

الطابع الازدواجي لدور قنوات الاتصال بين السلطات الإدارية المستقلة و السلطة التنفيذية

The dual nature of the role of communication channels between the independent administrative authorities and the executive authority

الدكتورة آيت وازو زابينة

أستاذة محاضرة "أ" / كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة مولود معمري تيزي وزو

تاريخ الإستلام: 2019/02/18 تاريخ القبول: 2019/03/04 تاريخ النشر: 2019/09/30

ملخص:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة أو ما يعرف بـهيئات الضبط المستقلة الوجه الجديد لتدخل الدولة في ضبط الأنشطة التي تشرف عليها لاسيما الاقتصادية منها. و تتعدد المراكز القانونية لسلطات الضبط، فبعضها يتمتع بالشخصية المعنوية، بينما تنتفي هذه الصفة عن البعض الآخر. ويتمتع بعضها بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية بينما يبقى البعض الآخر في وضعية تبعية. كما أنّ طبيعة علاقاتها مع الدولة تختلف باختلاف أنشطتها و أهميتها ضمن السياسة الوطنية للدولة.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط المستقلة؛ السلطة التنفيذية؛ قنوات اتصال؛ الإستقلالية؛ التبعية.

Abstract :

Independent regulatory authorities are seen as the new aspect of the state intervention in regulating the activities it supervises, particularly in the economic field. Independent regulatory authorities have different legal status; some have legal personality and others do not. Some of them are independent of the executive branch while others remain subordinate. The nature of their relations with the state varies according to their activities and their importance in the national policy of the state.

Keywords: independent regulatory authorities; legal status; executive branch; communication channels; independence.

مقدمة:

تمثل الهيئات الإدارية المستقلة أو ما يعرف بهيئات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي الوجه الجديد لتدخل الدولة في ضبط الاقتصاد. وهي متعددة و مختلفة باختلاف القطاعات الاقتصادية التي تتدخل فيها. كما أنّ طبيعة علاقاتها مع الدولة تختلف باختلاف الأنشطة المنوطة بها و التي يحددها المشرع. فبعضها يتمتع بالشخصية المعنوية، بينما تنتفي هذه الصفة عن البعض الآخر⁽¹⁾.

و لعل أهم خصائص هيئات الضبط المستقلة تتمتعها بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية حيث حدد المشرع اختصاصاتها بشكل يجعلها في منأى عن رقابة أية هيئة وصية، لكن، أمام ارتباطها و اتصالها بباقي السلطات العمومية التابعة للدولة هل يمكن فعلا أن تمارس هذه الهيئات سلطاتها في معزل عن باقي المؤسسات الموجودة في الدولة، أفلن يكون لذلك دورا في تعزيز تدخل السلطة التنفيذية في نشاطها.

يتبين من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لهيئات الضبط المستقلة أن المشرع جعلها تختلف من حيث المراكز القانونية التي تتمتع بها و التي تعكس طبيعة ارتباطها و اتصالها في معظمها بأجهزة عمومية تابعة للدولة، تعمل على تسهيل عملها من جهة ومتابعة نشاطها من جهة أخرى، مما قد يخلق نوعا من الوصاية أو الرقابة المباشرة أو غير المباشرة عليها، و بذلك التأثير على استقلاليتها هذه الهيئات بالنسبة للسلطة التنفيذية (أولا).

كما أن التعاون و الترابط، بين هيئات الضبط المستقلة و السلطات العمومية يتبلور من خلال قنوات إتصال كرسها المشرع، جاءت في صور مختلفة، وضعت لاستكمال

¹ - راجع بهذا الصدد: آيت وازو زابنة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة في شرعية سلطات الضبط المستقلة، مجلة المجلس الدستوري، في طور النشر.

الفسيفساء الإدارية الجديدة للدولة، فيتعدى دور هذه القنوات كونها مجرد قنوات اتصال إلى كونها آليات غير مباشرة للتدخل في نشاط هيئات الضبط من طرف السلطة التنفيذية (ثانياً).

أولاً: إختلاف المراكز القانونية لهيئات الضبط المستقلة

تختلف هيئات الضبط المستقلة باختلاف المراكز القانونية التي خولها إياها المشرع، و تتعدد بتعدد النشاطات التي تدخل في مجال إختصاصها. فقد أنشئت كل هيئة استجابة لحاجة الدولة في الإستعانة بهيئة متخصصة لضبط قطاع إقتصادي معين، لما يتطلبه من تخصص و خبرة في التنظيم و التسيير، كما أن هذه الهيئات، تمثل اليوم وسائل من شأنها تقريب الدولة من الأشخاص حماية للحقوق و المصالح.

إن المركز القانوني لكل هيئة يتناسب و طبيعة النشاط الذي تشرف عليه، و لربما هذا ما يفسر تعدد النصوص القانونية التي تتكفل بتنظيم هيئات الضبط، حيث لا يمكن أن يجرى إطار قانوني منفرد نشاط الهيئات كلها¹. ويرى بعض الفقه أنه يمكن التمييز بين مجموعتين أساسيتين من هيئات الضبط المستقلة²:

- مجموعة أولى تضم ما يدخل في إطار القطاعات الخاصة، فهي هيئات ضابطة لقطاعات خاصة مثلما هو الحال بالنسبة لهيئة الضبط في الكهرباء و الغاز، هيئة الرقابة على قطاع التأمينات، و كذلك هو الحال بالنسبة لهيئات الضبط ذات الإختصاص الأفقي مثل مجلس المنافسة و لجنة مراقبة عمليات البورصة و مجلس النقد و القرض.

¹-Bouloc Bernard, Propos introductive, in Bouloc Bernard(s/dir), *Autorité de régulation et vie d'affaires*, Dalloz, Paris; 2006,p.01.

² -GERARD Patrice, Rapport sur les autorités administratives indépendantes, in <file://H:N3166-tl>; le 25 01 2008., p.26.

- و مجموعة ثانية تضم ما يعرف بالهيئات الحامية للحريات و الروابط الاجتماعية، مثل حامي الحريات العامة و اللجنة الوطنية لأخلاقيات الأمن و كذلك الهيئات المختصة في حماية حقوق الأشخاص و هي هيئات معروفة في فرنسا.

مع الإشارة إلى أن دور هذه الهيئات يتعدد بين الضبط، الرقابة، و القمع و حتى تسوية المنازعات المتعلقة بمجال تدخل الهيئة.

إن تعدد و تعقيد الإختصاصات المنوطة بكل هيئة يجعل الحدود بينها غير واضحة وغير منقطعة، إذ يقع تداخل في اختصاصاتها، سواء من حيث طبيعة النشاط، و التزود بالمعلومات أو أثناء التحريات، كما أن هذه الهيئات ترتبط بأجهزة عمومية تابعة للجهاز التنفيذي تسهر على تسهيل عمل هذه الهيئات من جهة، و متابعة نشاطها من جهة أخرى. إذ لا يمكن إعتبار هذه الهيئات مستقلة استقلالاً مطلقاً عن السلطة التنفيذية، و هذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي.¹

فعلى الرغم من انفصالها من ناحية التأطير القانوني عن الجهاز الإداري الكلاسيكي، و مع تمتعها بسلطات خاصة بها، فإنه لا يمكن أن تنشط في معزل عن باقي الهيئات و السلطات العمومية الموجودة في الدولة، فالبحث في المراكز القانونية لهذه الهيئات يجعلنا ندرك تلك التبعية المباشرة أو غير المباشرة لهذه الهيئات بالنسبة للسلطة التنفيذية.

فمن جهة، و على مستوى عمودي سلمي، استقلالية هذه الهيئات مرهونة بالوسائل التي منحت لها من قبل الدولة لممارسة هذه الاستقلالية المفترضة، و من جهة أخرى، و على مستوى أفقي، فإن ضرورة وضع روابط تعاون و تبادل بينها و بين باقي

¹ - «En rattachant les autorités administratives indépendantes aux organismes publics placés sous l'autorité ou le contrôle des organes exerçant le pouvoir exécutif, ces instances ne sont pas parfaitement indépendantes du gouvernement... », voir à ce propos, GERARD Patrice, op.cit ; p.18.

السلطات يبقى أمرا محتوما حتى تفرض اندماجها كهيكل مؤسسي في الدولة¹، لكنه بالمقابل يخلق إطار وصاية تارة أو إطار رقابة تارة أخرى للسلطة التنفيذية على هذه الهيئات.

إن وجود التعاون و الترابط بين هيئات الضبط المستقلة و السلطة التنفيذية يتجسد من خلال وجود قنوات إتصال بين هذه الهيئات و السلطات العمومية، حيث تختلف طبيعة هذه القنوات باختلاف أنواع هذه الهيئات و بتعدد مراكزها القانونية. لأجل ذلك كرس المشرع من خلال المنظومة القانونية المتعلقة بهيئات الضبط المستقلة قنوات اتصال و تعاون بين هذه الأخيرة، و بينها و بين السلطات العمومية.

ثانيا: صور الإتصال بين هيئات الضبط المستقلة و السلطات العمومية

تتبلور صور الإتصال بين هيئات الضبط المستقلة و السلطات العمومية من خلال

عدة صور:

أ- من حيث التشكيلة و أسلوب التعيين:

تشكل معظم الهيئات الإدارية المستقلة من أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة، بحيث تمثل في التشكيلة مختلف القطاعات الممثلة للدولة ذات العلاقة بالقطاع. و يراعى في التعيين مؤهلات و خبرة المرشحين . و يبقى جل هؤلاء الأعضاء على اتصال بالجهاز التنفيذي. ففي فرنسا مثلا، نجد أن أعضاء الهيئة المكلفة بالضبط في المجال المصري هم ممثلون للجهاز التنفيذي، و يرى صانعو القرار في فرنسا أن في ذلك أمر طبيعي، فأهمية القطاع المصري و حساسيته تقتضيان إتخاذ سياسة مزدوجة تجاه الهيئات التي تسهر على ضبط هذا القطاع، حيث تمنح لها الاستقلالية من جهة لضمان فعاليتها في أداء

¹ -AUTIN Jean-Louis, « La rationalisation du système des AAI », *Regards sur l'actualité*, n° 330; Paris; avril 2006, p 33.

اختصاصها، و تبقى تحت سلطة الجهاز التنفيذي، لمتابعة أعمالها و ممارسة الرقابة عليها.¹ من جهة أخرى.

لقد تبني المجلس الدستوري هذا الموقف، في فرنسا، حين أقر بتحفظ إمكانية تحويل السلطة التنظيمية من الحكومة إلى هيئة إدارية مستقلة، حيث رأى أن إحالة اختصاص التنظيم هذا لا يجب أن يتم إلا إذا ثبتت حقا ضرورة ذلك، نظرا لخصوصية النشاط، و أن هذه الإحالة لن تبعد بشكل مطلق تبعية هذه الهيئة عن السلطة التنفيذية حتى يسمح لهذه الأخيرة ممارسة الرقابة و حتى التوجيه أحيانا على الهيئة.

وحتى من حيث أسلوب التعيين، فأعضاء هذه الهيئات يعينون بموجب مراسيم يصدرها رئيس الجمهورية و لم يختص المشرع بذلك، مبقيا على وريد إتصال بين الهيئة والجهاز السياسي في الدولة، حتى أن ولاية أعضاء الهيئات تبقى رهن السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في أغلب الحالات، و هذا يظهر من خلال كون المشرع في الكثير من الأحيان لا يحدد مدة ولاية الأعضاء و لا أسباب تنحيتهم، و في هذا مساس باستقلالية هذه الهيئات من الناحية العضوية.

أما المشرع الجزائري، فقد ذهب إلى نفس ما ذهب إليه المشرع الفرنسي و يظهر ذلك من قراءة مختلف النصوص التي تنظم هيئات الضبط المستقلة. ففي مجال التأمين، تتكون لجنة الإشراف على التأمينات من خمسة أعضاء يعينون بموجب مرسوم رئاسي بناء على

¹ -DREYFUS Jean David, « Pourquoi les autorités administratives indépendantes ? approche phénoménologique », in BOULOC Bernard (S/dire), *Autorités de régulation et vie des affaires*, Dalloz, Paris, 20016, p 11.

اقتراح من وزير المالية⁽¹⁾، حيث تضم اللجنة رئيسا و قاضيين تقترحهما المحكمة العليا و ممثلا عن الوزير المكلف بالمالية و خبير في مجال التأمينات يقترحه الوزير المكلف بالمالية².

يلاحظ من خلال تشكيلة و طريقة تعيين أعضاء هذه الهيئة (اللجنة) أنها على ارتباط مباشر مع السلطات العمومية، إذ يمكن للسلطة التنفيذية التدخل في أي فرصة بواسطة هؤلاء الأعضاء لمتابعة أعمال اللجنة أو التدخل في أداء مهامها. كذلك، يتكون مجلس النقد و القرض من تشكيلة تعين بموجب مرسوم يصدره رئيس الجمهورية، الذي يملك أيضا سلطة الإقالة. صورة أخرى تثبت بها الرابطة بين الهيئات الإدارية المستقلة و السلطة التنفيذية.

إن الرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المنشئة و المنظمة لهيئات الضبط المستقلة يبين أن الإتصال و الرابطة بين هذه الهيئات و السلطة التنفيذية لم تنقطع من الناحية العضوية الهيكلية ، حيث يبقى الإتصال بينها لاسيما عندما يتعلق الأمر بمسألة اقتناء الشخصيات العضوة في تشكيلتها، و من ذلك تصبح استقلاليتها غير مطلقة، و بالأخص عندما تكون أداة تعيين الأعضاء و مدة ولايتهم رهن السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية⁽³⁾.

ب- الحصول على المعلومات:

لا تستطيع هيئات الضبط أداء مهامها و فرض وجودها على مستوى الهيكل المؤسساتي للدولة، إن لم تكن حائزة على المعلومات اللازمة لأجل ذلك، و هذا لا يمكن أن

¹ - المادتين 26 و 27 من قانون رقم 04-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 ، يعدل الأمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، ج.ر.ج. عدد 2006/15.

³ - راجع بهذا الصدد نص المادة 20 و 21 من القانون 01-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بمكافحة الفساد و الوقاية منه، ج.ر.ج. عدد 2006/14.

يتحقق إن لم تتعاون مع باقي المصالح الإدارية و حتى القضائية لتزويد ما يلزمها من تقارير ووقائع تساعدها في أداء إختصاصها على أكمل وجه.¹

ج- الإستشارة، التوجيه و التوصية:

يعتبر تقديم اقتراحات أو اراء حول مشاريع قوانين أو تعديلات تخص السلطات العمومية من المهام التي تقوم بها السلطات الإدارية المستقلة ، و هذا بحكم تخصصها في النشاط المعني. فالإستشارة و التوجيه و تقديم الرأي أو التوصية يعتبر من أهم ما تقوم به هيئات الضبط المستقلة أيا كان مجال نشاطها، و يلاحظ أنها تظهر بمثابة الموجه الروحي أو القاضي المعنوي الذي يسهر على حسن التدبير و المشورة في اتخاذ القرارات اللازمة لإصلاح أو تنظيم نشاط السلطات العمومية.²

وتجب الإشارة إلى أن مختلف النصوص القانونية المنشئة أو المنظمة لهذه الهيئات سمحت بإمكانية استشارتها في مختلف المجالات التي لها علاقة مباشرة أو حتى غير مباشرة بمجال نشاطها، كما يمكن للسلطات العمومية أن تلجأ إلى هذه الهيئات (أي هيئات الضبط) لأجل طلب الإستشارة أو طلب المعلومات قبل اتخاذ أي إجراء تحقيق أو قرار بمناسبة نشاط معين، فيمكن للهيئة القضائية مثلا أن تطلب إستشارة أو رأي هيئة الضبط المستقلة قبل إصدار حكم في قضية ينتظر الفصل فيها، و هذا بهدف التوصل إلى حكم سليم. فهئية الضبط المستقلة تعتبر أكثر تخصصا و دراية بالنشاط و أحكامه و تأطيره القانوني.

و من الأمثلة على ذلك، في القانون الجزائري، ما ورد في نص المادة 38 من قانون رقم 03-03 المؤرخ في 13 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، إذ يمكن للجهات القضائية

²-Pour plus d'informations, voir : AUTIN Jean Louis,op.cit ;p.35.

طلب رأي مجلس المنافسة فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة، كما تبلغ الجهات القضائية مجلس المنافسة بناء على طلبه، المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوقائع المرفوعة إليه.

كذلك ، يمكن للسلطات المركزية، في شخص الوزير، استشارة هيئة الضبط المستقلة المعنية بمجال تدخلها، قبل اتخاذ أي قرار أو إجراء لحماية قطاع معين من أي تعثر يهدده، فعلى سبيل المثال، ينص القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات على: « أنه في حالة حدوث أزمة حادة في سوق الكهرباء أو تهديد سلامة و أمن الشبكات و المنشآت الكهربائية أو عند وقوع خطر وشيك يمس بأمن الأشخاص ، يمكن للوزير المكلف بالطاقة أن يتخذ إجراءات حفظ مؤقتة، بعد استشارة لجنة الضبط، و لاسيما في مجال منح رخص الإستغلال أو تعليقها...»⁽¹⁾

كذلك وفي المجال نفسه ، تشارك لجنة الضبط في مجال الكهرباء و الغاز مع مؤسسات الضبط الأخرى المعنية في إعداد توقعات التموين بالغاز.² و في مجال البورصة، تقوم لجنة مراقبة عمليات البورصة بتقديم مقترحات نصوص تشريعية و تنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة للجمهور، و تنظيم بورصة القيم المنقولة و سيرها و الوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة للحكومة.

ويقوم مجلس المنافسة بتقديم اراء للسلطة التنفيذية بخصوص مسألة تقنين أسعار السلع و الخدمات التي تكيفها الدولة على أنها ذات طابع استراتيجي، أو بخصوص التدابير الاستثنائية للحد من ارتفاع الأسعار أو تحديدها في حالة ارتفاعها المفرط بسبب اضطراب

¹ - نص المادة 20 من قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج. عدد 2002/08.

² -راجع في الموضوع نص المادة 20 من القانون نفسه.

خطير للسوق أو كارثة أو صعوبات مزمنة في التموين في قطاع معين أو في منطقة جغرافية معينة أو في حالات الإحتكارات الطبيعية.¹

كما أنه يقوم بتقوية علاقات التعاون و التشاور و تبادل المعلومات مع سلطات الضبط القطاعية²، كما يمكن له من تلقاء نفسه أو بتكليف من السلطات الأجنبية المكلفة بالمنافسة أن يقوم بالتحقيقات في الممارسات المقيدة للمنافسة.³

و في مجال النقد و القرض، يقوم مجلس النقد و القرض بتقديم الإستشارة للحكومة كلما تم التداول حول مسائل تتعلق بالنقد و القرض أو حول مسائل يمكن أن تنعكس على الوضع النقدي للدولة.⁴

كما تلعب هيئات الضبط المستقلة دورا في تقديم الإستشارة و التوجيه و التوصية للجنة مكافحة الفساد و الوقاية منه، حيث خول لها المشرع إختصاص اقتراح سياسة عامة للوقاية من الرشوة و تقديم المشورة اللازمة للوقاية من الفساد و الرشوة لكل شخص أو جهاز عمومي أو خاص تعنيه المسألة. كما يمكنها تقديم توصيات حول التدابير اللازمة لمواجهة هذه الآفة حيث تقدم مقترحات سواء للمشاريع التشريعية أو التنظيمية التي من شأنها ضمان إطار قانوني محكم لمكافحة الفساد، كل ذلك في إطار التعاون مع السلطات العمومية.⁵

¹ - هذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري، راجع في الموضوع، محتوى المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 معدل بموجب القانون 03-04 مؤرخ في 17 جانفي 2007، ج.ر.ج. عدد 2003/11.

- راجع في المسألة نص المادة 38 من قانون المنافسة، سالف الذكر.²

- راجع في المسألة نص المادة 41 من قانون المنافسة، سالف الذكر.³

⁴ - نص المادة 62 فقرة أخيرة من قانون رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، معدل و متمم، ج.ر.ج. عدد 2003/52.

- نص المادة 20 من القانون المتعلق بمكافحة الفساد و الوقاية منه، معدل و متمم، سالف الذكر.⁵

د- في الإستفادة من خدمات السلطات الأخرى:

يمكن لهيئة الضبط أن تطلب مساعدة أجهزة عمومية أو إدارات تابعة للدولة لأجل أداء مهامها خصوصا في مجال الحصول على المعلومات اللازمة لإعداد خطط الضبط و التنظيم و اتخاذ القرارات، أو من أجل دعوة هذه الأجهزة لاتخاذ إجراءات تراها ضرورية لحماية الحقوق في حالة التعدي على القانون.

فيمكن أن تستعين هيئات الضبط بالقاضي و تدعوه لاتخاذ الإجراءات التحفظية اللازمة و الضرورية على اعتبار أنه المختص الوحيد الذي يمكنه أن يتخذ مثل هذا الإجراء. كما يمكن لسلطة الضبط إخطار النيابة بقصد دعوتها إلى إتخاذ الإجراءات اللازمة و التحقيقات أو المتابعات من أجل التدخل لحماية المصالح في قطاع معين، خصوصا إذا اتخذت المخالفة طابعا جنائيا.

و لقد كرس المشرع الإتصال في مختلف النصوص القانونية المتعلقة بهيئات الضبط، فيمكن للجهاز المكلف بمكافحة الفساد و الوقاية منه أن يتصل بكل جهاز عمومي إداري، خاص أو عام و بكل شخص معنوي يمكنه تقديم المعلومات و الوثائق اللازمة التي من شأنها الدلالة على وجود واقعة الفساد¹. كما أنه إن لاحظ أن المخالفة تشكل جريمة يحول الملف إلى وزير العدل، الذي يخطر بدوره النائب العام المختص حتى يحرك الدعوى العمومية، فيلاحظ، أن الجهاز لا يؤد دوره على انفراد، بل ينشط بالتعاون و التنسيق مع السلطات العمومية لتحقيق الدور الذي أنشئ لأجلها².

1- المادة 15 من قانون 01-06 مؤرخ في 20-02-2006 يتعلق بمكافحة الفساد و الوقاية منه، سالف الذكر.

2- راجع نص المادة 22 من قانون رقم 01-06 مؤرخ في 20-02-2006 يتعلق بمكافحة الفساد و الوقاية منه، سالف الذكر.

كما تستعين لجنة الضبط في مجال الكهرباء و الغاز بمختلف المديرات المتخصصة للقيام بمهامها على أكمل وجه.¹ كما يمكن لأعوان هذه الهيئة الإستعانة بالقوة العمومية لممارسة وظيفتهم.²

و كذلك كرس المشرع في مجال الجيولوجيا و الممتلكات المنجمية التعاون و الإتصال بين السلطات الإدارية المستقلة و السلطات العمومية، إذ يمكن لهيئة الضبط في هذا المجال الإستعانة بالسلطات العمومية لأداء مهامها، ويظهر ذلك من خلال مختلف النصوص المنظمة لها، حيث يمكنها إخطار الوالي المختص إقليميا للتدخل لحماية المواقع الجيولوجية³، كما أنها تمنح التراخيص في مجال الإمتياز المنجمي بناء على إقتراح الوزير⁴، وكذلك لا يمنح أي سند منجمي إلا بناء على موافقة رسمية من الوزير.⁵

فيلاحظ أنه لا يمكن لهيئة الضبط في هذا النشاط أداء مهامها خصوصا فيما يتعلق بمنح التراخيص إلا بعد العودة إلى السلطة الوصية و الحصول على موافقة منها، و هذا يعتبر صورة و دليل لتبعية هذه الهيئة و الحد من استقلاليتها عن السلطات العمومية.

1-المادة 116 من قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05-02-2002 ، يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، سالف الذكر.

2-المادة 147 من قانون رقم 01-02، سالف الذكر.

3-المادة 58 من قانون رقم 10-01 مؤرخ في 03 جويلية 2001 يتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج عدد 2001/35.

4-المادة 119 من قانون رقم 10-01 يتضمن قانون المناجم، سالف الذكر.

5-المادة 118 من قانون رقم 10-01 يتضمن قانون المناجم، سالف الذكر.

على الرغم من أنه من متطلبات إستقلالية هيئة الضبط المستقلة، عدم خضوعها لأية رقابة رئاسية أو وصائية¹، لكن يلاحظ في هذه الحالة تقلص استقلالية الهيئة، فالإتصال في هذه الحالة باعثة التبعية و ليس التعاون.

ولأجل استكمال مهامها، و إذا صبغ المخالفة طابع الجريمة، تقوم الهيئة بتسخير القوة العمومية للبحث عن المخالفات و إقامة المحاضر بهذا الصدد، كما لها ارسال محاضر المعاينة إلى وكيل الجمهورية المختص إقليميا لاتخاذ إجراءات المتابعة.²

في مجال البورصة، أيضا، يمكن لرئيس لجنة مراقبة البورصة و القيم المنقولة، في حالة وقوع فعل يخالف الأحكام التشريعية أو التنظيمية أو من شأنه أن يضر بحقوق المستثمرين في القيم المنقولة، أن يطلب من المحكمة إصدار أمر للمسؤولين بالإمتثال لهذه الأحكام اوضع حد للمخالفة.³

ويتكرس أسلوب الإتصال في مجال المنافسة بين مجلس المنافسة و السلطات العمومية، حيث يمكن لهذا المجلس الترخيص بالتجميع أو رفضه بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة.⁴ كما يتجسد التعاون بين هذا المجلس و باقي هيئات الضبط من خلال قيامه في إطار مهامه بتوطيد التعاون و التشاور و تبادل المعلومات مع سلطات الضبط.⁵

¹ -Zouaimia rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique*, Editions Houma, Alger, 2005,p 06. Voir aussi : TEITGEN Colly, «Les autorités administratives indépendantes :Histoire d'une institution», in COLLIARD Claude Albert et TIMSIT Gérard, (S/dire), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, p 50.

²-نص المادة 178 من قانون رقم 01-10 يتضمن قانون المناجم، سالف الذكر.

³-راجع بهذا الصدد نص المادة، 40 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة.³

⁴-راجع نص المادة 19 من قانون رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، سالف الذكر.⁴

⁵- راجع المادة39 من القانون رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، سالف الذكر.⁵

و في مجال البريد و المواصلات، كرس المشرع الإتصال بين هيئة الضبط و السلطات العمومية في مجال البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية، حيث أهلها للتعاون في إطار مهامها مع كل السلطات الأخرى و الهيئات الوطنية و حتى الأجنبية ذات الهدف المشترك مع نشاطها¹.

هـ- في الموارد المالية (الميزانية):

تعتبر الميزانية قناة إتصال تربط بين الهيئات الإدارية المستقلة و السلطات العمومية (السلطة التنفيذية)². على الرغم من تمتع العديد من هيئات الضبط بالشخصية المعنوية و الإستقلال المالي حسبما نص عليه المشرع³ إلا أن هذا لا يعتبر ضابطاً قاطعاً لاستقلالية هذه الهيئات عن السلطة التنظيمية، فعلى سبيل المثال، نجد أن مجلس المنافسة يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلالية كما أنه مزود بميزانية خاصة به، لكن تحدد هذه الميزانية حسبما ورد في القانون المتعلق بالمنافسة ضمن ميزانية وزارة التجارة و التي تخضع إلى القواعد العامة الخاصة بتسيير و رقابة ميزانية الدولة . و عليه فإن التصديق على ميزانية مجلس المنافسة يتوقف على موافقة وزير التجارة لارتباطها بوزارة التجارة. و هنا ستعتبر الاستقلالية المالية لهذا المجلس محل تساؤل.

4- راجع بهذا الصدد نص المادة رقم 13 من القانون رقم 2000-03 في مؤرخ في 08 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية، ج.ر.ج. رقم 2000/46

² - MM,Arthus Gean, "Les autorités administrative indépendantes: évaluation d'un objet juridique non identifié", in Patrice Gélard, *rapport sur les autorités administratives indépendantes*, TII, Annexe, sénat, Paris,2006, www.assemblée -nationale.fr

³ تتمثل هذه الهيئات في: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، والوكالة الوطنية الرقابة المنجمية، الوكالة الوطنية للتراث المنجمي، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد و الوقاية منه.

في حين، إن لم تتمتع الهيئة بالشخصية المعنوية، كما هو الأمر بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، فإن الارتباط وثيق بين الهيئة و السلطات العمومية، فهما على اتصال دائم فيما بينها خصوصا في المسائل المتعلقة بالموارد المالية. فعدم التمتع بالشخصية المعنوية يجعل الهيئة في تبعية مطلقة و مستمرة للسلطة التنفيذية، على أساس أن ميزانيتها مقتطعة من ميزانية الدولة.¹

الخلاصة :

أمام عدم تمتع هيئات الضبط المستقلة بمراكز قانونية متماثلة ، فإن هذه الأخيرة تستمد إختصاصاتها من النصوص المنفردة التي تنظم كل هيئة على حدى، مما يجعل اندماج هذه الهيئات المستحدثة في الهيكل المؤسساتي للدولة أمرا دائما الطرح.

صحيح أن هيئات الضبط المستقلة عبارة عن هيئات عمومية تخضع للقانون و التنظيم الإداريين المعمول بهما في الدولة، لكنها تتميز عن باقي المؤسسات العمومية الإدارية بكونها و من ناحية النصوص القانونية مستقلة عن السلطة التنفيذية، و تتمتع باختصاصات تناسب و طبيعة النشاط الذي تتدخل بمناسبةه، و هذا ما يفترض بها.

إلا أنه، و في الواقع، لا يمكن أن تمارس هذه السلطات مهامها في معزل عن باقي المؤسسات الموجودة في الدولة لاسيما السلطات العمومية، فالتعاون و الإتصال بين تلك و تلك يفرض نفسه. فعلى الرغم من استقلاليتها بناء على ما كرسه المشرع، إلا أنه في الواقع ومن الناحية الفعلية، تبقى هذه الاستقلالية مرتبطة بالسلطة الوصية الرئيسية المتمثلة في السلطة التنفيذية، و يظهر ذلك من خلال المركز القانوني لكل هيئة من هيئات الضبط المستقلة، و من خلال صور الاتصال المعمول بها بين هذه الأخيرة و السلطات العمومية.

¹-راجع بما الصدد كمثل على ذلك نص المادة 209 من الأمر 95-07 المعدل و المتمم، المتعلق بالتأمينات.

فسواء تعلق الأمر بمسألة التعيين، أو جمع المعلومات، أو الإستشارة أو الميزانية، فإن السلطة الوصية تجد دائما منفذا للتدخل في اختصاص هيئة الضبط المستقلة. فنقوات الاتصال التي كرسها المشرع بين سلطات الضبط المستقلة و السلطات العمومية لها دور مزدوج:

من جهة تساهم هذه القنوات في تحقيق اندماج السلطات الإدارية المستقلة ضمن الهيكل المؤسساتي للدولة، و بذلك تثبت شرعيتها كمؤسسة من مؤسسات الدولة بعد ثبات مشروعيتها بصريح النص القانوني المنشئ لها، كما يعزز دورها لوجودها على اتصال دائم مع باقي السلطات العمومية الموجودة في الدولة، مما سيضمن ديمومتها، و تمثيلها الأحسن للدولة كواحدة من إداراتها. كما تلعب قنوات الاتصال دورا هاما في تقريب المواطن من هيئات الدولة، فاذا كانت فعالة زادت ثقته بالهيئة و بالتعدي ستزيد ثقته بالدولة.

لكن، من جهة أخرى، يلاحظ أن قنوات الاتصال بين سلطات الضبط المستقلة والسلطات العمومية التابعة للدولة هي أيضا وسيلة لضمان الوصاية الدائمة للسلطة التنفيذية على هذه السلطات المستحدثة. فهذه القنوات تقوي رقابة السلطة التنفيذية على هيئات الضبط المستقلة بشكل غير مباشر عبر اتصال هذه الأخيرة بالسلطات العمومية، كما انها تعبر عن رغبة الحكومة الدائمة في إبقاء وصايتها على هذه الهيئات حتى و لو كانت النتيجة المساس باستقلالية هذه الأخيرة.¹

¹ - DAIGRE Jean jacques, "Ombres et lumières, examens critique du fondement des autorités administratives indépendantes", in DECHARETTE Hervé, (s/dire), "Le contrôle démocratique des autorités administratives indépendantes, à caractère économique", éditions economica, Paris.p.05.