العديد من النتائج القانونية العامة وهذا لكون الطبيعة الادارية للهيئات لصيقة بها منذ نشاتها في فرنسا اذ كيفها المشرع صراحة بانها سلطات ادارية مستقلة مايضمن ويكفل ادراجها ضمن هيئات الدولة الادارية ومن هنا فان قرارات هذه الهيئات هي قرارات ادارية قابلة للطعن فيها اماما القضاء الاداري كما اعتبر المجلس الدولي الفرنسي امكانية تقاضي هذه السلطات امام القاضي دون الحاجة الى أي تمثيل وزاري اما بالنسبة للمشرع الجزائري فنجد نيته غير واضحة اذ ينص في نصوصه لبعض الهيئات على الطبيعة الادارية بينما يلتزم الصمت ويكتفي بتسميتها سلطة ضبط مستقلة مثل سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية ولاسلكية ، أو بهيئة مستقلة مثل لجنة ضبط الكهرباء و الغاز(2) .

1- القانون رقم 88-01 ، المؤرخ في 1988/01/12 ، المتعلق بالقانون الاســـاسي للمـــؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر عدد 2 ، سنة 1988.

2-موسى رحموني،الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري ، مذكرة مجيستار في العلوم القانونية و الادارية ، تخصص قانون اداري وادارة عامة ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر باتنة،2012-2013، ص:31.

الفرع الثاني : طريقة انشاء السلطات الادارية المستقلة

ان كل السلطات الادارية المستقلة نشات بموجب قانون وهذا مايضمن لها قوة وحصانة لاستقلاليتها ' لان التعمق والبحث في طريقة انشائها هما بالاساس يهدفان الى تاكيد قوة استقلاليتها اتجاه السلطة المنشئة لها وخاصة في غياب نص دستوري يفصل في طريقة انشائها ويبينها صراحة ونجد هناك اساسن : السلطات الادارية المنشاة بموجب قانون مثل : سلطة ضبط القطاع السمعي البصري / المجلس الوطني لحقوق الانسان المنشا بموجب نص المادة 198 من الدستور / مجالات الضبط القطاعية المتعلقة بمجال الاعلام طبقا لنص المادة 141 من الدستور. وهناك ايضا الاستثناءات والتي نجدها من خلال : مجلس المنافسة الذي تم انشاؤه بموجب امر 03-03 / ايضا سلطة ضبط النقل وضبط سوق التبغ والمواد التبغية تم انشاؤهما عن طريق قانون المالية ويرجع البعض الى ان تبني هذه الاستثناءات يكون استجابة لحاجيات محددة وفي فترة زمنية محددة ' اما فيما يخص حالات الاحالة على التنظيم فالهدف والمبتغى منها ومن البحث فيها هو معرفة مدى استقلالية هذه السلطات.

***اولا:انشاء السلطات الادارية المستقلة بموجب قانون:**

ان كل السلطات الادارية المستقلة نشاة بموجب قانون وهذا مايشكل قوة وسند لاستقلاليتها لان البحث في طريقة انشائها يهدف بالاساس الى معرفة درجة استقلاليتها بالنسبة الى الحهة المنشاة لها خاصة في غياب نص دستوري يفصل في طريقة انشائها ومدى كونها من اختصاص التنظيم او التشريع ، و بالنضر الى التصنيف الذي توحي اليه المادة 140 من الدستور الذي يميز بين فئة من التشريعات التي لايعود فيها للمشرع الا تحديد القواعد العامة محيلا الى السلطة التنفيذية للتفصيل و التوضيح كيفية التطبيق ، مثل مجال حقوق الاشخاص وواجباتهم الاساسية ووضعية الاجانب حيث يختص فيها المشرع بوضع نظام عام ، بمعنى سلطته في تحديد القواعد العامة التي تحكم سير القطاع ، بالاضافة الى وضع المؤسسات التي تضبطه من دون ترك المجال للسلطة التنفيذية (1).

1- الهام خرشي ، مرجع سابق ، ص: 125.

بالنسبة لانشاء مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية وسلطة ضبط المحروقات فقد اعتمد المشرع في انشائها على احكام الفقرة 14 و على احكام الفقرة 23 بالنسبة للوكالتين المنجميتين و سلطة ضبط المحروقات .

بالنسبة الى سلطة ضبط المياه المشرع لم يشر الى الفقرة 22 من المادة 140 بل اشار الى نص المادة بالعموم .

اما سلطة ضبط المواصلات السلكية واللاسلكية و لجنة ضبط عمليات البورصة فاعتمد المشرع على انشائها من المادة 140 من الدستور (1)، اما بخصوص الاستثناءات نجد مثلا مجلس المنافسة الذي تم انشائه بموجب امر 03-03 (2) ،ايضا بالنسبة لسلطة ضبط النقل وضبط سوق التبغ و المواد التبغية فتم انشائهما عن طريق قانون المالية (3).

***ثانياّ:مجالات الاحالة على التنظيم:**

الهدف من بحث مجالات الاحالة على التنظيم هو معرفة مدى استقلالية سلطات الضبط من خلال مجموعة عناصر ضرورية :

- من حيث الاهمية الحجمية ومكانة سلطة الضبط ضمن النص حيث نجد السلطات تحتل حجم كبير من نص انشائها مثل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بنسبة تفوق 50% و النسبة الاصغر هي لسلطة ضبط المياه و باقي السلطات نسبها متفاوتة.

- من حيث الاحالة على التنظيم بخصوص كامل النص.

- من حيث الاحالة على التنظيم فيما يخص سلطة الضبط .

اما فيما يخص مجالات الاحالة على التنظيم فالهدف منها و من البحث فيها هو معرفة مدى استقلالية هذه السلطات وهذا ماسيتم شرحه بطريقة مفصلة في الجدولين التاليين الذين يتضمنان طريقة انشاء السلطات الادارية المستقلة .

1-المادة 122 من الدستور القديم الصادر سنة 1996 وتم تعديلها بالمادة 140 من القانون 16-01 الصادر سنة 2016.

2-وليد بوجملين سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، دار بالقيس للنشر و التوزيع ،الدار البيضاء الجزائر2011 ص 41.

3-وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 42.

جدول يتضمن طريقة إنشاء السلطات الادارية المستقلة

سلطة الضبط	النص المنشئ	ع/مواد النص المنشئ	ع/المواد المخصصة لسلطة الضبط	ع/الاحالات على التنظيم	ع/الاحالة فيما يخص سلطة الضبط	مجالات الاحالة على التنظيم
الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	القانون رقم01/06	73	08	04	02	التشكلية،التنظيم وكيفية السير،صيغة اليمن.
لجنة الإشراف على التأمينات	القانون رقم04/06	63	08	26	06	تعيين التشكلية ،التنظيم وكيفيات السير،الصلاحيات القانونية الاساسي لمفتشي التأمين،القانون الاساسي وكيفيات سير "صندوق ضمان المؤمن لهم"
الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية	القانون رقم13/08	30	10	11	02	التنظيم و السير،تحديد أسعار المواد الصيدلانية
سلطة ضبط سوق التبغ و المواد التبغية	القانون رقم06/2000	71	مادة وحيدة	22	01	تحديد بنود دفتر الشروط
سلطة ضبط الصحافة المكتوبة	القانون رقم05/12	132	18	15	03	تعيين عون محاسب ،تعيين التشكلية،تحديد التعويضات
سلطة ضبط السمعي البصري	القانون رقم04/14	113	37	13	03	تعيين عون محاسب،تعيين التشكلية،تحديد التعويضلت
سلطة ضبط الصفقات العمومية وتعويضات المرفق العام	القانون رقم247/15	220	02	49	02	التنظيم و كيفيات السير،تحديد نموذج بطاقة الإحصاء الإقتصادي للتطلب العمومي

جدول يتضمن طريقة إنشاء السلطات الادارية المستقلة

سلطة الضبط	النص المنشئ	ع/مواد النص المنشئ	ع/المواد المخصصة لسلطة الضبط	ع/الاحالات على التنظيم	ع/الاحالة فيما يخص سلطة الضبط	مجالات الاحالة على التنظيم
مجلس النقد و القرض	القانون رقم10/90	215	32	10	01	المرتبات
اللجنة المصرفية	القانون رقم10/90	215	15	10	/	/
لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	المرسوم التشريعي رقم10/93	65	37	03	3	تعيين الرئيس وإنتهاء مهامه، شروط إنهاء مهام الأعضاء
مجلس المنافسة	الامر رقم06/95	100	15	03	03	الأجور،النظام الداخلي
سلطة ضبط البريد و المواصلات	القانون رقم03/2000	151	13	10	01	نظام الاجور
سلطتي ضبط المناجم	القانون رقم10/01	240	12	23	01	النظام الداخلي
لجنة ضبط الغاز و الكهرباء	القانون رقم01/02	181	29	12	03	الأجور،تشكلية المجلس الاستشاري، القواعد الاجرائية امام غرفة التحكيم
سلطة ضبط النقل	قانون المالية رقم 11/02	135	01	41	01	التنظيم و العمل
سلطة ضبط المحروقات	القانون رقم 07/05	115	05	24	03	الأجور،تشكلية المجلس الاستشاري
سلطة ضبط المياه	القانون رقم 12/05	183	01	25	01	الصلاحيات و قواعد العمل

المطلب الثاني:علاقة السلطات الادارية المستقلة بالسلطات التقليدية في الدولة:

تتبنى الجزائر ضمن نظامها الدستوري 03 سلطات اساسية وتقليدية : السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية ، والتي تتجسد بقوة التاصيل الدستوري التي تحوزه والذي يخولها ويمكنها من ممارسة صلاحياتها وبسط نفوذها في مجال معين وخاص بها ، والسلطات الادارية المستقلة وماتتمتع به من صلاحيات واستقلالية وظيفية جعلا منها سلطة ذات قوة اكيدة ومحدثة للاثر الواضح في النظام الاداري والمؤسساتي للدولة وهذا ما يدعونا الى التساؤل التالي : ماهو نوع العلاقة التي تربط بين السلطات الادارية المستقلة وسلطات الدولة التقليدية ؟

الفرع الاول: علاقة السلطات الادارية المستقلة بالسلطة التنفيذية

ان السلطة التنفيذية في الدولة تتمثل في الجهاز التنفيذي وقد ساير المشرع الجزائري النظام البرلماني واخذ به حيث اعتمد ثنائية الجهاز التنفيذي (رئيس الجمهورية و الوزارة) فرئيس الجمهورية يمتلك سلطات قوية و يباشر اختصاصات اقوى ، وتعتبر الحكومة الشق الثاني المكمل للسلطة التنفيذية تتكون من الوزير الاول و الوزراء و امناء الدولة (1) وقد تبنى المشرع الجزائري كما اشرنا اليه سابقا بثنائية الجهاز التنفيذي (رئيس الجمهورية والحكومة) وبين صلاحيات هذه السلطة ووضحها ضمن الدستور وبالمقابل نجد ان السلطة التنفيذية والسلطات الادارية المستقلة تربطهما علاقة مباشرة (اختصاصات السلطات الادارية المستقلة) وتظهر جليا من خلال التركيز في السلطة التنظيمية للسلطات الادارية وارتباطها بالسلطة التنفيذية وايضا من خلال سلطة الرقابة التي تفرضها هذه الاخيرة بشكل او باخر بطريقة مباشرة او غير مباشرة وهذا مانلتمسه مثلا في المجال الاقتصادي والمالي للسلطات الادارية المستقلة ، نجدها تتمتع بسلطة التنظيم التي تقوم بوضع قواعد وانظمة بهدف تنظيم المجال المخصص للهيئة الادارية وهذه الانظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تاتي لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية وضعت سابقا.

1- محمد كاضم المشهداني ، القانون الدستوري ، الدولة ، الحكومة، مؤسسة الثقافة الجامعية ، 2008 الاسكندرية ،ص ص 218- 233.

الفرع الثاني:علاقة السلطات الادارية المستقلة بالسلطة التشريعية

السلطة التشريعية بمفهومها المختصر هي السلطة المختصة اساسا في وضع القواعد العامة المجردة ، أي ان دورها الاساسي و الرئيسي هو التشريع وبما ان السلطة الادارية المستقلة تنشا بموجب قانون و الذي يكون بالضرورة صادر من السلطة التشريعية وهذا مايؤكد ويضمن لهذه الهيئات الادارية المستقلة استقلاليتها هذا من جهة ،من جهة اخرى نجد ان السلطة الادارية المستقلة تقوم بدور استشاري قار لدى السلطة التشريعية فمثلا مجلس المنافسة يرفع تقرير سنوى الى السلطة التشريعية و رئيس الجمهورية يحتوى على عناصر التحليل الخاصة لسيره ومجمل قراراته المتعلقة بالقضايا المدروسة (1)، ومن هنا يتأكد لنا ان العلاقة بين السلطات الادارية المستقلة و باقي السلطات (التنفيذية و التشريعية و حتى القضائية) تختلف عن علاقتها مع السلطة التشريعية ، حيث نجد السلطة الادارية تلتزم بالسياسة العامة للدولة التي تقرها السلطة التشريعية و التي تتطور في النهاية في صورة قوانين ، ولكنها لاتخضع لتوجيهاتها كما تخضع السلطة الادارية المستقلة لتوجيهات السلطة التنفيذية(2).

يتأكد للباحث و الدارس القانوني ان العلاقة بين السلطة التشريعية و السلطة الادارية هي علاقة تبادل وتكامل ، فاما الاولى فتصدر قانونا لانشاء السلطة الادارية و اما الثانية فتقوم بتقديم اقتراحات وحلول للسلطة الاولى لتحسين النقائص التي قد تشوب النصوص القانونية .

1- حسين نوارة ، الابعاد القانونية لستقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي و المالي، الملتقى الوطني ،كلية الحقوق و العلوم الاقتصادية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 24/23/ماي 2007.

2-قوراري مجدوب ،سلطة الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي ، لجنة تنظيم ومراقبة عملية البورصة، سلطة البريد و المواصلات،نموذجين مذكرة لنيل شهادة الماجيستار في القانون العام، كلية الحقوق جامعة بوبكر بلقايد تلمسان ،2010/2009 ص 49.

الفرع الثالث :علاقة السلطات الادارية المستقلة بالسلطة القضائية

اولا وجب التأكيد على تكريس مبدأ استقلالية القضاء و المكفول دستوريا ، ومع ظهور واستحداث السلطات الادارية المستقلة كفئات جديدة و تبنيها ضمن النظام المؤسساتي للدولة ، ومع تميزها وتمكينها من مباشرة جملة من الاختصاصات واهمها كونها تحوز سلطة شبه قضائية وهي السلطة القمعية وذلك من خلال توقيعها بعض الجزاءات التاديبية ، يتوجب على هذه الاخيرة التدقيق و التأكد قبل اصدار قرارتها تجنب لتدخل فيما يدخل ضمن اختصاص السلطة القضائية .

فالمشرع الجزائري تبنى مبدا ازدواجية القضاء (العادي و الاداري) ليسهل ذلك في توجيه المنازعات كل حسب نوع اطراف المنازعة ، فتكون المنازعة من اختصاص القضاء الاداري كلما كان احدى هذه السلطات الادارية المستقلة طرف فيه ، كما يمكن للقاضي الاداري مباشرة الرقابة على اعمال هذه السلطات الادارية المستقلة .

وجب على السلطات الادارية المستقلة و الجهاز القضائي بالتعاون و التعامل معا و العمل على التطوير من نفسيهما لانهما يلتقيان في عدة نواحي ويجتمعان في العديد من نقاط الالتماس و الالتقاء .

خلاصة الفصل الاول:

السلطات الادارية المستقلة هي هيئات ادارية تم استحداثها وادراجها ضمن النظام القانوني و الؤسساتي تختص بتسيير وضبط بعض القطاعات كما انها تضمن وتؤكد على تغير دور الدولة الذي كانت تلعبه من دولة متدخلة الى دولة ضابطة ، وتعتبر الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا و الكثير من الدول الاوربية من الاوائل في استحداث هذه الهيئات و تبنيها وصولا الى الجزائر فهذه السلطات حديثة الابتكار وكان ذلك في بداية التسعينيات برر ظهورها عدة اسباب اهمها فقدان الثقة في الادارة الكلاسيكية وتفشي البيروقراطية و الفساد.

و الملاحظ ان هذه السلطات الادارية المستقلة تتمتع بعلاقة جيدة مع باقي السلطات التقليدية تتسم بالتكامل و التعاون خاصة مع السلطة القضائية اما بالنسبة الى علاقتها بالسلطة التنفيذية تقريبا علاقة تبعية ويتضح ذلك في العديد من الجوانب ،اما علاقتها بالسلطة التشريعية فهي علاقة تكاملية للطرفين، و الاكيد ان هذه السلطات الادارية المستقلة تساهم بشكل فعال في تطور القطاع الاقتصادي في انتظار العديد من الاصلاحات التي ستمسها لتدارك النقائص التي ستظهر من خلال تعدد الدراسات و البحوث لهته الهيئات وتسليط الضوء عليها بصورة اكبر مستقبلا.

الفصل الثاني :استقلالية السلطات الادارية المستقلة

مما سبق دراسته نعلم ان الدولة قد شهدت تطورا واضحا ويظهر ذلك من خلال تغير الدور الذي كانت تقوم به من دولة متدخلة الى دولة ضابطة وحارسة وقد تأكد ذلك من خلال انشائها لهاته الهيئات الادارية المستقلة و التي تتميز بعدم تبعيتها للدولة على اختلاف سلطاتها الثلاث (تنفيذية و تشريعية و قضائية) ولضمان عمل هذه الهيئات بشفافية و حرية وجب منحها الاستقلال الكافي للممارسة مهامها بنزاهة وحزم، هنا نجد ان استقلالية هذه الهيئات امرا لاغبار عليه ومع ذلك لايمكن تحديد تعريفها بطريقة معينة ولايتم وصفها الا من خلال العناصر الخارجية المميزة لهذه السلطات الادارية المستقلة.

فالمشرع الجزائري في هذا الشأن منح بعض السلطات صفة الاستقلالية صراحة وسكت عن منحها لسلطات اخرى ومع ذلك لم ينفي عنها صفة الاستقلالية ، ولهذا وجب البحث عن مظاهر هذه الاستقلالية من الناحية العضوية و الوظيفية لهاته الهيئات من اجل تأكيد صفة الاستقلالية لها.

المبحث الاول:الاستقلالية العضوية (المتعلقة بالأعضاء)

في هذا الشأن نجد ان المشرع الجزائري قد اعترف بالاستقلالية العضوية للكثير من الهيئات الادارية المستقلة حيث نجدها ترتبط بالعديد من العناصر المتعلقة بتشكيل اعضائها ، والنظام القانوني لهم ، ولكن هذا لايؤكد بإن هذه الاستقلالية العضوية لاتتقيد بحدود وهذا ماسنوضحه من خلال المطالب التالية:

- المطلب الاول: الاستقلالية المرتبطة بتشكيل اعضاء السلطات الادارية المستقلة.
- المطلب الثاني: الاستقلالية المرتبطة بالنظام القانوني للأعضاء.
- المطلب الثالث: حدود الاستقلالية العضوية للسلطات الادارية المستقلة.

المطلب الاول :الاستقلالية المرتبطة بتشكيل اعضاء السلطات الادارية المستقلة.

ان التركيبــة الجماعية و المختلطة للسلطات الادارية المستقلة من ابرز واكثر الضمانات المؤكدة لاستقلاليتها ، فهذا التعدد و التنوع في الاعضاء واختلاف مراكزهم القانونية وصفاتهم من اقوى مظاهر استقلاليتها وتعد ضمانة قوية تمكنها من مواجهة باقي سلطات الدولة .

الفرع الاول: الطابع الجماعي و المختلط لتشكيلة السلطات الادارية المستقلة:

ان اعتماد و تبني مبدأ التشكيلة الجماعية يعد ركيزة اساسية لاستقلالية الاعضاء على اعتبار تأكيد مبدأ تعدد الاعضاء_وبالتالي تعدد الافكار و الاراء (1)، وهذا التعدد وان وجدت فيه بعض العيوب و الشوائب لما يكتنف هذا الطابع من تعطيل لعملية اتخاذ القرار وذلك لتنوع واختلاف الاراء على خلاف الطابع الفردي الذي يتميز بالسرعة و الدقة و الوضوح في اتخاذ القرار .

1- الهام خرشي ،سلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة ، مرجع سابق ، ص 46.

الا اننا نجد ان الجزائر اخذت بهذه التشكيلة المتعددة في الكثير من الهيئات:

- السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني.
- مجلس المنافسة.
- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها.
- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز.
- سلطة ضبط السمعي البصري.
- لجنة الاشراف على التأمينات.
- الوكالتان الوطنيتان المكلفتان بالمجال المنجمي.
- الوكالتين المتعلقتين بالمحروقات.
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته.
- لجنة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية.
- اللجنة المصرفية.
- مجلس النقد و القرض.
- سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

- هذا التعدد هو اقوى مظهر من مظاهر الاستقلالية اضافة الى المظهر الثاني و المتمثل في الاختلاف و الاختلاط للاعضاء داخل الهيئات المستقلة و الذي نجده يختلف من سلطة ادارية الى اخرى ، ومن هذه الزاوية يوجد مايثار حول هذا المظهر الذي تركه المشرع الجزائري مبهم قليلا ، فنجده تارة بين ووضح تقسيم تعيين الأعضاء في بعض السلطات وسكت عن ذلك تارة أخرى وترك تعيين أعضائها لايخضع لمعايير محددة في سلطات اخرى ، وهذا لايخدم استقلاليتها، لذا توجب على المشرع الجزائري أعادة النظر في معايير تعيين الأعضاء وضبطها ضبطا دقيقا كل سلطة أدارية مستقلة على حدى.

الفرع الثاني: سلطة التعيين:

ان طريقة تعيين السلطة الادارية المستقلة لايخدم استقلاليتها كون انه تم تقريبا اقصاء مجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة في اقتراح الاعضاء (1).

1- المادة 50 من قانون رقم 12-05 مرجع سابق ،سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

الملاحظ على سلطة تعيين الاعضاء انها مقيدة بيد رئيس الجمهورية او احد الوزراء و اقصاء المجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة في اقتراح الاعضاء وهذا مالا يخدم السلطات الادارية المستقلة وخاصة من ناحية مواجهة السلطة التنفيذية فالعديد من السلطات الادارية المستقلة يتم التعيين فيها بموجب مرسوم رئاسي او قرار يصدر عن رئيس الجمهورية أو بمرسوم يصدر في مجلس الوزراء على سبيل الذكر السلطات التالية:

- مجلس النقد و القرض.
- السلطة الوطنية للتصديق للاكتروني.
- مجلس المنافسة.
- سلطة ضبط البريد و المواصلات.
- سلطة ضبط السمعي البصري.
- الوكالتان الوطنيتان المنجميتان.

ووجب ايضا النظرواعادة البحث في طريقة التعيين كان تكون من جهة محايدة من اجل ضمان التعدد في التعيين و النزاهة .

جدول يبين تركيز سلطة التعيين في يد رئيس الجمهورية

مجال الضبط	سلطة الضبط	سلطة التعيين	سلطة الاقتراح	طريقة التعيين
في المجال المصرفي المالي	مجلس النقد و القرض	1990 :- رئيس الجمهورية 04 اعضاء - رئيس الحكومة 03 اعضاء	/ /	مرسوم رئاسي مرسوم تنفيذي
		2003: - رئيس الجمهورية بطريقة منفردة	/ /	مرسوم رئاسي في مجلس الوزراء
	مجلس المنافسة	1995: - رئيس الدولة 12 عضو	مشتركة بين الوزير المكلف بالعدل و الوزير المكلف بالتجارة	مرسوم رئاسي
		2003: 09 اعضاء 2008: 12 عضو رئيس الجمهورية	/	مرسوم رئاسي
في مجال الحريات العامة	سلطة الصحافة المكتوبة	2012:- رئيس الجمهورية -07 اعضاء و07 اعضاء منتجين بالاغلبية من ذوي الخبرة	02 يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني 02 يقترحهما رئيس مجلس الامة	مرسوم رئاسي
	سلطة ضبط السمعي البصري	2014: 09اعضاء يعينهما رئيس الجمهورية منهما 05 يختارهم رئيس الجمهورية	02 يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني 02 رئيس مجلس الامة الوطني	مرسوم رئاسي

المطلب الثاني:الاستقلالية المرتبطة بالنظام القانوني للاعضاء

- كما سبق وأشرنا ان سلطة التعيين التي تتمتع بها السلطات الادارية المستقلة تضمن وتكفل لهذه الاخيرة استقلاليتها .

لان تشكيل الأعضاء مرتبط بنظام قانوني صارم وقوي يعتبر لبنة اساسية وركيزة ضامنة لاستقلالية سلطة الضبط التي بينها و اساسها المشرع الجزائري من خلال نظام العهدة و الذي يضمن للأعضاء عدم عزلهم أو وقفهم أم تسريحهم إلا في حالات محددة و محصورة ،وهذا ضمانا وحماية لهؤلاء من تأثير السلطة التنفيذية من جهة ، ومن جهة أخرى تطبيقا و ضمانا لحياد الأعضاءو نزاهتهم في مباشرة اعمالهم .

الفرع الاول: محدودية و خصائص نظام العهدة

- من أجل راحة الأعضاء وضمان الاستقلالية وتمكينهم من ممارسة مهامهم وإختصاصهم بصفة هادئة ، كان ذلك ضمن تطبيق اطار مدة العهدة ، و التي يكون فيها لايمكن تغيير الاعضاء فيها الا من قبل السلطة المعنية لهم و الا من السلطة السياسية أيضا.

ولذلك تعتبرالعهدة قوة أكيدة وضامنة لإظهار طابع الإستقلالية التي تتمتع بها السلطة الإدارية المستقلة.

ان مدة العهدة ليست منفصلة ومحايدة عن درجة الاستقلالية الممنوحة لسلطة الضبط ،اذ يبدو بوضوح أن العهدة الطويلة المدى و الغير محددة أفضل نظريا من العهدة قصيرة المدى و القابلة للتجديد .

الملاحظ بشكل ملفت هو التفرقة الواضحة بين فئتين من سلطات الضبط المنشأة قبل سنة 2000 و التي يتمتع أعضائها بنظام العهدة والمنشأة بعد سنة 2000 و التي يمارس أعضائها و ظائفهم خارج أية عهدة ونميز ذلك من خلال الجدول التالي:

تكريس العهدة بصفة كلية لكل الأعضاء	عدم تكريس نظام العهدة مطلقا
- سلطة ضبط السمعي البصري عهدة الاعضاء ستة سنوات - سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ستة سنوات - لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البروصة اربعة سنوات - السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني اربعة سنوات - اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان وحمايتها اربعة سنوات - خلية معالجة الاستعمال المالي اربعة سنوات - سلطة ضبط المياه اربعة خمسة سنوات - الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته خمسة سنوات - اللجنة المصرفية خمسة سنوات - مجلس المنافسة اربعة سنوات	- سلطة صبط البريد و المواصلات - مجلس النقد و القرض - سلطة الاشراف على التامينات و سلطة صبط الكهرباء و الغاز وسلطة ضبط النقل

- كما يتميز نظام العهدة بمجموعة من الخصائص نجد منها:

01-**التجديد وعدم التجديد** : و الملاحظ أن النصوص القانونية لا تنص و لا تبين دائما صراحة على ما اذا كانت مدة ولاية الأعضاء قابلة للتجديد وهذا مايوحي بإمكانية تجديدالعهدة بالنسبة لبعض الهيئات الأمر الذي يحد من استقلالية هذه السلطات .

- وتعتبر العهدة الغير قابلة للتجديد ضمانة للاستقلالية ،حيث أن الأعضاء فيها لايسعون للحصول على عهدة ثانية و بطرق مشبوهة و ملتوية ومن جهة اخرى يرفع يد السلطة المعنية عن الاعضاء لاستعمال سلطتها التقديرية على إعتبار ان قابلية العهدة للتجديد مفتوحة .

02-عدم قابلية العهدة للقطع و الأعضاء للعزل

-كرس المشرع الجزائري قاعدة عدم قابلية الاعضاء للعزل و عدم قابلة العهدة للقطع الا في حالات نادرة واستثنائية ،فنجده عند انشائه لمجلس النقد و القرض حدد حالات اقالات المحافظ ونوابه من خلال المادة 22 من القانون 90-10 وهي :

- العجز الصحي المثبت قانونا.
- الخطأ الفادح .

ايضا بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة حيث حدد الحالات التي يتم فيها انهاء مهام الرئيس وهي :

- ارتكاب خطأ مهني جسيم .
- أو لظروف استثنائية تعرض رسميا في مجلس الحكومة (1).

-اما باقي سلطات الضبط فنلمس سكوت المشرع مما يوحي بعدم امكانية عزلهم ولاانهاء مهامهم ، وتعتبر هذه الخاصية حماية عامة لجميع الأعضاء ،و الشعور بالامن و السكينة حماية لاستقلاليتهم وعدم تعرضهم للضغوطات أثناء ممارسة إختصاصاتهم و المهام المنوطة بهم بشكل هادىء وحازم وهم على يقين من عدم تعرضهم للضغط من أي جهة كانت ، اذ لايمكن للعضو ان يباشر مهامه ووظيفته و هو تحت التهديد المستمر بالعزل أو انهاء المهام .

و لقد كان لهذه الخاصية الاثر الطيب في الشعور بالامن و السكينة عند الاعضاء مما يشجعهم على ممارسة مهامهم بحرية وفعالية.

1- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-175 المؤرخ في 13 /1994/06 المتضمن تطبيق المواد 21-22-29 من المرسوم التشريعي رقم 93-10المؤرخ في 1993/05/23 ، ج ر عدد 41 سنة 1994.

الفرع الثاني: مبدأ الحياد

لحماية و تأكيد الاستقلالية العضوية للسلطات الادارية المستقلة تجد ان المشرع الجزائري كرس ذلك واكده من خلال سنه وتجسيده لمبدأ الحياد و الذي يتضمن بدوره نظام التنافي واجراء الامتناع.

01-نظام التنافي

ان وظيفة العضو في السلطات الادارية المستقلة عموما يتنافى مع الوظائف الحكومية أو الحزبية أو اية عهدة سياسية ،كما يتعارض مع أي وظيفة خاصة وهذا يندرج في اطار التنافي الوظيفي أو امتلاك الاعضاء لمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة في القطاع المعني بالضبط و هو يندرج ضمن التنافي المالي ، و قد يكون نظام التنافي مطلق أو نسبي(1)

ويمكن التأكيد على أن المشرع الجزائري قد احسن تكريسه لقاعدة التنافي وهذا لأنها تضمن حياد الأعضاء و موضوعيتهم وشفافية ونزاهة ممارستهم لمهامهم.

02-إجراء الأمتناع

يقصد به تطبيق تقنية من خلالها يتم اقصاء بعض اعضاء السلطة الادارية المستقلة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل أو موضوع المداولة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها و يقصد بها ضمان حياد و موضوعية الاعضاء (2) ،ونجد ان هذ الاجراء هو اجراء حازم وقوي يضمن ويؤكد حيادية وموضوعية الاعضاء لانه تطبيق واجراء يمكن من خلاله اقصاء و حجب بعض اعضاء السلطات الادارية المستقلة من المشاركة في مداولات المؤسسات بدافع ان لهم علاقات شخصية مع المؤسسة محل المداولة .

كا حدد المشرع الجزائري حالات منع اخرى تتعلق خاصة بضرورة إستقلالية الاعضاء إتجاه القطاع المهني المضبوط (3).

1- الهام خرشي ، مرجع سابق ، ص: 106.

2—الهام خرشي ،مرجع سابق، ص 107.

3-وليد بوجملين مرجع سابق ،ص 89.

المطلب الثالث: حدود الأستقلالية العضوية لسلطات الادارية المستقلة

بالرغم من إعتراف المشرع الجزائري بصفة صريحة وواضحة لاستقلالية السلطات الادارية المستقلة ،الا ان هذه الاستقلالية بعد التمحيص و التحليل ،نجدها في الكثير من الاحيان استقلالية شفافة ،تظهر وتختفي عند الاصطدام بالواقع العملي ومانلتمسه من ثغرات ونقائص تؤدي الى التأثير على مدى هده الاستقلالية وتضع لها حدودا وقيود وذلك من حيث علاقتها بالسلطة التنفيذية أو من حيث ضعف النظام القانوني للاعضاء أو من خلال غياب إجراء الامتناع.

- الفرع الاول: تدخل السلطة التنفيذية.
- الفرع الثاني : ضعف النظام القانوني للاعضاء.
- الفرع الثالث : مدى تطبيق اجراء الامتناع.

الفرع الاول: تدخل السلطة التنفيذية

ان الهدف من انشاء هذه الفئة الجديدة من المؤسسات هو ضمان السير النزيه و ضمان اعادة توازن السلطات و العمل على احترام النصوص القانونية وهذا الامر لايتم الا بمنحها الاستقلالية اللازمة لكن باستقراء النصوص المنشأة لهذه الاخيرة نجد تدخل واضح للسلطة التنفيذية سواء من حيث احتكار رئيس الجمهورية لسلطة التعيين و هو مايؤثر سلبا على استقلاليتها (1) من جهة أو وجود تمثيل وزاري في بعض السلطات من جهة اخرى فنجد مثلا ممثلا لوزير التجارة بالنسبة لمجلس المنافسة ،كذلك بنسبة لسلطة ضبط المحروقات ولجنة الكهرباء و الغاز حيث تضمان مجلس استشاري يتكون من ممثلين اثنين عن الدوائر الوزارية ، ايضا بالنسبة لسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية التي تتميز بوجود مدير عام رغم انه ظاهريا صلاحيته منفصلة عن المجلس نفس الشئ بالنسبة للسلطة الوطنية للتصديق الالكتروني حيث يتولى مهمة تسييير المصالح التقنية و الادارية مدير عام .

1- وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص ص 89-99.

لما سبق الاشارة اليه وجدنا أن تعيين الأعضاء من قبل الجهات و المصالح المخول لها بذلك يمنح هذه السلطات الادارية المستقلة نسبة من الاستقلالية ولكن بالتعمق وباستقراء النصوص المنشئة للسلطات الادارية المستقلة نجد ان السلطة التنفيذية هي المعنية و المختصة بالتعيين سواء رئيس الجمهورية ،أو بموجب مرسوم تنفيذي أو الوزير الاول حاليا او من قبل الوزير المختص وهو مايؤثر سلبا على درجة الاستقلالية .

الفرع الثاني: ضعف النظام القانوني للأعضاء

من خلال دراستنا للنظام القانوني نلاحظ ان هذا النظام هو نظام له العديد من الثغرات و السلبيات فمن جهة نظام العهدة غير موحد على اعتبار انه من أهم معايير الاستقلالية (مدة العهدة ،تحديد صفة التجديد من عدمه) وبسبب عدم تحديد مدة العهدة بصفة موحدة يعرض الاعضاء للعزل في أي وقت وهو ما يحد من استقلالية سلطات الضبط ،وهنا يستوقفنا ماحصل لمحافظ بنك الجزائر سنة 1992 حول قرار عزله قبل نهاية مدة عهدته و المحددة بستة سنوات و الذي كان يمارس في نفس الوقت وظيفة رئيس مجلس النقد و القرض ، يثار هنا تساؤل حول اسباب اقالته فهل توفرت احدى الحالات المذكورة في المادة 22 من قانون النقد و القرض (حالات العجز الصحي أو حالة الخطا الفادح)، أو ان هذه الاقالة كانت بدون توفر هده الاسباب وهنا تصبح موضع غموض وتساؤل وهذا مايكشف اللبس الذي يطغى على النصوص القانونية في الجزائر وتجدرالاشارة الى انه توجد نوعين من العهدة ،عهدة قصيرة قابلة للتجديد و عهدة طويلة غير قابلة للتجديد (1)

01- بوجملين وليد،المرجع السابق ص (83).

كما ان عدم تحديد مدة العهدة بصفة موحدة يعرض الاعضاء للعزل في أي وقت وهو مايحد من استقلالية سلطات الضبط كما سبق الاشارة اليه فان مدة العهدة تختلف من عهدة الى اخرى فنجد سلطات ادارية العهدة فيها قابلة للتجديد مرة واحدة مثل السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني ، وسلطات اخرى نص المشرع صراحة على عدم امكانية تجديد العهدة مثل سلطة ضبط الصحافة المكتوبة كما سكت المشرع عن امكانية التجديد أو عدمه في بعض السلطات مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة.

الفرع الثالث: مدى تطبيق إجراء الإمتناع

إجراء الامتناع هو تطبيق يمكن من انشاء بعض الاعضاء المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها (1)

وهذا التطبيق هو مظهر من مظاهر الاستقلالية العضوية وهذا ما يضمن تأكيد صفة الموضوعية و الحياد.

- لكن نلاحظ غياب اجراء الامتناع بالنسبة للعديد من سلطات الضبط فنجده غائب على مستوى اللجنة المصرفية حيث لم يذكره المشرع خاصة فيمايخص الاعضاء.
- أيضا بالنسبة اللجنة البورصة فإن رئيس الغرفة و العضوين الاخرين لايخضعون لاجراء الامتناع الامر الذي يمكنهم من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا قد تربطهم بها مصالح خاصة .
- وهذا الغياب لهذا الاجراء الهام (اجراء الامتناع) في بعض السلطات الادارية المستقلة يعد خرقا صارخا لقواعد الاستقلالية اضافة الى التدخل المستمر للسلطة التنفيذية وهشاشة وتزعزع النظام القانوني لاعضائها، كل هذه المظاهر تمس بالاستقلالية العضوية بشكل مباشر وواضح مما ينعكس سلبا على نزاهة وشفافية في اداء الاختصاصات و الوظائف المنوطة بها.

1-rachid zouaimia les fonction repressives des autorites independantes statuant en matiere economique n 28 2004 p 147.

ان غياب اجراء الامتناع في بعض السلطات الادارية المستقلة يشكل خرق لقواعد الاستقلالية و من خلال ماسبق يمكن تقييمها انها موجودة فعلا وذلك بالاستناد الى مظاهر الاستقلالية ولكنها مقيدة ومحدودة نتيجة للتدخل المستمر للسلطة التنفيذية و ضعف النظام القانوني لاعضائها مع غياب اجراء الامتناع لبعض السلطات هذا مايمس بالاستقلالية وبالتالي النزاهة و الشفافية في اداء الوظائف ومباشرة الاختصاصات وهذا مايؤكد انها توثر وتضعف استقلاليتها في الجانب العضوي.

المبحث الثاني:الاستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة

إن السلطات الادارية المستقلة لاتختص فقط باستقلال عضوي يتعلق بنظام وكيفية تركيبها و تكوينها ، لكن ايضا تعنى باستقلال وظيفي يضمن استقلاليتها في ممارسة مهامها واداء اختصاصها ولذا وجب تمتعها باستقلال مالي واداري وقانوني وعدم خضوعها لرقابة فهي لا تتلقى اي تعليمات او توجيهات قبل ممارسة اختصاصاتها.

كل هذه العناصر تشكل ضمانات للاستقلالية الوظيفية ولكن كيف هي هذه الاستقلالية، هل هي مطلقة أو استقلالية بنسبة معينة تخضع لحدود و بنود معينة.

المطلب الاول:الاستقلال الوظيفي من حيث القواعد الخاصة بسير الهيئات

لضمان عملية الضبط التي تمارسها السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي ولضمان فعاليتها وتأكيد جودتها وجب على هذه الاخيرة (السلطات الادارية المستقلة) ان تتمتع باستقلالية مالية و التي لا تتجسد الابوجود استقلال اداري يجعل من قرارتها لاتخضع لرقابة رئاسية أو وصائية،وعملية الضبط في المجال الاقتصادي لايمكن ان تكون فعالة دون وجود مجموعة من الضمانات تسهل عليها اداء مهامها فلا تتحقق هذه الاستقلالية في وجود تبعية مالية واستقلال اداري يجعل قراراتها تحوز قوة الالزام ومايكرس كل هذه الضمانات هو تمتعها بالشخصية المعنوية التي تأمن استقلالها القانوني وهذا ما سنحاول اظهاره من خلال الفرعين الاتيين:

الفرع الاول : الاستقلال المالي للسلطات الادارية المستقلة.

الفرع الثاني : الوسائل القانونية و الشخصية المعنوية.

الفرع الثالث : استقلال الموارد البشرية للسلطات الادارية المستقلة

الفرع الاول : الاستقلال المالي للسلطات الادارية المستقلة

الوسائل و الموارد المالية في مؤسسات الدولة على غرار السلطات الادارية المستقلة تمثل الجانب الاساسي الذي يؤثر و يتاثر في ضبط النشاط الاقتصادي ، وعليه يجب منح هذه السلطات تمويل ذاتيا غير مرتبط بالدولة وهذا مايعزز من استقلاليتها و الملاحظ هنا، ان السلطات الضابطة مزودة بالشخصية المعنونية و تنص القوانين المنشاة لها على انها تتمتع بالاستقلال المالي

اما الهيئات الغير مشخصة تكون في وضعية تبعية من الجانب المالي (مجلس النقد و اللجنة المصرفية) يتم تمويلها من طرف بنك الجزائر.

تمثل الوسائل المالية اهم جانب يؤثر وتتاثر به سلطات ضبط النشاط الاقتصادي وتاثرها يعني بالضرورة الرجوع الى الوراء و التاثير على جانب هام من الاصلاحات ، وعليه يجب منح هذه السلطات تمويلا ذاتيا غير مرتبط بالدولة وهذا مايعزز استقلاليتها(1). لان الاستقلال المالي اهم ضمانة حيث لايمكن ان يكون استقلال حقيقي اذا لم يتوفر استقلال مالي.

01- داود منصور، الاليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، اطروحة دوكتراء علوم قانون اعمال،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيذر بسكرة،2016/2015، ص 163.

فمن الضروري التأكد من مناقشة الميزانية بين السلطات الادارية و الحكومة كما تسمح هذه الوسائل المالية بقياس الاستقلالية التي تتمتع بها هذه الهيئات ازاء السلطة التنفيذية وهنا يجدر الاشارة الى ان الموضوع يتعلق بالسلطات المدعمة بشخصية المعنوية وذلك كون ان الهيئات الغير مشخصة تكون في وضعية تبعية مالية ، وهذا مانجده بالنسبة في مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية اذ يتم تمويلهما ماليا من طرف بنك الجزائر بينما تتكفل ميزانية الدولة بمصاريف تسيير لجنة الاشراف على التأمينات .

وهنا نجد ان السلطات الادارية المستقلة وان كانت تتمتع بقدر من الاستقلالية للتصرف في ميزانيتها من جهة فهي من جهة اخرى تخضع لرقابة مالية .

الفئة الاول : سلطات يسمح لها القانون بتمويل نفقاتها (1) ويتعلق الامر بسلطات تعرف كيفيات مختلفة في التمويل تتمثل اساسا في ايرادات تحصل من قطاعات نشاطها بالاضافة الى اعانات تكون على عاتق الميزانية العامة للدولة (2)، ونجد مثلا :

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز :والتي تمول اساسا من حاصل نشاط منظومتي الكهرباء والغاز ، كما يمكن ايضا للخزينة العمومية ان تقدم تسبيقات قابلة للارجاع .

- سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية : حيث تتكون مواردها المالية من مكافات مقابل اداء الخدمات والاتاوى ، اضافة الى ذلك وبمناسبة اعداد مشروع قانون المالية من كل سنة تقيد عند الحاجة الاعتمادات الاضافية والضرورية لسلطة الضبط لتمكينها من اداء مهامها في الميزانية العامة للدولة ، وفق الاجراءات المعمول بها .(3)

01- رشيد زوايمية ، ادوات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق ،ص 105.

2-وليد بوجملين سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري مرجع سابق ص 106.

3-المادة 22 من القانون رقم 200-03 المؤرخ في 05/غشت/2000 تحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات ، ج ر عدد 48 سنة 2000.

- سلطتي الضبط في القطاع المنجمي والمحروقات : اضافة للاعتمادات الاولية التي تمنحها الدولة يتم تمويل عمل هذه الهيئات من موارد صندوق الاملاك العمومية المنجمية .

- لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها : فبالاضافة الى موارد الدولة هناك مصدر اساسي يمولها هو اتاوى عن العمال والخدمات التي تقدمها اللجنة .

- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه: وهي ايضا سلطة تتمتع بالتمويل الذاتي ويتم ذلك من خلال مساهمة الصندوق الوطني للماء الصالح للشرب في تمويلها واعانات الدولة وكل الموارد الاخرى المتعلقة بنشاطاتها .

- سلطة ضبط النقل : يكون تمويلها ذاتيا من اتاواتها من مواردها الخاصة اضافة الى اعانات مقدمة ومخصصة من الدولة حسب نص المادة 2 من قانون 02-11.

الفئة الثانية: سلطات تمول حصريا من ميزانية الدولة وتمول عن طريق اعانتها فتسجل ميزانية هذه الهيئات في ميزانية الدولة (1)، ويمكن حصر هذه السلطات في :

- مجلس المنافسة: اذ يعرف تمويلا كليا من ميزانية الدولة رغم تمتعه بالاستقلال المالي .
- خلية معالجة الاستعلام المالي .
- سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته).

ويعتبر تمويل الدولة والاعانات التي تقدمها لسلطات الضبط امرا يحتم فرض الدولة لرقابتها على كيفية صرف هذه الاعانات ، لان هذه الاخيرة تكون عبارة عن اقتطاعات اجبارية من القطاع المضبوط لذلك يتطلب الامر وجود رقابة خارجية حول استغلال هذه الاموال وعليه فان خضوع هذه الارادات لنظام الرقابة المالية للدولة امر حتمي لضمان الاستخدام العقلاني و الشرعي لها ،وبالتالي هذه الرقابة هي شكل من اشكال الوصاية يتعارض و يمس باستقلالية السلطات الادارية المستقلة .

01- رشيد زوايمية ، ادوات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق ،ص 18.

السلطات الادارية المستقلة رغم نظامها القانوني الخاص تبقى هيئات عمومية تخضع للنظام الرقابي الذي يحكم الهيئات العمومية الكلاسيكية وبالتالي فهي تخضع للرقابة المالية اللاحقة لمجلس المحاسبة و المفتشية العامة للمالية ، فنجد سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية تنص في المادة 11 على انه تخضع سلطة الضبط للمراقبة المالية طبقا للتشريع المعمول به ، ايضا بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري حيث يضمن محافظ حسابات المراقبة المالية للوكالة اما الجهة المسؤولة عن الرقابة فهي المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة ، واساس اختصاصهما بالرقابة اللاحقة على السلطات الادارية المستقلة ان المفتشية العامة للمالية اختصاصها يمتد الى كل شخص معنوي يستفيد من اعانات الدولة وكل جهاز أو مؤسسة تخضع لقواعد المحاسبة العمومية ،وتعتبر السلطات الادارية المستقلة من ضمن الفئة الاولى على اعتبار انها شخص معنوي.

الفرع الثاني : الوسائل القانونية و الشخصية المعنوية

تعتبر الوسائل القانونية من اهم العوامل المساهمة في تحديد درجة استقلالية سلطات الادارية المستقلة حيث من خلال دراستها و البحث فيها يمكن معرفة مدى تدخل السلطة التنفيذية في اعداد هذه الاخيرة لنظامها الداخلي ومدى تمتعها بالشخصية المعنوية التي تساهم ايضا بشكل اساسي في تجسيد هذه الاستقلالية.

اولا: النظام الداخلي

اقرالمشرع الجزائري لسلطات الضبط صلاحية اعداد نظامها الداخلي سواء من الناحية الموضوعية من خلال اختيار مجموعة القواعد التي تقرر كيفية تنظيمها و سيرها ، أو من الناحية الاجرائية من خلال عدم خضوع النظام الداخلي للمصادقة من قبل السلطة التنفيذية وعدم قابليـــته للنشر وذلك على خلاف باقي المؤسسات التي يتم اعداد نظامها الداخلي بموجب مرسوم

تنفيذي (1) ، من خلال البحث في النصوص القانونية المنشئة للسلطات الادارية المستقلة نجد انها تندرج ضمن فئتين :

الفئة الاولى:السلطات التي يخولها القانون الاختصاص في وضع نظامها الداخلي :

أن السلطة الادارية التي تضع نظامها الداخلي بنفسها تمنح لنفسها ولاعضائها امتيازات متنوعة قد لاتمنح لها فيما لو تم وضع نظامها الداخلي من قبل جهة اخرى اضافة الى الاعتبار و الشرف الذي تكتسبه جراء تمتعها بسيادة نفسها وعدم تبعيتها الى جهة احرى نذكر على سبيل الذكر

- مجلس النقد و القرض: الذي يحدد نظامه الداخلي بنفسه ، فتنص المادة 60-1 من الامر رقم 03-11 على انه : يراس المجلس محافظ بنك الجزائر الذي يستدعيه للاجتماع ويحدد جدول اعماله ويحدد المجلس نظامه الداخلي ، وتتخذ القرارات بالاغلبية البسيطة للاصوات ، وفي حالة تساوي عدد الاصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.
- لجنة تنظيم عمليات البورصة
- لجنة ضبط الكهرباء و الغاز
- اللجنة المصرفية
- سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية
- سلطة ضبط الصحافة المكتوبة
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته
- الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري

01- رشيد زوايمية ، ادوات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق ،ص 17.

الفئة الثانية: السلطات التي يعود الاختصاص في وضع نظامها الى السلطة التنفيذية وهذا مايكون وينطبق على السلطات التالية:

- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية : حيث جاء في نص المادة 51 من القانون رقم 01-10 (1) بانه تتمتع الوكالتين بنظام داخلي يتخذ بموجب مرسوم ،الامر الذي يدفع الى التشكيك في عنصر الاستقلالية التي تحظى بها هذه السلطات بما ان السلطة التنفيذية تتدخل لتوضيح وتبيان القواعد التي يتضمنها النظام الداخلي لهذه الاخيرة والتي كان من المفروض ان تقوم هي بهذا الدور وهذا ما يمس في استقلاليتها .
- مجلس المنافسة الذي سحب منه المشرع سلطة وضع نظامه الداخلي و الملاحظ انه أورد شرط تحديد النظام الداخلي بموجب مرسوم تنفيذي وليس مرسوم رئاسي .

الفئة الثالثة: هي الفئة الغامضة و المبهمة بخصوص تحديد الجهة المختصة لوضع النظام الداخلي وذلك مانجده في الهيئات التالية:

- لجنة الاشراف على التأمينات اكتفى القانون بالنص في المادة 209 مكرر 3 على انه يحدد النظام الداخلي للجنة كيفيات تنظيمها وسيرها(2) .
- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه حيث تنص المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 08-303 على انه تعد لجنة الادارة مشروع النظام الداخلي لسلطة الضبط الذي يحدد خاصة تنظيمها الداخلي وقواعد سيرها، وذلك دون ان يعين السلطة المختصة في اعتماد النظام الداخلي
- كذلك الحال بالنسبة لسلطات التصديق الالكتروني.
- خلية معالجة الاستعلام المالي .

1- القانون رقم 01-10 المؤرخ في 2001/07/03 يتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35 لسنة 2001.

2- القانون رقم 06-04 المؤرخ في 2006/02/20 المعدل و المتمم للامر رقم 95-07 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالتامينات ،ج ر عدد 15سنة 2006.

- و في الاخير و الملاحظ على ان المشرع الجزائري كان في تارجح كبير بين منح كامل الاستقلالية من عدمه للسلطات الضابطة لوضع نظامها الداخلي وبين النص في قوانين انشائها.

ثانيا: الشخصية المعنوية

ان الشخصية المعنوية للسلطة الادارية المستقلة منفصلة عن وجود الاشخاص الطبيعية المكونة لها، و الاعتراف بالشخصية المعنوية لمجموعات الاشخاص أو الاموال يرتب نتائج اخرى على درجة كبيرة من الاهمية حيث تكون له الاهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات وذمة مالية مستقلة واهلية تقاضي.

ونلاحظ بان المشرع الجزائري قد اعترف بالشخصية المعنوية لاغلبية السلطات الادارية المستقلة وهذا تأكيدا منه على استقلاليتها(1) ، وهذا ماتأكد من خلال منحه للشخصية المعنوية لكل السلطات الادارية المستقلة باستثناء مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية و لجنة الاشراف على التأمينات ، ويترتب عن الاعتراف بهذه الشخصية المعنوية لهذه السلطات النتائج المترتبة عن اكتسابها في القواعد العامة للقانون وهي :

01-ذمة مالية مستقلة: وهي تلك الاموال التي تخصص للسلطة و التي تكتسب من خلالها ذمة مالية خاصة و يحق لها ايضا قبول الهبات و التبرعات مباشرة وباجراءات بسيطة عكس الهيئات التي لاتكسب شخصية معنوية.

02-اهلية التقاضي : ونقصد بها منح الحق لرئيس سلطة الضبط اللجوء الى الهيئات القضائية وذلك بصفته مدعيا أو مدعى عليه حسب الحالة

03-مسؤولية السلطات الادارية المستقلة:نقصد بها تتحمل السلطة الادارية المستقلة مسؤولية تصرفاتها و التعويضات في حالة العجز و حالة وقوع الخطأ فتتحمل المسؤولية مباشرة عكس السلطة التي لاتتمتع بالشخصية المعنوية وتعجز عن التعويض .

1-rachid kheloufi les institutions de regulation en droit algerien revue idara n28 2004 p44.

04-اهلية التعاقد:نقصد بها امكانية السلطات الادارية المستقلة ابرام العقود و الاتفاقات مع اللجان و الهيئات الاخرى بصفتها تتمتع بالشخصية المعنوية .

05-نائب يعبر عن ارادة السلطة الادارية المستقلة: نجد في السلطة الادارية المستقلة ان رئيسها هو من خوله القانون صلاحية التعبير عن ارادتها الا ان نظرية الاشخاص المعنوية العامة المعروفة في القانون الاداري ذهب جانب من فقهائها الى القول بأنها اشخاص تشكل صنف جديد ذو طبيعة خاصة .

الفرع الثالث : استقلال الموارد البشرية للسلطات الادارية المستقلة

تظهرهذه الاستقلالية بوضوح في تمكين بعض السلطات الادارية المستقلة في اختيار طاقمها الاداري (موظفيها) وتحديد مهامهم وتصنيفاتهم و تنظيم رواتبهم وهذا لضمان النزاهة بالخصوص اذا ماكان ينتمي وهو الاكيد في اغلب الاحيان الى مختلف الهيئات التي تخشى من تاثير الحكومة عليها من جهة و السوق من جهة ثانية (1).

و المعمول به هو ان اغلبية السلطات الادارية المستقلة تتمتع بحرية في تسيير وتنظيم جانبها الاداري تحت سلطة رئيس الهيئة المعنية، حيث يكون له كل الصلاحيات فيما يخص التعيين وهذا مايؤكد استقلاليتها الوظيفية، فمادامت تعين وتحدد صلاحيات موظفيها فهذا يضمن لها مباشرة صلاحيتها واختصاصاتها بكل استقلالية ، لكن هنا لاتكون بالمطلق لان المشرع الجزائري سنة 2000 استثنى من هذه الهيئات بعض الاختصاصات في تعيين الاطارات السامين منها رؤساء السلطات المعنية ليمنحه لرئيس الجمهورية في محاولة منه تقليص و الحد من استقلالية السلطات الضابطة حيث يؤدي نقل الاختصاص في تعيين الاعوان السامين لصالح رئيس الجمهورية الى هيمنة السلطة التنفيذية عليها (2).

1- حسن غربي ،مرجع سابق، ص ص 248-249.

2- الهام خرشي ،مرجع سابق،ص 178.

تتجلى اللاستقلالية في الموارد البشرية من خلال حرية بعض السلطات الضابطة في اختيار طاقم موظفيها و تحديد مهامه و تصنيفاتهم ورواتبهم وهذا لضمان النزاهة والشفافية للمورد البشري ، تتمتع معظم الهيئات الادارية بحرية في تسيير و تنظيم مصالحها الادارية و التقنية مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فهذه الاخيرة مزودة بمصالح ادارية وتقنية توضح وضعية مستخدميها بموجب لائحة تصدرها ، والامر نفسه بالنسبة لمجلس المنافسة ، وبالنسبة ايضا للجنة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية .

اما بالنسبة للتعيين فسواء تعلق الامر بموظفين منتدبين أو موظفين على مستوى سلطة الضبط المعنية فيعود الاختصاص لرئيس هذه السلطة الذي يمارس السلطة الرئاسية عليهم(1) ويمكن التمييز بين الاطارات السامين من جهة و الاعوان الاخرين من جهة اخرى:

ـ* فئة الاعوان المؤهلين يتم توظيفهم من طرف السلطة الادارية المستقلة و اما انتدابهم من ادارة عمومية اخرى مثل لجنة الاشراف على التأمينات

ـ*اما فئة الاطارات السامين فيضم الاعوان الذين يشغلون المناصب العليا وقد منح المشرع الجزائري الاختصاص في توظيفهم لرئيس السلطة الضابطة وهذا مانجده في مجلس المنافسة(2) ،لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، المجلس الاعلى للاعلام ، لكن المشرع الجزائري سرعان ما تراجع عن هذا الموقف فى سنة 2000 كما اشرنا له سابقا حيث انتزع اختصاص تعيين الاطارات السامين من رؤساء السلطات الضابطة ليمنحه الى رئيس الجمهورية مثل مجلس المنافسة حيث جاء في المادة 26 من قانون المنافسة الجديد على انه يعين لدى مجلس المنافسة امين عام ومقرر عام وخمسة مقررين بموجب مرسوم رئاسي وهذا منجده ايضا في القانون المتعلق بالمناجم وسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ثم تعميم الامر على باقي السلطات الادارية المستقلة نستثني منها خلية معالجة الاستعلام المالي وهذا الموقف الذي اتخذه المشرع الجزائري الرغبة منه هو التقليص من استقلالية السلطات الضابطة وهيمنة السلطة التنفيذية عليها.

1-rachid zouaimia le statut jurdique de la commission de supervision des assurances revue idara n31 2006p24

2-المادة 97من الامر رقم 95-06تنص على انه يعين رئيس مجلس المنافسة الامين العام المقررين ،الامر رقم 95-06 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة ،ج ر 9سنة 1995.

المطلب الثاني: حدود الاستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة

نتيجة لما سبق دراسته نتوصل الى ان الاستقلالية على قدر ماتبدو استقلالية مكفولة ومضمونة بوسائل قوية و التي تتجسد في عدة مظاهر ، الا انها تبقى استقلالية نسبية و مقيدة من خلال عدة جوانب فمن جهة السلطات الضابطة تخضع لنوع من التبعية للسلطة التنفيذية وذلك من خلال عدم الاعتراف للبعض من هذه السلطات بالشخصية المعنوية ، و من جهة اخرى اعداد و تحضير السلطة التنفيذية للنظام الداخلي للسلطات الادارية المستقلة ، هذا فيما يخص القواعد الخاصة بالسير هذه الهيئات .

اما فيما يخص الجانب الوظيفي تظهر ايضا هذه النسبية من خلال اعداد السلطة الادارية المستقلة المعنية لتقرير سنوي يرسل الى السلطتين (التنفيذية و التشريعية) وهذه وسيلة من وسائل التبعية و الخضوع وفرض حدود على استقلالية هذه السلطات وهذا ماسنوضحه اكثر من خلال الفروع الاتية:

الفرع الاول : حدود الاستقلالية بالنسبة للوسائل القانونية.

الفرع الثاني : التقرير السنوي

الفرع الثالث : تبعية الوسائل البشرية و الطابع النسبي للاستقلال المالي

الفرع الاول : حدود الاستقلالية بالنسبة للوسائل القانونية

وتتضح من خلال نقطتين رئيسيتين :

- النظام الداخلي و الذي تضعه السلطة التنفيذية في حالات معينة ، وإلغاء الاعتراف بالشخصية المعنوية لبعض السلطات الضابطة .

أن وضع النظام الداخلي يعتبر وسيلة لقياس درجة استقلالية السلطات الادارية المستقلة و الاستقلالية نقصد بها قدرة السلطات الضابطة على وضع نظامها الداخلي بكل حرية ودون مشاركة جهات اخرى.

اولا وضع السلطة التنفيذية للنظام الداخلي للسلطة الادارية المستقلة :

- الاستقلالية بصورة اساسية ورئيسية تظهر وتتحقق من خلال امكانية وقدرة السلطة الادارية على وضع نظامها الداخلي وتحديده بالشكل الذي يتماشى ومعطيات السلطة المعنية دون تدخل ويعتبر ذلك وسيلة لتأكيد الاستقلالية وهذا ما لا يتحقق اذا ماشاركت السلطة التنفيذية في اعداد النظام الداخلي للسلطة الضابطة مع مشاركة البعض منها في انتاج ووضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها ولكنها تبقى تحتاج الى تدخل السلطة التنفيذية من خلال اجراء المصادقة (1) ،وهذا مايلاحظ على المشرع الجزائري فهم لم يمنح السلطات الادارية الحق في وضع نظامها الداخلي باستثناء سلطتي البريد و المواصلات السلكية و اللا سلكية و لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

ثانيا الغاء الشخصية المعنوية

- اما من ناحية عدم الاعتراف بالشخصية المعنوية فقد منح المشرع الجزائري لاغلب السلطات الشخصية المعنوية و الاستقلال المالي باستثناء مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية و لجنة الاشراف على التامينات التي لم يعترف لها بالشخصية المعنوية ، و التي تبقى ليست معيارا كافيا للاستقلالية ولكنها تؤثر على نسبة الاستقلالية حيث لايمكنها التقاضي سواء بصفتها مدعى او مدعى عليه (2) ، اما بالنسبة لمجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية فان القانون منحها مجالات واسعة في القطاع حيث اعترف للمجلس بالسلطة التنظيمية و منح اللجنة المصرفية سلطة الرقابة وتوقيع العقوبات ، كما لم يمنح المشرع الجزائري لبعض السلطات الادارية المستقلة صلاحيات بموجب تشريع انما احالها على التنظيم مثل سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي لم يمنحها قانون المياه الشخصية المعنوية وانما منحت تلك الشخصية بموجب مرسوم تنفيذي وهذا مايحد ويؤثر على استقلاليتها ، وسنبين مدى اعتراف المشرع الجزائري للشخصية المعنوية لسلطات الادارية المستقلة من خلال الجدول التالي:

1- حسن غربي ،مرجع سابق، ص 249..

2- ناصر لباد ،الوجيز في القانون الاداري ،ط 2، لباد للنشر و التوزيع، الجزائر،2007، ص 87.

جدول يوضح منح الشخصية المعنوية لسلطات الادارية المستقلة

المجال		السلطة الادارية المستقلة	منحها الشخصية المعنوية أو لا	رقم المادة
المجال الاقتصادي	المجال المصرفي	مجلس النقد و القرض	لا	/
		اللجنة المصرفية	لا	/
	المجال المالي	لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة	نعم (بعد التعديل)	المادة 12 من القانون رقم 03/04 تعدل المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93
		مجلس المنافسة	نعم (بعد التعديل)	المادة 09 من القانون رقم 12/08 تعدل المادة 23 من الامر رقم 03/03
		سلطة ضبط البريد و المواصلات	نعم	المادة 10 من القانون رقم 2000/03 (النص المنشاء لها)
		لجنة ضبط الكهرباء و الغاز	نعم	المادة 112 من القانون رقم 01/02 (قانون انشائها)
	مجال المحروقات	وكالتي المناجم	نعم	المادة 43 من القانون رقم 01/01 (قانون انشائها)
		سلطتي ضبط المحروقات	نعم	المادة 12 من القانون رقم 07/05 المتعلق بالمحروقات(قانون انشائها)
		سلطة ضبط النقل	نعم	المادة 102 من قانون قانون المالية لسنة 2003 رقم 11/02 (النص المنشألها)
		سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه	نعم	المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 303/08 المحدد لصلاحيات وقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه
		لجنة الاشراف على التامينات	لا	/
		الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية	نعم	المادة 173-1 من القانون رقم 13/08 المعدل و المتمم للقانون رقم 05/85 متعلق بحماية الصحة و ترقيتها
مجال الحريات		الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته	نعم	المادة 18 من القانون رقم 01/06 يتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته
		سلطة ضبط الصحافة المكتوبة	نعم	المادة 40 من القانون العضوي رقم 05/12 المتعلق بالاعلام (النص المنشأ لها)
		سلطة ضبط السمعي البصري	نعم	المادة 64 من القانون العضوي رقم 05/12 المتهلق بالاعلام (النص المنشألها)

الفرع الثاني : التقرير السنوي

ان عرض التقرير السنوي وارساله لجهة اخرى يعتبر مظهر مقيد لاستقلالية السلطات الادارية المستقلة في القيام بنشاطاتها نتيجة الرقابة الممارسة عليها من السلطة التنفيذية او التشريعية على نشاطاتها السنوية من خلال الزامها بتقديم التقرير او الحصيلة (1) ، واعداد التقرير السنوي وارساله الى جهة اخرى يعتبر تقييدا لاستقلالية السلطات الادارية المستقلة و ذلك لما يشمله هذا التقرير من تفاصيل و شرح دقيق للمسائل المتعلقة بادائها لمهامها وهذا مايعتبر كشفا وشرحا لنشاطاتها ، وهو نوع من الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية و التشريعية على هذه الهيئات الادارية ، ونجد ايضا ان اعداد السلطات لهذه التقرير السنوية عن نشاطتها و تقديمه امام الحكومة و البرلمان يمكن من تقييم نشاطاتها ويعطي فرصة لتقديم توصيات ومقترحات للتحسين و التطور من جهة اخرى، وتملك السلطة الضابطة الحرية في صياغة تقريرها السنوية فنجدها تختلف حسب طبيعة ونوعية السلطة ، فنجد مثلا التقرير السنوي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لسنة 2010 يتضمن 9 فصول تتمحور حول :

- اللجنة وبيئتها.
- نشاطات اللجنة.
- نشاطات السوق.
- الوساطة في البورصة.
- تسيير الاصول.
- الاتصال و الاعلام المالي.
- المحاور الرئيسية لاصلاح السوق المالية و تمويله.
- التعامل الدولي .
- وضعية الموارد البشرية و المالية.

1- حسن غربي ،مرجع سابق ، ص 253.

اما بالنسبة لسلطة الضبط للبريد و المواصلات السلكية واللاسلكية فكان تقريرها السنوي سنة 2015 مفصلا بشكل كبير متناول كل العناصر المتعلقة بالسلطة من كل النواحي.

اما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء و الغاز فقد كان تقريرها سنة 2014 مختصرا بشكل كبيرمن خلال اربعة فصول في 25 صفحة (1) .

التقارير السنوية في الجزائر توجه اغلبيتها الى رئيس الجمهورية باستثناء مجلس المنافسة الذي يرسل تقريره السنوي الى البرلمان ، رئيس الجمهورية ، و الوزير المكلف بالتجارة.

اما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة فترسل تقرير سنوي الى رئيس الجمهورية و البرلمان تبين فيه نشاطها، كذلك الامر بالنسبة الى سلطة ضبط السمعي البصري و ايضا الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية التي تعد تقريرا سنوي يرسل الى الوزير المكلف بالصحة يتضمن شرحا وافيا لوضعية سوق المواد الصيدلانية و المستلزمات الطبية .

و الملاحظ على ان هذا التقرير السنوي هو قيد من القيود المفروضة على استقلالية السلطة الادارية المستقلة فهي بمثابة اداة رقابة من جهة و من جهة اخرى فان هذا التقرير السنوي يمكن من تقييم نشاطات هذه السلطات من طرف البرلمان على اعتبار انه هو من انشاها وله الصلاحية في الغاء أو تعديل مايراه مناسبا وفقا لتلك التقارير ، هذا بالنسبة للتقرير الذي يقدم امام رئيس الجمهورية أو البرلمان على حسب نوع السلطة ، وهنالك تقرير سنوي اخر يقدم الى السلطة الضابطة .

الفرع الثالث: تبعية الوسائل البشرية و الطابع النسبي للاستقلال المالي

تعتبرالوسائل البشرية و الاستقلال المالي من اهم مظاهرالاستقلالية لانها تدعم بشكل كبير الاداء القوي و الغير المتحيز و الفعال لهذه الهيئات الا انها تصطدم ببعض القيود و الحدود من خلال تبعيتها للسلطة التنفيذية من جهة وضعف الاستقلال المالي من جهة اخرى.

1- تقرير نشاط للجنة ضبط الكهرباء و الغاز من خلال موقع الانترنات www.greg.gov.dz.

اولا-تبعية الوسائل البشرية: يبدو واضحا تبعية السلطة الادارية المستقلة للسلطة التنفيذية من ناحية الوسائل البشرية و يتأكد ذلك في :

- لجنة الاشراف على التأمينات فالموظفون العاملين فيها يخضعون للسلطة الرئاسية لوزير المالية وليس للسلطة الرئاسية لرئيس اللجنة.

- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته تخضع للتبعية من خلال مانصت عليه المادة 7 من المرسوم الرئاسي 06-413 التي تقول تزود الهيئة بامانة عامة توضع تحت سلطة امين عام يعين بموجب مرسوم رئاسي ، وهنا نستنتج انه متى كان للسلطة الضابطة الحرية و الاستقلالية المطلقة في تعيين موظفيها كانت اعمالها حيادية و مستقلة ومتى فقدت جزء من هذه الصلاحيات اصبحت في حالة تبعية

ثانيا- مظاهر ضعف الاستقلال المالي: من خلال دراسة النصوص القانونية التي تحكم معضم السلطات الادارية المستقلة في الجزائر نجدها قد ابقت على نوع من التبعية المالية ولكن بدرجات متفاوتة (1) حسب تمويل السلطة فهناك سلطات ادارية مستقلة تعتمد تمويل كليا على اعانات الدولة مثل خلية معالجة الاستعلام المالي ، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، فهذه الهيئات تعتمد اعتمادا كليا على اعانات الدولة وهذا مايمثل عامل تبعية يشكل خطرا على استقلاليتها ، اما بالنسبة الى السلطة التي تعد مزانيتها بنفسها فاننا نجد تدخل من قبل السلطة التنفيذية سواء عن طريق الموافقة على الميزانية وهذا مانجده في لجنة الكهرباء و الغاز، مجلس النقد و القرض، واللجنة المصرفية، أو قد نجد تدخل السلطة التنفيذية عن طريق تقييد اعتمادات اضافية لسد العجز وذلك بموافقة الوزارة المعنية للقطاع مثل سلطة ضبط الاتصالات السلكية و اللاسلكية.

1- حسن غربي ،مرجع سابق ، ص 255.

تعتبر الموارد المالية مظهرا مهما للاستقلالية وضامنا رئيسيا للسلطة في اداء مهامها دون تحيز أو بيروقراطية وضعف هذا المورد يؤثر بشكل كبير وقوي على ادائها وممارستها لخصائصها بفعالية و بالتالي الحياد عن تحقيق الاهداف المرجوة .

خلاصة الفصل الثاني:

* من خلال ماسبق دراسته يتأكد لنا ان السلطات الادارية المستقلة لها استقلالية نسبية وليست مطلقة وهذا من خلال النصوص القانونية المرتبطة بها و التي توضح بطريقة اكيدة تبعية هذه الاخيرة للسلطة التنفيذية سواء من الناحية العضوية و يتضح ذلك من خلال تعدد جهات تعيين اعضائها فالاسلوب الذي تبناه المشرع الجزائري لتعيين واختيار الاعضاء لايخدم هذه الاستقلالية ويقيدها و يتاكد ذلك من خلال تمتع السلطة التنفيذية بسلطة التعيين واقصاء الهيئات التمثيلية الوطنية (مجلس الشعبي الوطني و مجلس الامة)

* نفس النقد يوجه لظروف انتهاء عضوية الاعضاء و الذين يتم تعيينه من قبل ؤئيس الجمهورية وتنتهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم ،ضف الى ذلك نظام العهدة و الذي وجب ان يوحد كما تتأكد نسبية الاستقلالية العضوية من خلال اجراء الامتناع كما سبق لنا توضيحه .

* اما بالنسبة للاستقلالية الوظيفية لسلطات الادارية المستقلة فهي تتمتع بذلك حيث انها تباشر مهامها دون تعليمات أو توجيهات ومع ذلك نجد بعض النقائص و الثعرات التي تمس بهذه الاستقلالية تتمثل في :التقرير السنوي الذي تجهزه السلطة المعنية وترسله للسلطة التنفيذية أو التشريعية ضف الى ذلك ان بعض السلطات لاتستطيع وضع نظامها الداخلي دون موافقة من السلطة التنفيذية ، و التبعية المالية لبعض السلطات حيث نجدها لا تتمتع بالذمة المالية و الشخصية المعنوية .

هذه القيود هي حدود واضحة للاستقلالية الوظيفية لسلطات الادارية المستقلة.

الخـــاتمـــة:

-تعد السلطات الادارية المستقلة الية مبتكرة من اليات ضبط القطاعات الحساسة و المجالات الاقتصادية التي طهرت و توسعت منذ تغير دور الدولة من دولة متدخلة الى دولة حارسة ، وهي اسلوب حديث ووسيلة من وسائل لادارة المرفق العام ،يتميز هذا الاسلوب ويختص بمجموعة من الامتيازات لتمكينه من مباشرة اختصاصاته و تحقيق الاهداف المرجوة .

اهم العناصر التي تميز السلطات الادارية المستقلة هو عنصري الاستقلالية و التخصص وحيادية الدولة وعدم تدخلها في هذه الهيئات مما يساعدها على تادية الدور الكبير الذي استحدثت لاجله و هو تحقيق الدمقراطية وكسر البيروقراطية و ترشيد الادارة ،و هذا ما اتضح من خلال بحثنا هذا كما تخضع السلطات الادارية المستقلة للرقابة القضائية على قرارتها و التي يختص القضاء الاداري بذلك كنتيجة و تاكيدا على طبيعتها الادارية.

*ومن خلال ماتم دراسته فقد توصلنا الى النتائج التالية :

01/- ان السلطات الادارية المستقلة تتمتع بالمشروعية القانونية و الدستورية المكفولة لها و التي تحصنها في مواجهة النظام القانوني للدولة ، وهذه المشروعية تظمنها لها القطاعات و المجالات التي تقوم بضبطها أي تتاتى لها من جوهر وسبب استحداثها الا وهو ضبط وتسيير مختلف القطاعات خاصة بعد عجز الادارة التقليدية بالقيام بذلك .

02/-تحقيق الديمقراطية لايكون و لايتحقق الابوجود ادارة ديمقراطية وبعجز الادارة التقليدية يتضح لنا جليا ان السلطات الادارية المستقلة هي اسلوب فعلا لتحقيق الديمقراطية و القضاء على البيروقراطية و المحسوبية وضمان حقوق الافراد و تحقيق المساواة وبالتالي زرع السكينة و بث الامن في النفوس .

03/-مايساعد هذه السلطات الادارية المستقلة في تحقيق اهدافها المرسومة و التي ابتكرت لاجلها كونها تتمتع بضمانات عضوية ووظيفية تضمن استقلاليتها:

أ- استقلاليتها العضوية يؤكدها لها طابع التشكيلة الجماعية ذات الاختصاصات المتنوعة و التي تعتبر ضمانة قوية اضافة الى كيفية تعيين اعضائها وخضوعهم لنظام العهدة برغم من ان المشرع الجزائري لم يعمم نظام العهدة على كل السلطات الادارية المستقلة ، ولحماية الاعضاء فقد كفل المشرع الجزائري ذلك بتقييد حق العزل ، كما كرس حالات التنافي و الامتناع وهو الامر المطبق على اعضاء السلطات الادارية المستقلة.

ب-استقلالية وظيفية محدودة يظهر ذلك من كون أن مزانية السلطات الادارية المستقلة تابعة لخزينة الدولة تقريبا بشكل عام مع بعض الاستثنائات في بعض السلطات الادارية المستقلة التي تتميز بكونها ذات تمويل ذاتي ، ضف الى ذلك ان السلطات الادارية المستقلة لاتتمتع جميعها بحق وضعها لنظامها الداخلي وهذا مايقيد من استقلاليتها من جهة ن ومن جهة اخرى التقرير السنوي الذي يعد بمثابة رقابة غير مباشرة لنشاطاتها من قبل الدولة ، الا انه في نفس الوقت وسيلة للمطالبة بدرأ النقائص التي تشوبها و التعديلات المناسبة.

04/- لضمان جودة اعمال السلطات الادارية المستقلة و تحقيقها لاهدافها وجب تأكيد امرين جوهريين :

أ- تمتعها باستقلالية حقيقية يؤكدها القانون ويجسدها الواقع الملموس.

ب-الرجل المناسب في المكان المناسب ، يتحقق ذلك باختيار اجود الكفاءات و ابرعها واكثرها تاهيلا لتحقيق اجود النتائج في صناعة القرار الضبطي و التنظيمي.

- من خلال ماتم دراسته تلخصنا الى وضع مقترحات بسيطة من اجل تطوير و تحسين اساسيات مباشرة اعمال السلطات الادارية المستقلة ، تتلخص هذه التوصيات فيما ياتي :

* في الجانب العضوي وما تخصه من تعيين الاعضاء يكون من طرف اشخاص ذوي خبرة واختصاص مع تبني نظام العهدة لكل الاعضاء السلطات الادارية مع تاكيد وضمان حصانة الاعضاء من النقل و العزل.

*توضيح وتبيان مجال حدود عمل كل سلطة ادراية وذلك يكون في نصوص انشائها.

*توحيد جهة الاختصاص (القضاء الاداري)وتكوين قضاة مختصين وذوي خبرة في المجال الاقتصادي.

قائمة المراجع

اولا: النصوص القانونية

أ – الدستور الجزائري:

1- دستور 1996 المعدل و المتمم بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10-04 2002، ج ر عدد25 المعدل و المتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 2008/11/15 المعدل و المتمم بالقانون رقم 01/16 المؤرخ في 2016/03/06 ج ر عدد 14 سنة 2016.

ب – النصوص التشريعية :

1- القانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 2011/07/26 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 98-01 و المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه وعمله ج ر عدد 48 لسنة 2011.
2- القانون العضوي رقم 12-05 المؤرخ في 2012/01/12 ،المتعلق بالاعلام ، ج ر عدد 48 لسنة 2011.
3- القانون رقم 85-05 المؤرخ في 1985/02/16 متعلق بحماية الصحة و ترقيتها ج ر عدد 8 لسنة 1985 .
4- القانون رقم 88-01 المؤرخ في 1988/01/12 المتعلق بالقانون الاساسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ج ر عدد 2 لسنة 1988.
5- القانون رقم 90-07 المؤرخ في 1990/04/03 المتعلق بالاعلام ، ج ر عدد 14 لسنة 1990 وقد حل المجلس الاعلى للاعلام سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-252 .
6- القانون رقم 90-10 المؤرخ في 1990/05/14 المتعلق بالقرض و النقد، ج ر عدد 16 لسنة 1990 .

7- الامر رقم 95-06 المؤرخ في 1995/01/25 يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 9 لسنة 1995.
8- الامر رقم 95-07 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالتامينات، ج ر عدد 13 سنة 1995.
9- الامر رقم 95-20 المؤرخ في 1995/07/17 المتعلق بمجلس المحاسبة ، ج ر عدد 39 لسنة 1995.
10- القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 2000/08/05 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات ، ج ر عدد 48 لسنة 2000.
11- الامر رقم 01-01 المؤرخ في 2001/02/27 المعدل و المتمم للقانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد و القرض ج ر عدد 14 لسنة 2001.
12- القانون 01-10 المؤرخ في 2001/07/03 المتضمن قانون المناجم ، ج ر عدد 35 لسنة 2001.
13- القانون رقم 02-01 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 8 لسنة 2002.
14- القانون رقم 02-11 المؤرخ في 2002/12/24 يتضمن قانون المالية لسنة 2003 ، ج ر عدد 86 لسنة 2002.
15- القانون رقم 03-04 المؤرخ في 2003/02/17 متعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج ر عدد 11 لسنة 2003.
16- الامر رقم 03-11 المؤرخ في 2003/08/26 المتعلق بالنقد و القرض ج ر عدد 52 لسنة 2003.

ج مراسيم تنظيمية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 98-170 المؤرخ في 1998/05/20 يتعلق بالاتاوى التي تحصلها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها ، ج ر عدد 34 لسنة 1998.

2- المرسوم التنفيذي رقم 02-65 المؤرخ في 2002/02/06 يحدد كيفيات منح السندات المنجمية ج ر عدد 11 لسنة 2002 .
3- المرسوم التنفيذي رقم 02-127 المؤرخ في 2002/04/07 المتضمن انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها ، ج ر عدد 23 لسنة 2002.
4- المرسوم التنفيذي رقم 02-1994 المؤرخ في 2002/05/28 المتضمن دفتر الشروط المتعلق بشروط التمويل بالكهرباء و العاز ج ر عدد 39 لسنة 2002.
5- المرسوم التنفيذي رقم 04-93 المؤرخ في 2004/04/01 يتضمن النظام الداخلي للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ، ج ر عدد 20 لسنة 2004.
6- المرسوم التنفيذي رقم 08-275 المؤرخ في 2008/09/06 يعدل ويتمم المرسوم التننفيذي رقم 02-127 المتضمن انشاء خلية معالجة الاستعلام المالي وتنظيمها وعملها ج ر عدد 50 لسنة 2008.

ثاني : الكـــــتـب

1- بوجملين وليد: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، دار بالقيس للنشر و التوزيع ، دار البيضاء، الجزائر، 2011.
2- حنفي عبد الله : السلطات الادارية المستقلة ،دراسة مقارنة ، د ط دار النهظة العربية مصر، 2000.
3- رنا سمير اللحام:السلطات الادارية المستقلة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ط 1 ،2015.
4- المجلة الاكاديمية للبحث القانوني كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة بجاية العدد 2015.
5- خلوفي رشيد: قانون المنازعات الادارية ، تنظيم واختصاص القضاء الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر.

6- **الهام خرشي :** السلطات الادارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة ، اطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، 2015 -2016.

7- **داود منصور:** الاليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، اطروحة دكتوراه علوم قانون الاعمال ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ،2015-2016.

8- **قوراري مجدوب:** سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ، مذكرة ماجيستير قانون عام ،كلية الحقوق جامعة ابوبكر بالقايد تلمسان ، 2009-2010.

9- **احسن غربي :** نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة ، مجلة البحوث و الدراسات الانسانية ، جامعة 20 أوت 1955 ، سكيكدة ، العدد 11 ،لسنة 2015.

10- **خلوفي رشيد:** قانون المنازعات الادارية ، تنظيم واختصاص القضاء الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر.

11- **عز الدين عيساوي من الهيئات الادارية المستقلة في مواجهة الدستوري من اعمال الملتقى الوطني حول "سلطات الضبط المستقلة " في المجال الاقتصادي و المالي ،كلية الحقوق العلوم الاقتصادية ،جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية 2007/05/23.**

<u>المراجع باللغة الاجنبية</u>:

1- **GENTOT- MICHEL ;les autorites administratives independent- 2eme edition 1994 .**

2- **MARTIN- collet ; le control judictionnel des actes des autorites administratives independentes L . G. D. J paris 2003.**

3- **ZOUAIMIA- rachid les autorites de regulation economiqueen algerie- ed houma alger2005.**

4- **DJOURAA-laurent- les contentieux de limage etude de jurisprudence compare- these pour le doctorat mention droit public – universitede Toulon 29/03/2014.**

الفهـــــــــــراس

العناويـــــــن **الصفحـــــة**

مقـــــدمة----------6.

الفصــل الاول: ماهية السلطات الادارية المستقلة.

المبحث الأول : الاطار المفاهيمي للسلطات الادارية المستقلة----------**8.**

المطلب الأول : نشاة السلطات الادارية المستقلة وتطورها----------**8.**

- الفرع الاول: نشاتها في الدول الانجلوسكسونية----------**9.**

- الفرع الثاني:نشاتها في فرنسا----------**10.**

- الفرع الثالث: نشاتها في الجزائر----------**11.**

المطلب الثاني :مفهوم السلطات الادارية المستقلة----------**13.**

- الفرع الاول: التعريف الفقهي. ----------**14.**

- الفرع الثاني:عناصر السلطة الادارية المستقلة----------**15.**

المبحث الثاني : مكانة السلطات الادارية المستقلة ضمن النظام المؤسساتي للدولة----------**19.**

المطلب الأول : الطبيعة القانونية للسلطات الادارية المستقلة ----------**19.**

- الفرع الاول:السلطات الادارية المستقلة بالموازاة و النظام الدستوري و الاداري للدولة----------**20.**

- الفرع الثاني:طريقة انشاء السلطات الادارية اللمستقلة----------**24.**

المطلب الثاني : علاقة السلطات الادارية المستقلة و السلطات التقليدية في الدولة----------**28.**

- الفرع الاول: علاقة السلطات الادارية بالسلطات التنفيذية----------**28.**

- الفرع الثاني: علاقة السلطات الادارية بالسلطات التشريعية----------**29.**

- الفرع الثالث: علاقة السلطات الادارية بالسلطات القضائية----------**30.**

- خلاصة الفصل الاول: ----------31.

الفهـــــــــراس

الفصـل الثاني: استقلالية السلطات الادارية المستقلة.

المبحث الأول : الاستقلالية العضوية----------**33.**

المطلب الأول : الاستقلالية المرتبطة بتشكيل اعضاء السلطات الادارية المستقلة----------**33.**

- الفرع الاول : الطابع الجماعي و المختلط لتشكيلة للسلطة الادارية المستقلة----------**33.**

- الفرع الثاني : سلطة التعيين----------**34.**

المطلب الثاني : الاستقلالية المرتبطة بالنطام القانوني للاعضاء----------**37.**

- الفرع الاول: محدودية وخصائص نظام العهدة----------**37.**

- الفرع الثاني: مبدا الحياد----------**40.**

المطلب الثالث :حدود الاستقلالية العضوية----------**41.**

- الفرع الاول: تدخل السلطة التنفيذية----------**41.**

- الفرع الثاني:ضعف النظام القانوني للاعضاء----------**42.**

- الفرع الثالث: مدى تطبيق إجراء الامتناع----------**43.**

المبحث الثاني : الاستقلالية الوظيفية للسلطات الادارية المستقلة----------**44.**

المطلب الأول : الاستقلال الوضيفي من حيث القواعد الخاصة بسير الهيئات----------**44.**

- الفرع الاول:الاستقلال المالي للسلطات الادارية المستقلة----------**45.**

- الفرع الثاني:الوسائل القانونية و الشخصية المعنوية----------**48.**

- الفرع الثالث :استقلال الموارد البشيرية----------**52.**

المطلب الثاني : حدود الاستقلالية الوضيفية للسلطات الادارية المستقلة----------**54.**

- الفرع الاول: حدود الاستقلالية بالنسبة للوسائل التقنية----------**54.**

- الفرع الثاني: التقرير السنوي----------**57.**

الفهـــــــــراس

- الفرع الثالث:تبعية الوسائل البشرية و طابع النسبي للاستقلال المالي----------58.
خلاصة الفصل الثاني ----------60.
الخاتمـــــــة----------61.
قائمة المراجع----------64.
الفهراس----------68.

ملخـــــــص

لقد تم تبني فئة السلطات الادارية المستقلة في بداية التسعينيات في الجزائر لتتعاقب استحداثها وابتكارها بصورة كبيرة ، وادراجها ضمن النظام المؤسساتي للدولة من اجل المساهمة في تنظيم و تسيير الانشطة الاقتصادية و ضبط المجال الاقتصادي هذا من جهة ، ومن جهة اخرى حمايتا لحقوق الافراد و ضمانها.

تعتبر هذه الفئات هيئات ذات طبيعة خاصة و متميزة تساند الدولة من خلال اشرافها ومباشرتها لصلاحيات و اختصاصات هامة وكبيرة في تسيير قطاعات حساسة و مجالات مالية و اقتصادية.

لذلك زودها المشرع الجزائري بنظام قانوني خاص يتسم بالقوة و الصلابة من اجل تحقيقها للاهداف المرجوة التي وضعت من اجلها ، حيث مكنها من ممارسة سلطة اتخاذ القرارات، ومنحها الاستقلال المالي و كذا الشخصية المعنوية حتي لاتتاثر بضغوطات خارجية ، ومكنها من مجموعة من الاليات الفعالة ضمنت لها مباشرة اختصاصاتها بطريقة سلسة ،ومن جهة اخرى نجد ان المشرع الجزائري اخضع اعمال هذه الهيئات للرقابة القضائية تفاديا منه وتجنب لتعسفها (السلطات الادارية المستقلة) في استعمال امتيازات السلطة العامة.