

دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة:
في شرعية سلطات الضبط المستقلة

آيت وازو زائنة

أستاذة محاضرة قسم أ

كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق

جامعة مولود معمري تيزي وزو.

مقدمة:

أمام تطور النشاط الاقتصادي وتشعب مجالاته وتعقيدها، أصبحت الدولة عاجزة عن مواجهة المستجدات الجديدة وتنظيم هذه الأنشطة نظرا لخصوصيتها وتطورها السريع، فأصبح من الضروري اللجوء إلى آليات جديدة لتدارك هذا النقص، وعليه استحدثت السلطات الإدارية المستقلة¹ لتكون بمثابة هيئات معونة للدولة تستعين بها هذه الأخيرة لإنجاز مهام وأعمال دقيقة وفنية متخصصة، وذلك في مجالات محددة.

ومن أجل إنجاح هذه المهمة عمد المشرع منح هذه الهيئات الإدارية استقلالية تتيح لها فرصة العمل بكل حرية لتحقيق الأهداف المنوطة بها². هذا من جهة، ومن جهة أخرى خول لها حق ممارسة اختصاص التنظيم الذي هو أصلا حكر للسلطة التنفيذية. ومن هنا أثّرت الكثير

¹ - في فرنسا، يستعمل المشرع ثلاث مصطلحات للتعبير عن الهيئات المستحدثة:

أ- السلطات الإدارية: كهيئة وسيط الجمهورية، CSA، وهيئة الدفاع عن الطفولة.

ب- السلطات الإدارية المستقلة: (CNIL, CNDS, HALDE, ARCEP...)

ج- السلطات العمومية المستقلة: (AMF, ACAM, AFLD)

² - راجع الموضوع: « Les autorités administratives indépendantes »

Evaluation d'un objet juridique non identifié, tome 1, rapport, ww.google.fr

من التساؤلات بخصوص استحداث السلطات الإدارية المستقلة ومن أهم هذه التساؤلات مسألة شرعيتها وهذا لسببين:

أ- كونها تمارس السلطة التنظيمية التي تدخل أصلا في حقل اختصاص السلطة التنظيمية/التشريعية وكذا اختصاصها بتحديد الجزاء الذي يعود أصلا للسلطة القضائية.

ب- كونها سلطات غير مكرسة دستوريا، ولكن بالنظر إلى صلاحياتها وعدم خضوعها إلى السلطة التنفيذية، حيث لا تندرج لا ضمن النظام السلمي الإداري، ولا يخضع لرقابة الوصاية الإدارية³، تتساءل عن مركزها القانوني موازاة بالسلطات الثلاث المكرسة دستوريا، فهل يمكن اعتبارها سلطة رابعة أم أنها تنفرد بتكليف خاص.

I - خصوصية السلطات الإدارية المستقلة:

إن السلطات الإدارية المستقلة ليست لها نفس المهام ولا نفس السلطات، وهي تبقى مختلفة عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو السلطة القضائية.

أضف إلى ذلك أنها هيئات ذات مراكز قانونية مختلفة، كما أن طبيعة علاقاتها مع الدولة (السلطة التنفيذية) تختلف باختلاف أنشطتها.

ثم إن تعدد هذه الهيئات، وكون بعضها يتسم بالشخصية المعنوية بينما البعض الآخر لا يتمتع بها، يجعلنا نتساءل عن طبيعة هذه السلطات/الهيئات باعتبار السلطة والاستقلال أهم المميزات اللصيقة بهذه الهيئات، فمن المؤكد أن تحديد طبيعتها القانونية يندرج ضمن تحديد مفهوم الاستقلال ومفهوم السلطة⁴.

³ - ZOUAIMIA Rachid, Droit de la regulation economique, edition houma, 2009,p.24.

⁴ - المرجع السابق نفسه، ص12.

1) السلطة:

إن أول مرة استخدم فيها مصطلح السلطة بالنسبة لهيئة غير الهيئات الدستورية المتمثلة في السلطات: التنفيذية والتشريعية والقضائية، كانت في التشريع الفرنسي، حيث استخدم القانون الصادر في 06 جانفي 1978 بإنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات « CNIL » تسمية سلطة إدارية مستقلة فهي إذن تسمية تشريعية .

لكن هل المقصود بهذه السلطة، تلك السلطة المنوطة بالسلطات المكرسة دستوريا، فتعتبر بذلك أنه قد استحدثت سلطة رابعة، أم أن الأمر يختلف عن ذلك.

قبل الخوض في النقاش الفقهي حول السلطة المخولة للسلطات الإدارية المستقلة يجب التذكير أن مصطلح السلطة الإدارية يقابله باللغة الفرنسية مصطلح *Autorité Administrative* ويجدر توضيح ما تعنيه كلمة *Autorité* في اللغة الفرنسية، حيث تختلط هذه الكلمة بكلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي *Pouvoir* والتي يقصد بها السلطة العامة.

بهذا الصدد، يرى البروفيسور Gérard Timsit "أن وجود السلطات الإدارية المستقلة يخضع إلى منطق قانوني فهي تساهم أيضا في بناء القانون مثلها مثل السلطات الإدارية الكلاسيكية، وذلك عن طريق وسائل ليست حتما نفس الوسائل الكلاسيكية المعروفة في اتخاذ القرار والإكراه، لكن هي لا تقل أهمية وفعالية: كالإعلام، التحقيق، الاقتراحات والحكم".

إن هذه السلطات ذات طابع مختلف، فالطابع الإلزامي للقرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة يظهر عند مخالفة هذا القرار بذاته.

إن السلطات الإدارية المستقلة لا تملك سلطة تنظيمية بمعنى الكلمة، فهي تتخذ قرارات وتصدرها دون إصدار أحكام في حال مخالفتها، إنما لا تشكل هيئات قضائية، فقراراتها ليست مصبوغة بحجية الشيء المقضي فيه.

وفي هذا السياق، يرى الأستاذين فيدال وديفولفي أنه عندما يكون الحكم غير قابل للطعن أو النقض فإنه يصعب بحجية الشيء المقضي فيه، وبذلك يندرج في الإطار القانوني فلا يمكن مخالفته أو نقده⁵، لكن لا نجد هذا الأمر بالنسبة للقرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة والتي لا تعتبر نهائية بل تخضع لقضاء الإلغاء أمام القضاء الإداري كما يمكن أن تكون موضوع طعن أمام القضاء العادي⁶.

في حالة مخالفة قرار صادر من سلطة إدارية مستقلة، فإن من صلاحيات هذه الأخيرة اتخاذ إجراءات ردعية لا تتعدى أن تكون مجرد إجراءات تأديبية لا يمكن أن تصل إلى درجة سلب الحرية كما هو معمول به في الجزاء الجنائي.

فاختصاصها في توقيع الجزاء يدخل في إطار اختصاص يمكن وصفه بأنه اختصاص قضائي ضبطي *Une fonction juridictionnelle de régulation* فتقوية سلطاتها في المجال القمعي وتكريس علاقات مباشرة بينها وبين القضاء ليست إلا وسيلة لضمان فعاليتها وحماية حقوق وحرريات الأفراد المخاطبين بقراراتها وتنظيماتها.

إن كان من المستقر وجود ثلاث سلطات تقليدية (تنفيذية، تشريعية وقضائية)، فإن هذه السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن اعتبارها سلطة رابعة وهذا ما اتفق عليه الفقه الفرنسي، بل هي هيئات استحدثت بغية الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المخصص لها. وعلى سبيل المثال القانون المتعلق بالنقد والقرض⁷ الذي أقر في نص المادة 105 منه على أن اللجنة المصرفية مكلفة بـ: "مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها"⁸.

⁵ - Georges VEDEL, Pierre DEVOLVE, Droit administratif, presses universitaires de France, Paris, 1990, p312-326.

⁶ - كما هو الشأن بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة.

⁷ - قانون رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، المعدل و المتمم.

⁸ - حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس 2006، ص 30.

كما نجد هنالك سلطات أخرى خولت لها صلاحية التنظيم كما هو الشأن بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي يعتبر بمثابة برلمان في المجال المصرفي. وعليه في السلطة - السلطات - التي منحت لهذه الهيئات قائمة بهدف ضبط السوق بعد انسحاب السلطة التنفيذية التي كانت صاحبة هذا الاختصاص من تسيير النشاط الاقتصادي، وتحويله إلى هيئات متخصصة والمتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة، حيث أصبحت السلطة التنفيذية عاجزة في التأطير القانوني والمتابعة الفعالة للمجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات نظرا لسرعة تطورها وتقيدها، هذا من جهة، ومن جهة أخرى هناك من يرى أن هذه الهيئات قد أنشئت حتى تمارس سلطة تنظيمية في مجالات لا تريد فيها الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية⁹ كما يرى فريق آخر أن الهيئات الإدارية المستقلة هي عبارة عن سلطات لأنها تملك صلاحية اتخاذ القرار فاختصاصها ليس التسيير بل التنظيم، اختصاص يجعلها قادرة على تعديل التشريع والمراكز القانونية للأفراد¹⁰.

Pour de plus amples informations

⁹ - بهذا الصدد راجع :

voir :Zouaïmia Rachid, op cit, p13 et 55.

¹⁰ - Les autorités administratives indépendantes sont des autorités car elle dispose d'un pouvoir de décision... Les autorités la sont dans les 2 sens du terme ; d'abord leur fonctions n'est pas de gestion mais de régulation (). Ensuite parce qu'elles disposent pour remplir leur fonctions qui leur est assignée de pouvoir de décision qui leur donne la possibilité de modifier l'ordonnancement juridique et les situations individuelles :

J. Chevallier cité par M.J Guidon, op cit, p50. aussi : « Les règles relatives à l'indépendance sont logiquement un volet essentiel du régime juridique des autorités administratives indépendantes puisque c'est cette indépendance qui leur confère une originalité dans l'appareil de l'état. L'indépendance vis-à-vis du pouvoir conditionne l'autorité et la crédibilité de ces instance « hors normes » qui n'ont pas de légitimité démocratique directe, ne sont pas dotées de la personnalité morale, et dont l'existence n'est pas consacrée par la constitution», Maris-José Guidon, *Les autorités administratives indépendantes*, L.G.D.J, Paris 1991, p49 .

لكن نحن لا نستطيع أن نجزم بعدم تبعية هذه الهيئات للسلطة الإدارية المتمثلة في السلطة التنفيذية حتى نعتبرها سلطة كاملة خصوصا وأنه قد ذكرنا آنفا أن أعمال هذه الهيئات خاضعة لرقابة القضاء الإداري وكذا القضاء العادي أحيانا.

إن السلطة التي خولت للهيئات الإدارية المستقلة ليست سلطة بمفهوم السلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية، "السلطة التنفيذية" التشريعية والقضائية- لكن هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة في اتخاذ قرارات تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استخدمت لأجلها بكل فعالية ومصداقية، وتبقى أعمالها بمثابة أعمال الإدارة¹¹.

2- الاستقلال : L'indépendance:

بخصوص استقلالية السلطات الإدارية المستقلة ترى الأستاذة Maris-Jose Guidon أن القواعد التي ترتب استقلالية هذه الهيئات تشكل منطقيا عاملا هاما في طبيعة هذه الهيئات، لأن هذه الاستقلالية في حد ذاتها هي التي تعطي خصوصية وتفريد Originalité لهذه الهيئات ضمن جهاز الدولة، فسلطتها ومصداقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطة (السلطات) الأخرى، فهي سلطات غير عادية، إذ ليست لها شرعية ديمقراطية مباشرة، كما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولم تتركسها الدساتير.

لكن ماذا نقصد بهذه الاستقلالية؟

¹¹ - حدري سمير: المرجع السابق نفسه، ص 30.

لو رجعنا إلى القانون المقارن نجد أنه يقصد بالاستقلالية عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمة أو وصاية من أية جهة¹².

- أما في الجزائر فيرى الأستاذ زوايميه رشيد أن الاستقلالية هو عدم الخضوع لأية رقابة سلبية كانت أم وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية¹³.

إذا أخذنا بهذا المقصود للاستقلالية فهل هذا يعني أن اعتبار السلطات الإدارية المستقلة سلطات مستقلة يخرجها من التبعية للسلطة الإدارية (السلطة التنفيذية)؟

بهذا الصدد يرى J. Chevalier أن السلطات الإدارية المستقلة تحظى بتشريع ذاتي بحيث نقلت من التبعية الإدارية والتدرج الرئاسي، فهي سلطات إدارية معزولة ولها منطقتها الخاص في العمل.

فما يزال يرى أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تعتبر استقلالية هشة وقابلة للنقاش، فهي هيئات موجودة في الإدارة لكن في معزل عن تنازع المصالح والاختلافات التي تعرفها الإدارة¹⁴.

¹² - Teitgen-colly Catherine, les autorités administratives indépendantes : Histoire d'une institution, in Colliard Claude Albert et Timsit Gérard, (sous la direction), les autorités administratives indépendantes, p50.

¹³ - Zouamia Rachid, op cit, p30.

¹⁴ - Herbert Maisel : Les autorités administrativement indépendantes, in Colliard Claude, Albert et Timsit Gérard, (Sous la direction), les autorités administratives indépendantes, op cit, p84.

أما Olivier Golin يرى أن السلطات الإدارية المستقلة هي كذلك لأنها وببساطة هيئات خارجة عن الإدارة المركزية أو اللامركزية التابعة للدولة، لكن مع انتمائها للدولة، وعليه فهي عبارة عن هيئات تابعة للدولة¹⁵.

كما يرى P. Sabourin أن الدولة هي الشخص القانوني الوحيد الذي يملك اختصاص، فالدولة تمارس رقابة جد موسعة على كل الأشخاص المعنوية سواء من حيث وجودها، مركزها القانوني أو كيفية عملها، فهي تمارس رقابة وصائية عليها¹⁶.

فالدولة صاحبة السيادة تمارس رقابة دائمة على كل الأجهزة التي تنشط فيها، فتدرج الاختصاصات يستنتج حتما تدرج الهيئات الممارسة لها، فصاحب الاختصاص لا يمكن أن يكون سيد هذا الاختصاص الذي هو أصلا تابع لاختصاص آخر يرأسه، وعليه فإن سيادة الدولة تتعارض مع منطقتي منح استقلالية لهذه الهيئات خصوصا من الناحية الوظيفية¹⁷.

¹⁵ - Gohin : Les institutions administratives, 2^{ème} édition, L.G.D.J, Paris, 1995, p 205.

¹⁶ - P. Sabourin : Les autorités administratives indépendantes.

¹⁷ - : « L'Etat est la seule personne juridique qui ait la compétence de sa compétence, l'Etat exerce un contrôle très poussé sur toutes les personnes morales : existence, statut et fonctionnement (tutelle) (...) l'Etat est souverain et exerce un contrôle permanent sur tous les organes qui opèrent en son sein ... La hiérarchie des fonctions, provoque et implique fatalement celle des organes, le titulaire d'une fonction ne pourrait être vraiment maître de l'exercice de ces fonctions, si celles-ci sont de nature subordonnée à une autre fonction qui la commande. Ainsi, la fonction confère à l'Etat souverain est peu compatible avec une réelle indépendance fonctionnelle. J.CHEVALIER, مرجع سابق، ص. 21.

فتقليديا، السلطة الإدارية عبارة عن هرم مبنى على أساس التدرج السليم الإداري أو على أساس تدرج أجهزة خاضعة للرقابة الوصائية للدولة.

فالإدارة خاضعة لرقابة الجهاز السياسي، سواء بشكل مباشر عن طريق المواطنين إن كانت منتخبة، أو عن طريق ممثلهم بواسطة البرلمان بما أن الحكومة المشرفة على الإدارة مسؤولة أمام البرلمان.

فالتسلسل الإداري، يعني في ذاته نظام سلطوي. فالسلطات الإدارية المستقلة حُلقَت بموجب قرار للسلطة العامة.

مما سبق نخلص على أنه حتى ولو سألنا بأن السلطات الإدارية المستقلة سلطات مستقلة فإن هذه الاستقلالية تبقى نسبية، خصوصًا من الناحية الوظيفية، نظرًا لبقاء أعمالها تحت رقابة سلطات الدولة كالقضاء، أو السلطة التنفيذية، فهي دائمًا تمارس اختصاصاتها في إطار جهاز الدولة الذي يملك حق الرقابة على الأجهزة التابعة له.

3 - الطابع الإداري:

إنّ المشرّع عند استحداثه لسلطات الضبط المستقلة، لم ينصّ في كلّ الحالات على الطابع الإداري لهذه الهيئات، بل أحيانًا قضى عن ذلك كما هو الحال في التشريع الجزائري بشأن اللجنة الوطنية للتأمينات، أو اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، لكن في الحقيقة، فإنّ الطابع الإداري لهذه الهيئات سواء كرسه المشرّع صراحة من خلال النصوص، أو لم يكرسه، لا شكّ فيه وهذا لعدّة أسباب:

أ - كما سبق ذكره، السلطات الإدارية المستقلة وسيلة تمّ اللجوء إليها لتلبية حاجيات جديدة لا تصلح لتلبية المرافق الإدارية التقليدية، لما للمجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات

من تعقيد وخصوصية. فهي تقوم بوظيفة التنظيم الملقاة أصلاً على عاتق الدولة، وذلك عن طريق إصدار قرارات نعتبرها إدارية كون هذه السلطات تندرج ضمن من يحوزون السلطة اللائحية¹⁸.

ب - إنَّ القرارات التي تصدرها هذه الهيئات قابلة للطعن أمام القضاء الإداري⁽¹⁹⁾ وحتى القضاء العادي، كما أنَّ الموظفين العاملين بها يخضعون للقواعد العامة المطبقة في مجال الوظيفة العامة مع إمكانية تطبيق قواعد خاصة ومغايرة عليهم.

ج - وعلى غرار الفقه ذهب القضاء إلى التسليم بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، فقد أقرَّ مجلس الدولة الفرنسي بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، بالنظر إلى طرق الطعن في قرارات هذه الهيئات، وكذا بالنظر إلى طبيعة السلطات المخولة لها والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية.

وفي الجزائر، أقرَّ مجلس الدولة بالطابع الإداري للجنة المصرفية، وذلك في قرار صادر عنه في قضية يونين بنك ضدَّ محافظ بنك الجزائر²⁰.

وحتى بخصوص القضاء الدستوري، فقد أقرَّ المجلس الدستوري في فرنسا بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك في حكم صادر متعلق بمجلس المنافسة الفرنسي، صادر في

18 - « يرى الأستاذ Main Moyrand أن: السلطات الإدارية المستقلة تندرج ضمن حائزي السلطة اللائحية:

أ - أصحاب السلطة اللائحية العامة: رئيس الجمهورية.
الوزير الأول.

ب - أصحاب السلطة اللائحية الخاصة: 1 - الوزراء، 2 - السلطات المحلية،

3 - السلطات الإدارية: 4 - رؤساء الهيئات العامة، 5 - النقابات المهنية

ج - السلطات الإدارية المستقلة التي تملك سلطة لائحية ذات مدى عام.»

19 - إنَّ القرارات الفردية المتخذة من طرف مجلس النقد والقرض مثلاً، واللجنة المصرفية ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، والوكالتين المنجيتين خاضعة لرقابة مجلس الدولة.

20 - DIB Said, La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie, *Revue Banque et Droit*, n° 80, Nov-Dec 2001.

1987/01/23 جاء فيه: « مجلس المنافسة هو هيئة إدارية، وهو مدعو للقيام بدور هام في تطبيق القواعد المتعلقة بقانون المنافسة...»²¹.

إذاً بناء على ما سبق ذكره، فإنّ السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات إدارية، فما هي إلا نوع جديد ومتميز من إدارات الدولة²².

II- في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة:

إنّ مناقشة مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة كهيئات يحملنا إلى مناقشة اختصاصات هذه الهيئات لمعرفة ما إذا كانت طبيعة هذه الاختصاصات وكيفية ممارستها يمتثلان بالشرعية الدستورية ومبدأ الفصل بين السلطات المكرّسان في دولة القانون.

إنّ السلطات المكرّسة تقليدياً في الدستور تتمثل في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية. وعندما استحدثت السلطات الإدارية المستقلة قد أثير الكثير من الجدل بشأن شرعيتها نظراً لكون الاختصاصات التي حوّلت لها. وخاصة اختصاص التنظيم²³، يرجع أصلاً إلى السلطة التنفيذية، حيث يختصّ رئيس الجمهورية بالسلطة التنظيمية المستقلة، بينما يتمتع رئيس الحكومة بالسلطة التنظيمية لتطبيق القوانين²⁴.

²¹ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 35.

²² - لمزيد من التوضيح راجع في الموضوع: Marie-José Guedon, op. cit., p 53.

وعبد الله حنفي، مرجع سابق، ص 66 و 67.

²³ - في الحقيقة لم تختصّ كلّ السلطات الإدارية المستقلة باختصاص التنظيم، فاللجنة الوطنية للتأمينات في الجزائر تعتبر سلطة ضبط في مجال التأمينات، ومجلس النقد والقرض يعتبر سلطة تنظيمية في مجال النقد والقرض، أمّا اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد فتعتبر لجنة استشارية في حين نجد مجلس المنافسة مثلاً له اختصاص الضبط، التنظيم والرقابة في مجال المنافسة.

²⁴ - راجع المادتين: 85 و 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

بخصوص هذا الموضوع، وبالاعتماد على ما جاء في القوانين المقارنة وخاصة القانون الفرنسي، يمكن القول إنّ المجلس الدستوري قد برّر ممارسة هذه الهيئات لسلطة إصدار الأنظمة. ومن الأمثلة على ذلك تدخل المجلس الدستوري الفرنسي بخصوص السلطة التنظيمية التي خوّلت للجنة الوطنية للاتصال والحريات (CNCL) عن طريق إصدار قرار في سبتمبر 1986، يؤكّد فيه أنّ اختصاص الوزير الأوّل سلطة إصدار أنظمة على المستوى الوطني حسب المادة 21 من الدستور الفرنسي، ليس بأمر من شأنه عرقلة إمكانيّة المشرع منح هيئات الدول - باستثناء الوزير الأوّل - صلاحية تحديد قواعد تسمح بتطبيق القانون، لكن في مجال معيّن وفي إطار حدّدته القوانين والأنظمة²⁵.

كما أنّ المجلس الدستوري في فرنسا أقرّ أنّ سلطة إصدار القرارات التي خوّلتها المشرّع للسلطات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع أحكام الدستور، لأنّ المشرّع لم يتنازل عن صلاحياته في التشريع ولم ينحّ صلاحية السلطة التنظيمية العامة للسلطة التنفيذية بل سمح لهذه الهيئات بممارسة التنظيم في مجالات معيّنّة وفي حدود معيّنّة وبشروط معيّنّة حدّدتها القانون ذاته²⁶.

وحتى في مجال السلطة القمعية التي خوّلت لبعض هذه الهيئات والتي تدخل أصلاً في حقل اختصاص القاضي الجزائي، فقد فصل الفقه والمجلس الدستوري في فرنسا في شرعية الجزاءات الإدارية التي يمكن أن توقع من قبل الهيئات الإدارية المستقلة وقرّر أن لا مبدأ الفصل بين السلطات ولا مبدأ آخر أوقاعدة ذات قيمة دستورية يمكنها أن تشكّل عائقاً أمام ممارسة هذه السلطات لسلطة الجزاء في إطار امتيازات السلطة العامة التي تملكها، باستثناء الجزاءات السالبة للحرية، شريطة أن تكون هذه السلطة مؤطرة ومقيّدة من طرف القانون بما

²⁵ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 86.

²⁶ - Marie-José Guédon, op. cit., p 40 et ss.

يضمن الحقوق والحريات الدستورية ولا سيما تلك المتعلقة بحقوق الدفاع، أي لا بد أن تحترم هذه السلطات مبادئ القانون الجنائي وإجراءاته طبقاً للمادة السادسة (06) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان²⁷، وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري عند تأطيره لاختصاصات هذه الهيئات.

1 - في القرارات الفردية للسلطات الإدارية المستقلة:

تمارس السلطة التنفيذية اختصاصاتها من خلال إصدار قرارات فردية أيضاً، وعليه من المنطقي أن يسمح للسلطات الإدارية المستقلة أن تصدر قرارات أيضاً حتى يتأتى لها ممارسة مهامها في المجالات المنوطة بها، ونظر لتخصصها وقربها من الواقع واحتكاكها المباشر مع المتعاملين في المجالات المختصة لها، فغالباً ما تكون القرارات التي تصدرها أكثر موضوعية مما قد تكون عليه لو أتمها صدرت من إدارات تقليدية غير متخصصة، وهذا أمر من شأنه أن يسهل حسن سير السوق بدلاً من عرقلته، كما قد يحد من التعسف في استعمال السلطة العامة أو السلطة الاقتصادية لأنه ليس الغرض من وجودها هو فقط تطبيق القانون أو الردع بل هي وجدت لضبط السوق وإحداث مرونة في ذلك. وهكذا تحمي الحريات الفردية للأشخاص من أي تعسف، وبهذا الصدد نجد أن الهيئات الإدارية المستقلة قد أطررت قانونياً بشكل يسمح باحترام أحد المبادئ الدستورية الهامة والمتمثل في ضرورة احترام الحقوق والحريات الفردية للأشخاص، لكن هذا لا يعني أن اختصاصات هذه الهيئات تخلو من النقائص، فالقرارات التي تتخذها هي قرارات فردية تطبق حالة بحالة، ولا يمكن حصرها والإلمام بها لدراستها في حين أن القرارات ذات الطابع القضائي أو الإداري التي تصدرها هي عامة ومنشورة بينما القرارات الفردية التي

²⁷ - القبي حفيظة، النظام القانوني للجرائم الاقتصادية، مذكرة ماجستير في قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 128.

تتخذها ليست كذلك مما يصعب معرفة أسبابها وأهدافها الحقيقية لذا نجد من الضروري أن تقوم هذه الهيئات بنشر القرارات الفردية التي تصدرها، لكن بشكل لا يمس بالحريات والحياة الخاصة للأشخاص.

2 - في سلطة التنظيم:

كما سبق التطرق إليه، بعد انسحاب الدولة من حقل النشاط الاقتصادي بات من الضروري نقل بعض الاختصاصات المنوطة بها إلى هيئات جديدة أكثر تخصصًا لممارسة اختصاص التنظيم في مجال ضبط السوق، لأنّ الدولة لم تعد قادرة على تأطير هذه المجالات الجديدة التي تتميز بتعقيدها وتخصصها.

وهذه الملاحظة تنطبق أساسًا على المجال المالي، أين أثبتت السلطات الإدارية المستقلة قدرتها على ضبط هذا المجال بفضل التنظيمات التي تصدرها والتي تتميز بالمرونة والملاءمة، فهذه الهيئات أكثر تأقلمًا مع التطورات السريعة التي تشهدها الساحة الاقتصادية والمالية.

لكن رغم هذه الإيجابيات، نسجل هناك سلبيات على هذه الهيئات، فالتنظيمات والقرارات التي تصدرها مبعثرة وعديدة وغير محصورة، فمن يبحث عن قاعدة من القواعد الموضوعية من قبل هذه الهيئات قد يجد نفسه تائهاً حتى ولو كان متخصصًا، لأنّ التنظيمات التقنية هذه غالبًا لا نجد لها دلائل نسترشد بها للوصول إليها، في حين أنّ التشريع الذي يصدر من السلطة التشريعية أو التنظيم الذي يصدر من السلطة التنفيذية نجده في الجريدة الرسمية، هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أنّ القرارات التي تتخذها هذه الهيئات تتخذ بمناسبة حالات تعرض عليها، فهي قرارات ليست ذات طابع عام كالتشريع، لكن عندما يتخذ قرار بمناسبة حالة معينة بحيث نحافظ على سرية هذه الأخيرة، فإنّ هذا القرار يصبح عند قراءته غامضًا، لأننا نجهل أسباب وجوده، وهذا من شأنه أن يفتح مجالاً للتشكيك في مشروعيتها.

3- في سلطة توقيع الجزاء:

من جملة ما يمكن أخذه على الهيئات الإدارية المستقلة في هذا المجال، هو كون نظام الجزاءات الإدارية التي تتخذها هذه الهيئات يتعارض مع مبدأ أساسي مفاده عدم جواز توقيع عقوبة ---- على نفس الفعل، لكن نجد أحياناً أنّ هذه الهيئات تصدر عقوبات تأديبية، إدارية وحتى جزائية بمناسبة نفس الفعل وهذا مساس بمبدأ العدالة.

خاتمة:

إنّ السلطات الإدارية المستقلة هي سلطات مستحدثة جاءت لتسدّ فراغاً تعجز الدولة عن احتوائه.

فهي سلطات مستقلة عن السلطات العامة التقليدية، خوّلت لها مهمة ضبط السوق بكلّ تقنية وموضوعية.

لكن نظراً لهذا المركز القانوني الذي تتمتع به، فقد أثير خصوصاً في مسألة شرعيتها ومدى خضوعها للرقابة الكثير من التساؤلات.

ومن أجل تفادي ذلك بات من الضروري التفكير في وسائل ناجعة للحدّ من كلّ هذه الضغوط التي من شأنها أن تمسّ بمصداقية هذه السلطات. و لعل من أهم هذه الوسائل :

1 - ضرورة دسترة هذه السلطات بشكل يحدّد مركزها القانوني بكلّ وضوح وإنّ هذا لن يكون سابقة في الجزائر، ففي جمهوريتي المالي والبنين مثال لدساتير كرس فيها الوّسس الدستوري صراحة وجود سلطات إدارية مستقلة.

2 - ضرورة وضع تقنين خاص بكل سلطة إدارية مستقلة حتى يتسنى الاطلاع على التنظيمات التي تصدرها بكل بساطة وسهولة، بحيث تبين فيه كل الأحكام الخاصة لكل هيئة، مع تبيان الإجراءات المتخذة أو كيفية اتخاذها أمامها.

3 - ضرورة إخضاع هذه الهيئات الرقابية السياسية كما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية، وهذا من خلال مطالبة المكلفين بإدارتها بالمثل أمام البرلمان لعرض اقتراحاتهم وطلباتهم بغية تحسين مردود الهيئات مع تمكين نواب غرفتي البرلمان من استدعاء الهيئات للمساءلة كما هو الشأن بالنسبة لأعضاء الحكومة، حتى تراقب سير وتطور الأعمال التي تأتينا، ومدى احترامها للدستور و للتنظيم القانوني الذي أوجدها.

المخلص:

أمام تطور النشاط الاقتصادي وتشعب مجالاته وتعقيدها، أصبحت الدولة عاجزة عن مواجهة المستجدات الجديدة وتنظيم هذه الأنشطة، نظرا لخصوصيتها وتطورها السريع، لأجل ذلك استحدثت هيئات جديدة خول لها حق ممارسة اختصاص التنظيم في قطاعات معينة الذي هو أصلا حكرا على السلطة التنفيذية. فبناء على الدستور تعتبر السلطة التنظيمية صاحبة الاختصاص الأصلي في ممارسة السلطة التنظيمية في الدولة. كما تتمتع هذه السلطات المستحدثة باختصاص تحديد الجزاء الذي يعود أصلا للسلطة القضائية. وجه جديد في تنظيم الدولة يثير التساؤل حول شرعية هذه الهيئات من الناحية الدستورية.

الكلمات المفتاحية:

الدستور، السلطات الإدارية المستقلة، السلطة التنظيمية، الشرعية الدستورية، الدولة.

Résumé :

En raison du développement rapide de l'activité économique et de la complexité de ses domaines, l'État n'est plus en mesure de faire face aux nouvelles exigences de gestion qui requièrent de nouveaux instruments de régulation.

De nouveaux organes ont donc été créés pour exercer la compétence de régulation dans certains secteurs qui constituent à l'origine un champ d'intervention propre au pouvoir exécutif

Il est clair que la consécration des autorités de régulation indépendantes qui jouissent d'un pouvoir de régulation présente un nouveau mode d'intervention de l'État dans le champ économique. Ainsi, la question de la légitimité de ces organes du point de vue constitutionnel s'avère pertinente.

Mots clés:

Constitution, autorités de régulation indépendantes, pouvoir régulative, légitimité Constitutionnelle, l'Etat