

الإطار الدستوري للسلطات الإدارية المستقلة

أ.د. زواقري الطاهر
بن عمران سهيلة
جامعة خنشلة
باحثة دكتوراه
جامعة عنابة

ملخص:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة هيئات وطنية تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية من أجل سهولة أداء وظائفها المخولة لها دستوريا و قانونيا، لأن هذه السلطات ما هي إلا تجسيد لحاجة ملحة تكفل حقوق المواطنين ضد تعسف الإدارة مع الموازنة مع مبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أساس الحكم الديمقراطي. من هنا جاءت ضرورة تسليط الضوء حول ما هي طبيعة هذه السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدستور. وكيف يمكن إدراج هذه السلطات الإدارية المستقلة في الدستور والنظام القانوني للدولة؟ خاصة بعد دستور 2016. وقد توصلنا ومن بين النتائج إلى شح النصوص الدستورية و القانونية التي تضي القوة القانونية اللازمة لضمان الحيطة و الاستقلالية رغم وجود العديد من التبريرات بهذا الخصوص.

Résumé

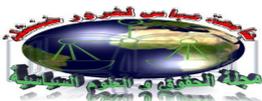
On considère les autorités administratives indépendantes comme des organismes nationaux qui bénéficie d'une autonomie d'adhésion et fonctionnel pour exercer ses fonctions autorisé par la constitution, parce que ces autorités n'ont qu'une réalisation d'une nécessité pour assurer les droits des citoyens contre la bureaucratie pour garder l'équilibre et disperser les différentes autorités, on considérant que c'est la base du régime démocratique

De là est venu de mettre en évidence qu'en est-il de la constitutionnalité des autorités administratives indépendantes? Précisément après la constitution de 2016.

On Conclut en conséquent le manque des textes constitutionnel et juridiques qui donne le pouvoir juridique nécessaire pour assurer l'impartialité et l'indépendance Bien qu'il existe de nombreuses justifications dans ce domaine.

مقدمة:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة هيئات وطنية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية عن باقي السلطات " السلطة التنفيذية، التشريعية، و القضائية" و ذلك من أجل ضمان أداء مهامها و اختصاصاتها الموكلة بها بموجب الدستور و القانون دون تحيز أو ضغوط من أية جهة أخرى.



و قد عرفت الجزائر منذ 1990 بداية ظهور السلطات الإدارية المستقلة (المجلس الأعلى للإعلام)¹ و تبعه إنشاء العديد من السلطات الإدارية المستقلة و التي تم منحها سلطات واسعة تتعدى تلك الممنوحة للمؤسسات الإدارية التقليدية و تمس الاختصاصات المخولة أساسا للسلطة التنفيذية و السلطة القضائية و السلطة التشريعية في بعض الأحيان. الأمر الذي قد يعد خرقا للمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات, فمن جهة تعتبر هذه السلطات الإدارية مستقلة عن السلطات الثلاث ومن جهة أخرى فهي تملك اختصاصات شبيهة بتلك المخولة للسلطات المركزية, فهل يمكن اعتبارها إذا سلطه رابعة إلى جانب السلطات الثلاث؟

لضمان هذه الاستقلالية بهذه الاختصاصات المتميزة لابد من تقنين دستوري و قانوني يحميها, ومن هذا المنطلق نثار الإشكالية حول ما هي طبيعة هذه السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدستور. وكيف يمكن إدراج هذه السلطات الإدارية المستقلة في الدستور والنظام القانوني للدولة؟

وتتبع هذه الإشكالية تساؤلات فرعية تتمحور حول هل النص الدستوري الجديد لسنة 2016 بإشارته إلى بعض السلطات الإدارية المستقلة دون باقي السلطات له تأثير على مصداقية و قوة السلطات الإدارية المستقلة التي لم يتطرق إليها؟ ولماذا نص عليها استثناءً؟ وهل أزال الغموض أم زاد الأمر تعقيدا؟ وكيف يمكن تكييف العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة و مبدأ الفصل بين السلطات؟.

كل هذه التساؤلات سنحاول الإجابة عليها من خلال مطلبين:

المطلب الأول: الطبيعة الدستورية و القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في فرنسا.

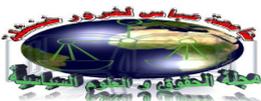
المطلب الثاني: إدماج السلطات الإدارية المستقلة في إطار الدستور الجزائري

المطلب الأول: الطبيعة الدستورية و القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في فرنسا.

لقد ظهرت في فرنسا السلطات الإدارية المستقلة عام 1941 ثم تزايد عدد السلطات بعد عام 1975 و رغم أن فرنسا من أوائل الدول التي أخذت بهذه الفكرة و التي من أهم صفاتها الاستقلالية إلا أنها لا ترتبط بأي شكل من الأشكال بالبرلمان فهي غير ملحقة به أو تابعة له لكن ما يلاحظ أن هذا الاصطلاح لم تتواتر التشريعات المنظمة لهذه السلطات و المنشأة لها على ذكره فلقد اختلفت التسمية² لذلك فقد اختلف الفقه في طبيعة هذه السلطات

¹ - قانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أبريل 1990. يتعلق بالإعلام. ج. ر. عدد 14. سنة 1990.

² - عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة. دراسة مقارنة. القاهرة. دار النهضة العربية. ط. 2000. ص. 02.



ومكانتها في الدستور (فرع أول) و مكانتها بالنسبة لقرارات مجلس الدولة الفرنسي (فرع ثاني).

الفرع الأول: قرار المجلس الدستوري.

لقد فصل المجلس الدستوري الفرنسي ولو بصورة ضمنية بشأن وجود السلطات الإدارية المستقلة و ذلك بمناسبة فحصه للنصوص الأولى المتعلقة بإنشائها ذلك أنه لم يبدي أية ملاحظة بشأن مدى دستورتها¹. رغم التعارض الواضح بين فكرة الاستقلالية بما تتضمنه من غياب التبعية للإدارة المركزية وبين النصوص الدستورية خاصة المادة 20 من الدستور الفرنسي التي تقر بأن:

- المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه النظام السياسي و الإداري هو الوحدة. بمعنى عدم تجزئة و تقسيم الدولة². لكن في دراسة قام بها الفقيه Chevallier حول رهانات إزالة التنظيم لاحظ أن الهيئات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة³. لذلك فإننا نجد بعض الغموض فيما يقرره المجلس الدستوري فهو يدخلها ضمن إطار الجهاز الإداري من جهة و يعتبرها مستقلة من جهة أخرى.

ف نجد مجلس الدولة في قراره سنة 1989⁴ حيث تقدم 64 نائب أمام المجلس الدستوري بطعن في القانون الذي عدلت مواده - القانون رقم 86-1076 سنة 1986 المتعلق بجرية الاتصالات - و ذلك لتعارضه مع أحكام الدستور.

حيث أقر المجلس الدستوري بجواز أن يكلف المشرع سلطة إدارية مستقلة بالسهر على احترام المبادئ الدستورية المتعلقة بالاتصالات السمعية البصرية و أعتبرها هيئات إدارية تشكل جزءاً لا يتجزأ من الجهاز الإداري ووصفها بأنها هيئات غير قضائية خاضعة لرقابة القضاء الإداري⁵.

وصنفها بالمقابل ضمن إدارات الدولة بحيث تكون الحكومة وفقاً لأحكام الدستور المسئولة عن أعمالها أمام البرلمان⁶.

¹ - وليد بوجملين: سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري. الجزائر دار بلقيس للنشر. 2011. ص32.

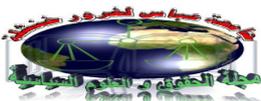
² - إلهام خرشني: السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة. أطروحة دكتوراه علوم قانون. عام كلية الحقوق و العلوم الساسية. جامعة سطيف2. 2015. ص118.

³ - عز الدين عيساوي: المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة مآل مبدأ الفصل بين السلطات (مجلة الإجتهااد القضائي. عدد4. جامعة محمد خيضر بسكرة. ص32.

⁴ - D'ecision n)88-248 du 17 janvier 1989, journal officiel du 18/01/1989,p754, voir, jeu-louis autin ; jurisprudence constitutionnelle ; la décision du conseil l'audiovisuel la revue administrative 42 année N° 249 mais , juin 1989 France, p223 (www.jstor.org).

⁵ - رنا سمير للحام. السلطات الإدارية المستقلة لبنان منشورات الحلبي الحقوقية. ط الأولى 2015. ص32.

⁶ - رنا سمير للحام. مرجع نفسه. ص33 décision N°88-2480



وتبقى الإشكالية حول تأكيده على استقلالية هذه السلطات من جهة و تبعيتها للجهاز الإداري من جهة أخرى. فما هي طبيعة هذه السلطات؟ و هل يمكن الاعتراف بوجودها خارج نطاق السلطات الثلاث؟

لقد فصل المجلس الدستوري في قراره المؤرخ في جانفي 1987 في طبيعة هذه السلطات فيؤكد أنها لا يمكن أن تكون إلا تنفيذية و ليست مستقلة و هذه السلطة لا بد أن تمارس في إطار احترام القانون و لا يمكن أن تتعلق إلا بتدابير ذات أهمية محدودة سواء بالنسبة لمجال تطبيقها أو بالنسبة لمحتواها فالأمر يتعلق إذن بسلطة تنظيمية جد ضيقة و متخصصة و التي لا يمكن بأي شكل من الأشكال أن تؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات¹. إذ أن الدستور الفرنسي وضع حدودا بين السلطات و فصل بينها إذ تقوم الحكومة بقيادة و تحديد سياسة الأمة وهي تنظم و تحكم الإدارة و القوات العسكرية و هي مسؤولة أمام البرلمان وفقا لنص المادتين (49 و 50) من الدستور الفرنسي. أي أن الحكومة هي التي تنظم و تحكم الإدارات فلا توجد أي إدارة تعمل خارجها².

و نتيجة لهذا النص فالسلطات الإدارية المستقلة تعمل داخل الإطار الحكومي لكن تبقى إشكالية استقلاليتها من الناحية العضوية و الوظيفية فهل يمكن اعتبارها إذا سلطة رابعة؟.

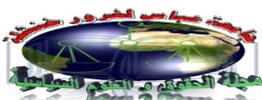
لقد استقر رأي المجلس الدستوري و القضاء الإداري و غالبية الفقه على أن السلطات المستقلة ليست سلطة رابعة فهي سلطات إدارية لكنها غير خاضعة للسلطة الإدارية من حيث التبعية للسلطة الرئاسية أو من حيث الوصاية الإدارية لكنها جزء من إدارات الدولة ذلك لأن إنشاء السلطات العامة هو من اختصاص الدستور و ليس القانون الصادر من السلطة التشريعية و الملاحظ أن الهيئات المستقلة في فرنسا هي من إنشاء السلطة التشريعية و ليس الدستور³.

- نقطة أخرى تثير إشكالية حول عدم الدستورية الذي يشوب السلطات الإدارية المستقلة المرتبط باندماجها في السلطة التنفيذية مع أنها تتمتع بنظام أساسي خاص بمنحها

¹ - وليد بوجملين: سلطات الضبط الإقتصادي. مرجع سابق. ص33.

² - عبد الله حنفي: السلطات الإدارية المستقلة. مرجع سابق. ص50.

³ - فراس عبد الرحيم حاتم: طبيعة الهيئات المستقلة في ظل الدستور العراقي لسنة 2005. (مجلة كلية الدراسات الإنسانية. جامعة النجف الأشرف) العدد 3. سنة 2013. ص115.



استقلالية جعلها تقع خارج التدرج و منه خارج جهاز السلطة التنفيذية و أنها تسير وفق منطقها الخاص¹. فيمكن القول أن كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور².

الفرع ثاني: تقرير مجلس الدولة.

استند مجلس الدولة الفرنسي في تقريره العام سنة 2001 على ثلاثة معايير عرف من خلالها مفهوم السلطات الإدارية المستقلة و قد أكد على أن هذه المعايير تفيد الطبيعة القانونية لهذه السلطات أكثر من وضع تعريف قانوني موحد لها³.

- أولاً: معيار السلطة:

حيث يوضح مصطلح autorités أننا بصدد منظمات ليست ذات صفة استشارية لإبداء الرأي فقط و إنما يبرز المصطلح السلطات الممنوحة لهذه المنظمات⁴. في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة في اتخاذ القرارات النافذة التي تتلاءم مع المهام التي تضطلع بها هذه السلطات⁵.

- ثانياً: معيار الطابع الإداري.

و يجدر بالذكر أن هذه السلطات أو المنظمات لا تقوم بالإدارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة و لكنها تتقلد وظائف معقدة و خاصة⁶. كما لا ترتبط بالتسلسل الهرمي الإداري لكنها في نفس الوقت لا تعمل خارج إطار الدولة إذ تكون هذه الأخيرة مسؤولة عن السلطات الإدارية المستقلة أمام القضاء⁷.

و ما يميز الطابع الإداري لها:

- أن معظم هذه السلطات متخصصة أي لها مهام محددة مثل حقوق الإنسان. الحق في الإعلام و الاتصال. معاملات البنوك....) فإطارها واسع لدرجة أن بعض الكتاب قال أنها (منظمات عبارة عن حوائط سد أو سدود لحماية المجتمعات الحرة الحديثة من الأخطار" ويتجاوز دورها من التطبيق المجرد للقانون من الناحية المادية لتشمل مجال الأخلاق والآداب⁸.

- و باستبعاد بعض النقاط تظهر لنا الطبيعة الإدارية أكثر و هي:

- أنها ليست هيئات دستورية: معظمها وليدة القانون.

¹ - إلهام خرشي. السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الطابطة. مرجع سابق. ص 119.

² - عز الدين عيساوي: المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة. مرجع سابق. ص 206.

³ - دنا سميح حام: مرجع سابق. ص 32.

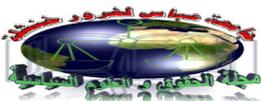
⁴ - عبد الله حنفي. مرجع سابق. ص 54.

⁵ - ce. Rapport public 2001, réflexions sur les autorités administration indépendantes, p289. www.conseil-état.fr

⁶ - عبد الله حنفي. مرجع سابق ص 05.

⁷ - ce. Rapport public.op.cit, p293.

⁸ - عبد الله حنفي: مرجع سابق. ص ص 05-06.



- على الرغم من أنها وليدة إرادة المشرع؟ إلا أنها لا تعتبر تابعة للبرلمان (السلطة التشريعية).
- ليست هيئات قضائية رغم أن بعض مهامها ذو طابع قضائي.
- صلاحية فرض العقوبات.
- كما أن هذه السلطات لا تخضع لسلطات الحكومة بسبب الاستقلالية التي تتمتع بها.
- بالإضافة إلى أن طريقة تعيين أعضاء هذه السلطات من قبل السلطات السياسية – التنفيذية - تساهم في إضفاء الطابع الإداري على السلطات الإدارية المستقلة¹
- فنجذ مثلا مؤسسة الوسيط في فرنسا فلأنه يتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية لمدة 06 سنوات بواسطة مرسوم يصادق عليه مجلس الوزراء². جعل مجلس الدولة الفرنسي يعتبره في قرار له أنه سلطة إدارية³.

ثالثا: معيار الاستقلالية

تعد الاستقلالية من أهم الخصائص التي تميز السلطات الإدارية المستقلة على اعتبارها المحرك الرئيسي في أداء هذه السلطات الإدارية المستقلة لوظائفها ومهامها، ويقصد بالاستقلالية تحرير السلطات الإدارية المستقلة من الخضوع لأية وصايا أو سلطة سلمية⁴. فهي تخص بتشريع ذاتي بحيث تفلت من التبعية فهي سلطة إدارية معزولة ولها منطقتها الخاص في العمل⁵. و بغض النظر عن تمتع سلطة الضبط بالشخصية المعنوية من عدمه فإنها لا تعد معيار لتحديد الاستقلالية فالعبرة ليست بالشخصية المعنوية وإنما بسلطة التقرير التي تحوزها⁶.

¹ - أنظر دنا سمير اللحام. مرجع سابق. ص38.

² - لحسن سيمو. مؤسسة الوسيط بين الأصالة والمعاصرة منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. مؤسسة الوسيط. الرباط عدد20. ط أولى 2000. ص24.

³ - ce. Assemblée 01/07/1981, retail, ajda1981, p486, www.legifrance.gouv.fr

و تجدر الإشارة أن العديد من الدول الإفريقية قد تم فكرة الوسيط منهم

- تونس: (الوسيط الإداري بكتابة الدولة في الإصلاح الإداري و الوظيفة العمومية).

- موريتانيا: (وسط الجمهورية الإسلام الموريتانية بالكتابة العامة بوزارة الخارجية.

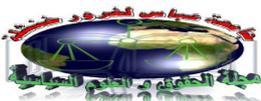
- السودان: (الوسيط رئيس المكتب العام لمراقبة التقديم الإداري و للتفصيل أكثر أنظر: عبد العزيز الرماني. من أجل اتصال فعال للإدارة.

- المغربية: مهمة الوسيط في الأفق مصالحة حقيقية بين الإدارة و المواطنين منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية. عدد20. سنة 2000. ص 172-173.

⁴ - R-Zouaimia, les autorités administratives indépendantes, et la régulation économique, idara, N°26, 2003, p25.

⁵ - Catherine, teitgen-colly, les autorités administratives indépendantes, histoire d'une institution n ; les aai.p.u.f.

⁶ - R- Zouaimia.abid, p p 34-35.



المطلب الثاني: إدماج السلطات الإدارية المستقلة في إطار الدستور الجزائري

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة و طبيعتها الخاصة المتميزة جعل المشرع يحولها اختصاصات هي في الأصل كانت من صلاحيات السلطة القضائية (سلطة التحقيق و توقيع العقوبات) لذلك في ظل هذه الصلاحيات الواسعة هل تعتبر مساس أو تعدي على اختصاص السلطات الثلاث ما سنتطرق له في (فرع أول). هل جاء الدستور الجزائري لسنة 2016 بالجديد في موضوع السلطات الإدارية المستقلة؟ هذا ما سنبحثه في (فرع ثاني).

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة و مبدأ الفصل بين السلطات

- أولاً: السلطة التنفيذية و السلطات الإدارية المستقلة

إن من أهم اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة سلطة سن قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدد هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق المتعاملين الاقتصاديين كما تمنح لهم حقوقاً¹.

و نقل الاختصاص إلى السلطات الإدارية المستقلة ليس مطلقاً فقد يخضع وجوباً إلى مصادقة وزير معين مثل الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة فتخضع لوجوب المصادقة من طرف وزير المالية الذي يوافق بموجب قرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم البورصة².

فالسطة التنفيذية لا يمكن لها أن تقوم بمهمة الضبط كون أن هذه السلطة ليس لها موقع جيد من أجل أن تتدخل في المجال الاقتصادي فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية و القطاع المراد ضبطه مما يعطي شعوراً بنقص تدخل الدولة³.

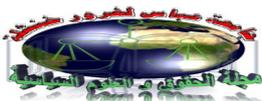
غير أنه تم الاعتراف لسلطات الضبط بالاختصاص التنظيمي في مجال محدد من المشرع بتفويض من المؤسس الدستوري لذا سميت السلطة التنظيمية الممارسة من طرف هذه الهيئات سلطة تنظيمية خاصة تهدف إلى تطبيق القوانين في الإطار الذي حدده المشرع. أما تلك التي يمارسها الوزير الأول فهي سلطة تنظيمية عامة⁴.

¹ - قوراري مجذوب، سلطات الضبط في المجال الإقتصادي، مذكرة ماجيستر قانون عام كلية الحقوق، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، سنة 2010، ص44.

² - أنظر المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996 المتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 و المتعلق ببروصة القيم المنقولة جريدة رسمية عدد 18 لسنة 1996.

³ - عزالدين عيساوي، مرجع سبق، ص208.

⁴ - قوراري مجذوب، مرجع سابق، ص45.



ثانيا: السلطة القضائية و السلطات الإدارية المستقلة

إن من أهم اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة سلطة التحقيق و سلطة توقيع الجزاء و تعتبر من صميم اختصاص السلطة القضائية فما مدى دستورية هذه المهام؟

1- مطابقة سلطة التحقيق لأحكام الدستور.

توزع غالبية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي وسائل تحقيق تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه و هنا يجب التفرقة بين التحقيقات التي تتمثل في الدخول إلى المؤسسة المعينة و فحص المستندات و الوثائق للحصول على المعلومات و بين التحقيقات التي تشبه تلك التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية و التي لا تقتصر على المعاينة بل تتعداها إلى البحث عن المخالفات فتشمل التفتيش و الحجز الإجباري¹.

و لحماية الحقوق الأساسية للأشخاص أثناء التحقيقات نجد المشرع الفرنسي مثلا قد أخضع هذه التحقيقات لشروط مثل أن تكون التحقيقات التي يقوم بها مجلس المنافسة مرخصة من قبل القاضي و تكون محددة في الزمان و المكان و الأشخاص و أن تكون مبررة².

أما مجلس المنافسة في الجزائر فبموجب المادة 51 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة تم منحه سلطة التحقيق القصيرة دون أية ضمانات حيث يمكن للمقرر القيام بفحص كل وثيقة ضرورية للتحقيق في القضية المكلف بها دون أن يمنع ذلك بحجة السر المهني. كما يمكن له أن يطلب كل المعلومات الضرورية للتحقيق من أية مؤسسة أو شخص و كل هذه المهام تتم خارج رقابة القضاء³.

2- مطابقة سلطة توقيع العقوبات لأحكام الدستور:

تثار الإشكالية بمناسبة تحويل هذه السلطات الإدارية المستقلة سلطة توقيع العقوبات مع المبدأ الدستوري "الفصل بين السلطات" فتحرق هذه السلطة المبدأ من زاويتين:

من زاوية أنها تتمتع بسلطتين تنظيمية و عقابية "القاضي و الجلاد" و من زاوية أخرى فهي تتدخل في اختصاص السلطة القضائية من حيث توقيع العقوبات. مع العلم أن المفهوم

المميز لمبدأ الفصل بين السلطات يتمثل في نقطتين:

- مبدأ التخصص في السلطات (فهي هيئات إدارية و ليست قضائية).

¹ - قوراري مجذوب، مرجع سابق، ص46.

² - ARTUSO du code de commerce français voir, R-Zouaïmia, les autorités administratives indépendantes et le régulation économique en algérie. Edition houma. Alger 2005, p93.

³ - أنظر المادة 51 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية عدد 43 لسنة 2003.



- فكرة عدم الجمع بين سلطتين إذ لا يمكن للهيئة التي تضع القانون أن توقع الجزاء أو العقاب.¹

في فرنسا تدخل المجلس الدستوري حول هذه المسألة من خلال قراراتين هامين:

- قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري.

- قراره المتعلق بلجنة عمليات البورصة.

ولم يعترض على منح سلطة توقيع العقاب للسلطات الإدارية المستقلة². لكن في

المقابل وضع أطرو شروط لممارسة الوظيفة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة و هي:

أ- عدم توقيع عقوبات سالبة للحرية.

جاء في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي أن السلطة القمعية للهيئات الإدارية

المستقلة لا تمثل مساسا لمبدأ الفصل بين السلطات طالما أن هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع

عقوبات سالبة للحرية كالحبس و السجن. لأنها تكون قد اقتحمت مجالا يحتكره القضاء.

أن هذا القرار يضع حدودا فاصلة بين سلطة القاضي و سلطة الإدارة في مجال العقاب.

فالقاضي وحده هو من يتأثر بسلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية³

ب- احترام المبادئ العامة

اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المؤرخ في 17 جانفي 1989 أن العقوبات التي

تسلط من طرف هيئة ولو غير قضائية تخضع حسب المادة 08 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

و المواطن لنفس الضمانات التي تحكم تسليط العقوبات القضائية⁴.

أما بالنسبة للمشرع الجزائري فإنه لم يدرج هذه المبادئ في النص المتضمن لإنشاء مجلس

المنافسة الجزائري إلا أنه يجب احترام هذه المبادئ لأنها تمثل الضمانات العامة الموجودة في

القانون الجزائري⁵.

الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة في دستور الجزائر لسنة 2016

قبل التحدث عن السلطات الإدارية المستقلة في دستور 2016 لا بد أن نتساءل أولا هل

الدساتير السابقة (1989 - 1996) أقرت بوجود هذه الفئة من المؤسسات؟

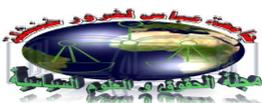
¹- C- teitgen-colly, les instances de régulation et la constitution RDP, N° 01, 1990, p193.

²- إذا يستعمل في قراره الأول بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري معيار عضوي حصري كل سلطة إدارية مستقلة فإن القرار الثاني المتعلق بلجنة عمليات البورصة يوسع مجال القمع الإداري إلى كل سلطة إدارية تنشيط في إطار امتيازات السلطة العامة و هو معيار مادي واسع أنظر للتفصيل أكثر: وليد بوجمليين. مرجع سابق. ص 131.

³- عزالدين عيساوي: مرجع سابق. ص 215.

⁴- ولد بوجمليين: مرجع سابق. ص 323.

⁵- خميلية سمين: عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق مذكرة ماجيستير في القانون. كلية الحقوق و العلوم السياسية. جامعة مولود معمري. تيزوزو. سنة 2013. ص 91.



لابد من التفريق بين السلطات التي أنشأت في إطار دستور 1989 و تلك التي أنشأت في إطار دستور 1996.

حيث أن السلطات التي أنشأت في إطار دستور 1989 و هي (المجلس الأعلى للإعلام مجلس النقد و القرض، اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة و مجلس المنافسة). أشادت بالمادة 115 غير أنه و من بين 26 مجالا المحددة في المادة لا توجد أي أحكام تسمح بإنشاء هذه السلطات و في نفس الوقت فإن النص الدستوري لا يؤهل السلطة التنفيذية لإنشائها إلا إذا تم التسليم بإدراج هذا الاختصاص في إطار التنظيمات المستقلة لرئيس الجمهورية و التي تكون في المجالات غير المخصصة للقانون حسب المادة 125 من الدستور. و يبقى مآزق قانوني برره الأستاذ مخلوفي بأنه بالإمكان تبني الطريقة التي قدمها المجلس الدستوري الفرنسي.

أما بخصوص السلطات المنشأة في إطار دستور 1996 (سلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية و غيرها.....)¹. فإن النصوص المنشأة لها تؤشر بالمادة 122 من الدستور حيث تنص الفقرة 29 على صلاحية السلطة التشريعية بإنشاء فئات المؤسسات². إذ يمكن اعتبار السلطات الإدارية المستقلة ضمنها.

أما بالنسبة للدستور الجزائري لسنة 2016 فجاء في الفصل الثالث (المؤسسة الاستشارية) من الباب الثالث مجموعة من المواد الجديدة التي ناقشت مجموعة من السلطات الإدارية المستقلة و هي:

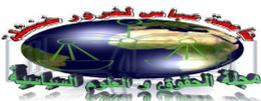
- المجلس الوطني لحقوق الإنسان (المادة 198).
- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته (المادة 202)3.
- وما يمكن ملاحظته هو أن المشرع نص صراحة على مصطلح سلطات إدارية مستقلة بالنسبة لسلطتين هما (المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته) دون باقي السلطات الإدارية المستقلة، و يبقى التساؤل مطروحا حول سبب سكوت المشرع؟ كما أنه بمناسبة ذكر هذه السلطات في الدستور فهل تختلف قوتها و طبيعتها عن باقي السلطات التي لم يتطرق لها الدستور؟

ومن خلال ما تقدم فإن السلطات الإدارية المستقلة لا تشكل خروجاً عن النظام القانوني السائد في الدولة، ذلك أن الرغبة في إبعادها عن سلطة الحكومة لا يمكن أن تؤدي إلى

¹ - وليد بوجملين. مرجع سابق. ص ص 31-32.

² - أنظر الفقرة 29 من المادة 122 من دستور 1996.

³ - الدستور الجزائري لسنة 2016. القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016. ج ر عدد 14 لسنة 2016.



إقصاء فكرة كونها جزء من الدولة ومنه وباستثناء بعض الأحكام الخاصة المحددة عن طريق قوانين إنشائها فهي تخضع للنظام القانوني لهيئات وإدارات الدولة.¹

خاتمة:

من أجل سلطات إدارية مستقلة تمثل العدالة الإدارية و تؤدي المهام المنوطة بها و التي أسست من اجلها . يفترض أن يتم تأسيسها بطريقة عالية من الدقة و بمعايير تضمن الاستقلال و الحياد.

لأنها في النهاية تمثل شكل حديث لمؤسسات أو سلطات غير مرتبطة بالدولة مع شيء من الاستقلال الذي يتطلب منظومة من المفاهيم و الماهيات التي تدخل في الجانب القانوني و الدستوري بحيث تؤدي إلى فهم لماذا استحدثت خارج إطار التشكيلات الإدارية للدولة. لكن يجب مراعاة عدم إنشاء سلطات إدارية مستقلة بصورة كبيرة لأن التوسع سيجعل الحكومة مترهلة يتعدد فيها مصدر القرار و بدل من تقديم خدمة نصبح في حيرة حول جهات الاختصاص المعنية بإصدار القرارات؟.

¹ أنظر وليد يوجملين. مرجع نفسه. ص ص: 34-35.

