استقلالية السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة: الجزائر – فرنسا

د. علي محمد
استاذ محاضر "أ "
كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة ادرار –الجزائر

د. حمودي محمد
استاذ محاضر –أ-
المركز الجامعي علي كافي تندوف – الجزائر

مستخلص البحث:

استحدثت هيئات إدارية جديدة إلى جانب الهيئات الإدارية التقليدية لأداء وظائف فنية ومتخصصة ومستقلة تسمى بالسلطات الإدارية المستقلة، وتحتل من حيث التكوين طريقة التشكيل ومدى استقلاليتها ومجال نشاطها، فإنشاء هذا الشكل الإداري ذو الطابع القانوني الخاص لتحقيق مزيدا من الحياد والاحترافية والفعالية في النشاط العام.

كلمات مفتاحية: استقلالية، السلطات الإدارية المستقلة، الهيئات الإدارية.

مقدمة Introduction

لقد استحدثت هيئات إدارية جديدة إلى جانب الهيئات الإدارية التقليدية لأداء وظائف فنية ومتخصصة ومستقلة تسمى بالسلطات الإدارية المستقلة، وتحتل من حيث التكوين طريقة التشكيل ومدى استقلاليتها ومجال نشاطها، فإنشاء هذا الشكل الإداري ذو الطابع القانوني الخاص لتحقيق مزيدا من الحياد والاحترافية والفعالية في النشاط العام. وكانت بداية ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1887، إنشاء الوكالة لتنظيم سكك الحديد والنقل، وأنشئت وكالات مستقلة، وقد قضت المحكمة العليا سنة 1939 بعدم أهلية الرئيس روزفلت قانونيا لعزل احد أعضاء اللجنة النقابية الفيدرالية دون سبب قانوني لان الهيئة مستقلة، وكانت الفكرة الأساسية لإنشائها تحييد بعض القطاعات الحساسة عن أي تأثير سياسي. أما فرنسا فتم إنشاء الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات بموجب القانون 78-18 المؤرخ في 6 جانفي1978. ويعد ذلك بداية تكريس لمفهوم السلطة الإدارية المستقلة في مواجهة مخاطر استعمال الوثائق الشخصية المعالجة معلوماتيا، ثم أنشئت السلطة العليا للإعلام السمعي البصري سنة 1982 لضمان الاستقلالية (طارق 2016). وفي الجزائر يعود إنشاء السلطات الإدارية المستقلة إلى بداية التسعينيات وظهور المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 90-07 عقب دستور 1989 الذي كرس الحريات وحرية الصناعة والتجارة وحرية الإعلام، ثم أنشا مجلس المنافسة كآلية لحماية السوق وضبط قواعد المنافسة، واستحدث مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية لضبط الجانب المالي، وفي سنة 2000 أنشئت سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وفي سنة 2001 إنشاء الوكالتين المنجميتين. ويعد ظهور السلطات الإدارية في الجزائر في إطار التحول من النظام الاشتراكي إلى النظام الليبرالي، ومتطلبات تشجيع الاستثمار وقواعد المنافسة، إلى جانب مقتضيات انضمام الجزائر للمنظمة العالمية للتجارة وتطبيق اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوربي، وتم التأثر بالنموذج الفرنسي نقل أحكامه فما هي حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا والجزائر؟

المطلب الأول: أساس تحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

The basis for defining the concept of independent administrative authorities

الفرع الأول: تعريف السلطات الإدارية المستقلة

Definition of independent administrative authorities

بالرغم من اختلاف الفقهاء في تحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة إلا أنهم يتفون على العناصر التالية:

_ أنها هيئات ذات صبغة إدارية.

_ أنها لا تخضع للرقابة الرئاسية ولا الوصائية.

_ -أنها ليست هيئة قضائية ولا هيئة استشارية.

-أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية.

-أنها تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية.

أولاً: الفقه الفرنسي French jurisprudence:

لقد عرفها الفقيه"hauriou " أنها سلطات تتمتع بنوع من الاستقلالية ولها سلطة القرار وهي جزء من الإدارة، ولا تخضع لقاعدة التسلسل الهرمي.

أما الفقيه" chevalier" فقد اعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة لا تدخل ضمن التنظيم الإداري لأنها ليست مؤسسات عامة، وليست هيئات استشارية، وليست محاكم وليست إدارة مهام.

ثانياً: القضاء الفرنسي French judiciary:

لقد اقر قرار مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1986/07/30 بان السلطات الإدارية المستقلة بأنها هيئات إدارية تشكل جزءا لا يتجزأ من الجهاز الإداري، وهيئات غير قضائية خاضعة لرقابة القضاء الإداري. وقد عرفت السلطات الإدارية المستقلة بأنها هيئات ذات طبيعة إدارية، تتمتع بسلطة اتخاذ القرار النافذ وهي مستقلة عن الإدارة المركزية، ولكن من دون أن تتمتع بالشخصية المعنوية، فلا تخضع لوصايتها الإدارية ولا لسلطتها التسلسلية (Décision 1989) .

وقد أكد تقرير مجلس الدولة الفرنسي سنة 2001 (Rapport public du conseil D ETAT 2001) على ثلاث معايير لتحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

1- **معيار السلطة Authority standard**: لها صلاحية اتخاذ القرار النافذ أي التمتع بامتيازات السلطة العامة، وليست هيئة لتقديم استشارات أو اقتراحات أو أراء أو توصيات، وعليه فاكتساب صفة السلطة الإدارية المستقلة مرتبط بتمتعها باتخاذ القرارات النافذة.

2- معيار الاستقلالية Independence standard: ويقصد بالاستقلالية عد الخضوع للرقابة الإدارية الوصائية أو الرقابة التسلسلية، وبالتالي فالسلطات الإدارية لا تخضع لأي تعليمات ولا أوامر من الوزارات أو السلطة المركزية، وتتجسد الاستقلالية للسلطات الإدارية في الاستقلالية العضوية والاستقلالية الوظيفية.

3- **معيار الطبيعة الإدارية Standard of administrative nature**:

ومقتضى الطبيعة الإدارية فهي جزء لا يتجزأ من الدولة تعمل باسمها ولحسابها، تنشا

بقانون، ولا تتمتع بالاستقلالية المطلقة عن الإدارة المركزية، وهي ليست هيئات دستورية، ولا هيئات قضائية فهي سلطة إدارية. ويرى الأستاذ زوايمية رشيد أن السلطات الإدارية المستقلة تعد ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية، وهذا استناد لتكريس قانون الصفقات المؤسسات الوطنية المستقلة، وهي ضمن الفئات الخاصة للإدارة المركزية (R.ZOUAIMIA 2006)، وقد حدد قانون الصفقات الهيئات الوطنية المستقلة كالبرلمان والمجلي الدستوري والمحكمة العليا ومجلس المحاسبة والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي. والسلطات الإدارية هي مؤسسات أسندت إليها اختصاصات تقريرية بواسطة قرارات تنظيمية وفردية، وهي سلطة إدارية وليست من أشخاص القانون الخاص، كما أنها مستقلة عن الوزارات والحكومة، وإنها تختص بتنظيم وضبط قاعات مثل الاقتصاد والمالية، وتسعى للوساطة والتحكيم والفصل في المنازعات، ووضع إطار أخلاقي ملزم للعمل التجاري والمهني للمتنافسين. (طارق 2016)

الفرع الثاني: أسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وفرنسا

The reasons for the emergence of independent administrative authorities in Algeria and France

إن الوضع الاقتصادي في فرنسا تطلب وجود هيئات متخصصة تسند لها مهمة تنظيم الاقتصاد وضمان حقوق وحريات الأفراد، ولتدعيم دور الأجهزة التقليدية، تم إنشاء هذه السلطات تتمتع بالاستقلالية، وتتميز بالتخصص والكفاءة، ويختار أعضاؤها عن طريق الانتخاب.

1-**ضمان عدم تحيُّز الدولة Ensuring impartiality of the state:** تعد السلطات الإدارية المستقلة أسلوب جديد من أساليب الإدارة، ومن أسباب نشوئها عدم ثقة المواطن في السلطة السياسية والإدارية لكون السلطات السياسية تهدف غالبا إلى تحقيق الأهداف الحزبية.

2-**أسباب فنية وتقنية Technical and technical reasons:** يرجع الغرض من إنشاء السلطات الإدارية المستقلة إشراك المختصين والمهنيين والكفاءات في اتخاذ القرارات، وذلك لكونهم على اطلاع على المعلومات الفنية والعلمية.

3- **عدم فاعلية الأجهزة التقليدية Ineffectiveness of traditional devices:** بالرجوع الى بطء لجهاز الإداري التقليدي في التسيير وتأخر القضاء في الفصل في المنازعات، يعد من أهم أسباب إنشاء السلطات الإدارية المستقلة. وعليه فظهور السلطات الإدارية المستقلة لضبط قواعد المنافسة والحد من التسيير الاحتكاري للدولة لاسيما في مجالات الاتصال، الطاقة، السمعي البصري، وأمام عجز أساليب التسيير التقليدية، إلى جانب ضمان الحياد والحد من تأثير التحولات السياسية. وكان في البداية ظهور السلطات الإدارية في فرنسا تشبه دور الهيئات القضائية رغم أنها سلطات إدارية تخضع للسلطات التسلسلية لأنها كانت تابعة للوزارات، ولا تزال بعض السلطات في الجزائر تنشا عن طريق الوزارات وتخضع لسلطتها الرئاسي.في حين يعتبر البعض أن ظهور السلطات الإدارية المستقلة كان نتيجة لفقدان الدولة لمشروعيته في قطاعات حساسة مثل الاتصالات والإعلام والاقتصاد والمالية والبنوك وتنظيم الأسواق، فكان لابد من إنشاء هذه الهيئات الجديدة لضبط هذه القطاعات والأشراف عليها بوضع قواعد جديد

مختلفة، إلى جانب مقتضيات تجاوز سلبيات الإدارة الكلاسيكية، ومتطلبات ضمان الحقوق والحريات. واختفت المبررات في الولايات المتحدة الأمريكية التي أنشئت هذه الوكالات واللجان في مجالات السياسة والنقد والبورصة والمنافسة الاقتصادية والهجرة والانتخابات بغرض تحييد هذه القطاعات الحساسة عن أي تأثير سياسي. أما في فرنسا فإذا كان ارتباط ظهور السلطات الإدارية المستقلة بقانون 6 جانفي 1978 المتعلق بالمعلوماتية مع إنشاء اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات (CNIL) لضمان الحريات من مخاطر استعمال الوثائق الشخصية المعالجة معلوماتيا، وإنشاء السلطة العليا للإعلام السمعي البصري سنة 1982، والذي عوض بالمجلس الأعلى السمعي البصري. وهكذا في الجزائر لقد تزامن التحول الاقتصادي بعد دستور 1989 ومتطلبات تكريس الحريات العامة، وحرية الصناعة والتجارة وتجسيد قواعد المنافسة وضبط السوق، مما فرض على المشرع استحداث السلطات الإدارية المستقلة لضبط السوق وتشجيع المنافسة، والحد من الاحتكار، إلى جانب الاستفادة من الخبراء والمتخصصين في تسيير القطاعات التي عجزت الدولة بهيئاتها التقليدية عن تسييرها وضمان مصداقية لدى المتعاملين الاقتصاديين. ومما لاشك فيه أن إنشاء هذه السلطات في فرنسا كان استجابة لمتطلبات الضبط الاقتصادي، ونتيجة للتأثر بالواقع الدولي ولاسيما الأوربي ومقتضيات التنافس في الأسواق المالية والسوق الأوربية، وفي مجال الحريات تم إحداث لجنة الولوج إلى الوثائق الإدارية "CADA.

المطلب الثاني: تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة وحدود استقلاليتها

Determine the legal nature of independent administrative authorities and the limits of their independence

الفرع الأول: تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

Determine the legal nature of independent administrative authorities

يرى جانب من الفقه إن هذه الهيئات فئة قانونية جديدة لها طابع إداري من جهة وتقترب من الطابع القضائي من جهة أخرى، وما يثير إشكالا هو عدم التجانس في نظامها القانوني، كما انه بالرغم من استقلاليتها فإنها تخضع للرقابة الإدارية. (بوجملين 2015، 178). وعليه فالسلطات الإدارية المستقلة أشخاص إدارية جديدة للقانون العام: لا تنتمي إلى التنظيم الإداري التقليدي بالرغم من كونها تتصرف باسم الدولة ولحسابها، فهي خارج السلم الإداري الكلاسيكي، وتتمتع بامتيازات السلطة العامة، كما تخضع لرقابة القاضي الإداري، ولا تخضع إلى رقابة إدارية رئاسية أو وصائية، وللسلطات الإدارية المستقلة الطابع الوطني. وعليه يصنف جانب من الفقه هذه الفئة بأنها فئة قانونية جديدة لكون لها طابع إداري، وتقترب من النظام القانوني للهيئات القضائية، بالرغم من أن بعضها يخضع لقواعد القانون التجاري، وتتمتع الاستقلالية، وتعد استثناء على مبدأ الفصل بين السلطات، والى جانب تمتعها بسلطة العقاب.

(بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي 2015)

وتجدر الإشارة إلى أن اختلاف نموذج السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر عن فرنسا فاغلبها منحت الشخصية المعنوية عكس المشرع الفرنسي، ومع ذلك فإنها تتصرف باسم الدولة ولحسابها، وتتمتع بصلاحيات تنظيمية مستقلة، وتتميز باكتسابها لخصائص السلطة القضائية في الفصل في النزاعات بين المتعاملين وسلطة العقاب. وتبرز أهمية إنشاء هذه السلطات بعد عجز الهيئات العمومية التقليدية والتنظيم الإداري الكلاسيكي عن تسيير المرافق العامة والقيام بوظيفة الضبط، إلى جانب مقتضات الحياد والاحترافية والفعالية في النشاط العام، فيتطلب الفصل بين ضرورة الحفاظ النظام الاقتصادي وتحقيق المصلحة العامة تجسيد مبدأ الحياد والبعد عن تأثير السياسة والسلطة التنفيذية.

أما بالنسبة للاحترافية فتطبق من خلال الاستعانة بالخبراء والمهنيين والتقنيين في مجال اختصاص السلطة في التنظيم والرقابة، فالاستقلالية في القرار تسمح للها باتخاذ القرار بسرعة بدون بط في الإجراءات على غرار السلطة القضائية، فتتخذ قرارات رادعة وعقوبات تكون فعالة ونافذة. ولقد أيد المجلس الدستوري اجتهاد مجلس الدولة في دراسة الطعون المتعلقة بالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة مثل هيئة وسيط الجمهورية في فرنسا، وقد اقر طبيعتها الإدارية واستقلاليتها، كما نفى أن تكون هيئة قضائية.

الفرع الثاني: نماذج للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

Models of independent administrative authorities in Algeria

تختلف السلطات الإدارية المستقلة وتتنوع وفقا لمجال اختصاصها ومهامه، وطبيعة النظام القانوني لها:

أولا: سلطات الضبط في المجال الاقتصادي Control powers in the economic field:

1- مجلس المنافسة: بموجب الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة تنشا سلطة إدارية مستقلة.

2- سلطة ضبط للبريد و الاتصالات الكترونية بموجب القانون 2000-03 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية الملغى بموجب القانون 18-04.

3- سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بموجب القانون 2000-06 المتضمن بقانون المالية لسنة 2001 لتنظيم نشاطات صنع التبغ وتوزيعه.

4- لجنة ضبط الكهرباء والغاز القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز.

5- سلطة ضبط النقل بموجب القانون 02-11 المتضمن قانون المالية 2003.

6- سلطة ضبط الخدمات العمومية المياه بموجب القانون رقم 05-12المتعلق بالمياه.

7- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته- السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته.

8- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام بموجب المسوم الرئاسي 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.

9- وكالتا ضبط المحروقات بموجب القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات المعدل بموجب الأمر 06-10، وهما الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات "سلطة ضبط المحروقات" والوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات.

10- الوكالتان المنجميتان بموجب القانون 01-10 وهما الوكالة الوطنية للممتلكات وهما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجيمية ثم بموجب القانون14-05 المتضمن قانون المناجم ألغى القانون 01-10 تغيير اسم الوكالتين إلى وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر، والوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية.

ثانيا: سلطة الضبط في الجانب المالي والمصرفي Control authority on the financial and banking side

1- مجلس النقد والقرض بموجب الأمر 01-01 المتعلق بالنقد والقرض والذي الغي بموجب الأمر 03-11.

2- سلطة الضبط المستقلة لتنظيم عملية البورصة ومراقبتها بموجب القانون 03-04 المعدل للمرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

ثالثا : مجال الحقوق والحريات The field of rights and freedoms:

1- **المجلس الأعلى للإعلام** بموجب القنون90-07 المتعلق بالإعلام.

2- **سلطة ضبط السمعي البصري** بموجب القانون 12-05 المعلق بالإعلام.

3- **الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية** بموجب القانون 08-13 المتعلق بالصحة الملغى بموجب القانون 18-11.

4- **المجلس الوطني لحقوق الإنسان.**

5- **السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي** بموجب القانون 18-07 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مجال معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي.

6- **الهيئة لوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام ولاتصال ومكافحته:** بموجب القانون رقم 09-04 المتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحته.

7- **السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني** بموجب القانون15-04 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين.

8- السلطة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات بموجب القانون رقم 19-07 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقل لمراقبة الانتخابات.

أما في فرنسا هناك سلطات مثل سلطة الأسواق المالية، اللجنة الوطنية للإعلاميات والحريات، واللجنة الاستشارية الوطنية، سلطة تنظيم الاتصالات الالكترونية والبريد، وسيط الجمهورية، وسلطة الأمن النووي، اللجنة الوطنية للرقابة على الانتخابات، المجلس الأعلى للسمعي البصري، اللجنة الوطنية للاتصال والحريات.

الفرع الثاني: حدود استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

Limits of the independence of independent administrative authorities

أولا: الاستشارة والتوصيات Advice and recommendations: من خلال تقديم الاستشارات والتوصيات وتقديم التنبيهات والإنذارات والاعذارات.

ثانيا: الصلاحية فرض العقوبات Power to impose penalties: منحت السلطات الإدارية المستقلة فرض عقوبات إدارية مثل توجيه إنذارات، توقيف الرخص أو سحب الرخص، وصلاحيات فرض عقوبات مالية، مثل الغرامات المالية دون اللجوء إلى

المحاكم. وقد أثارت إشكالية فرض عقوبات تعارض الاختصاصات والمساس بمبدأ لفصل بين السلطات، وقد حسم المجلس الدستوري في قراره بتاريخ 1989/07/28 بان " تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحية فرض العقوبات لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن بشرط أن لا تؤدي هذه العقوبات إلى التجريد من الحريات وان تمارس الصلاحيات ضمن القانون بشكل يؤدي إلى حماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور. كما اقر المجلس الدستوري في مسالة مبدأ الفصل بين سلطة العقاب وسلطة التنظيم المجتمعتين في هيئة واحدة،بان السلطة التي تتمتع بهذه الصلاحية يجب أن تكون حيادية وفقا لم جاء في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وتعليل قرارات قرارا فرض العقوبة، وذلك منعا لأي تعسف (اللحام 2015، 31).

ثالثا: منح التراخيص Granting licenses: لها سلطة منح التراخيص أو رفضها.

الفرع الثاني: ضمانات استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

Guarantees of the independence of independent administrative authorities

أولا: الاستقلالية العضوية Membership Autonomy: تختلف صفة أعضاء تشكيل السلطات الإدارية المستقلة وفقا لتخصصهم من أساتذة جامعيين وقضاة وخبراء في المالية والاقتصاد والمحاسبة وهذا بغرض تدعيم الاستقلالية.

1)**طريقة إنشاء السلطة How to create authority:** أن إنشاء السلطات الإدارية عن طريق نص قانوني.

2)**تعيين التشكيلة Set the lineup:** تضم تشكيلة السلطة الإدارية المستقلة المتخصصين في مختلف المجالات من اكاديمين ومهنيين وخبراء في المجال، وممثلي المجتمع المدني، و هذا ما يتلاءم مع الدور الفني والتقني للهيئة، ويضمن الاستقلالية .

إلا أن الملاحظ أن السلطات الإدارية المستقلة فان أعضائها يعينون من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير وهذا ما يثير إشكالية استقلالية السلطة في ممارسة مهامها، كما يؤثر على حياد الأعضاء والهيئة.

3)**مبد حياد الأعضاء The principle of neutrality of members:** لقد نصت القوانين المتعلقة بتنظيم السلطات الإدارية على مبدأ استقلالية السلطات، وذلك من خلال حياد الأعضاء أي تكريس مبد التنافي بين العضوية في الهيئة والعضوية الانتخابية أو الوظيفة الحكومية أثناء مدة العضوية في السلطة الإدارية المستقلة مهما كان نوعها، وهذا ما يعد ضمان للاستقلالية.

4)تحديد العهدة Determine custody: أن تحديد العهدة ضمانة لاستقلالية السلطة الإدارية المستقلة وأعضائها، فغالبا تكون العهدة غير قابلة للتجديد، وغير قابلين للعزل، هذا إلى جانب انتداب رئيس السلطة لمدة طويلة لدعم الاستقلالية.

5)نظام التنافي The opposing system: يجب التأكيد على تنافي العضوية في السلطة الإدارية المستقلة مع أي وظيفة عمومية أو خاصة أو أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية.

6)**عدم القابلية للعزل Inability to isolate:** يتضح جليا تدخل السلطة التنفيذية في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، وهذا ما يؤثر على استقلاليتها، وبالمقارنة مع فرنسا فإنها تتمتع بالاستقلالية التامة.

ولاسيما إن تعيين الأعضاء موزعا بين رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول للمحكمة العليا ومجلس المحاسبة ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس المجلس الوطني ورئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أي توزيع الاختصاص في التعيين بين السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية لضمان الاستقلالية.

ثانيا : الاستقلالية الوظيفية Functional independence:

1) النظام الداخلي Internal system: السلطة المستقلة لها صلاحية إعداد نظامها الداخلي، وهذا يعد تكريس لاستقلاليتها الإدارية، وذلك بوضع الإجراءات والضوابط لسير عملها، وتسيير هياكلها.

2) الشخصية المعنوية المستقلة Independent moral personality: لاشك أن تمتع السلطات الإدارية بالأهلية لاكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات ينسجم مع متطلبات قيمها بوظائفها باستقلالية تامة، وقد منح المشرع الجزائري لمعظم السلطات الإدارية المستقلة الشخصية المعنوية، ويترتب عن ذلك منحها صفة التقاضي، وتحمل المسؤولية عن أعمالها.

3) **الاستقلالية المالية Financial independence**: تتمتع السلطات الإدارية المستقلة باستقلالية في تسيير ميزانيتها، بالرغم من ارتباط الهيئة المسيرة وظيفيا بالسلطة التنفيذية.، وهذه الاستقلالية ليست تامة بل نسبية.، فتمويل ميزانيتها من وزارة المالية في إطار قانون المالية، كما أنها تخضع لرقابة الهيئات المالية مثل مجلس المحاسبة.

4) **عدم الخضوع للسلطة الرئاسية والوصاية Not to be subject to presidential authority and tutelage:** لان أساس الاستقلالية عن السلطة التنفيذية.

إلا أن الملاحظ تدخل السلطة التنفيذية في عمل بعض السلطات مثل مجلس المنافسة الذي يوضع تحت سلطة وزير التجارة، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد توضع لدى رئيس الجمهورية، كما أن هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة لا تضع نظامها الداخلي، في حين أن هناك بعضها لم يمنحها القانون الشخصية المعنوية، الأمر الذي حد من صلاحيتها. ومع ذلك هناك بعض القيود على الاستقلالية من بينها لزام السلطات الإدارية المستقلة بإرسال تقارير سنوية إلى السلطة التنفيذية، ووضع بعض الأنظمة الداخلية لها من طرف السلطة التنفيذية، وعليه فهناك استقلال نسبي للسلطات الإدارية المستقلة نتيجة التأثير للسلطة التنفيذية في تعين أعضاء الهيئة وفي عملها، إلا أن الواقع أكد انه لم يكن للسلطات الإدارية المستقلة اثر في الجانب الاقتصادي والمالي في المحافظة على النظام العام الاقتصادي. وعليه فالسلطات الإدارية المستقلة توفر ضمانات للحقوق والحريات وممارستها، وهي تملك صلاحيات التقرير والترخيص والرقابة وتنظم النشاط.

أ) **التنظيم Organizing:** تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات التنظيمية إذا تعلق الأمر بمسائل فنية وتقنية مثل منح تراخيص أو رفضها، وهذا بتفويض من المشرع.

ب) **الفصل في المنازعات Settlement of disputes:** تقوم السلطات الإدارية المستقلة بوضع الإطار القانوني المنظم للسلطات الإدارية المستقلة وفقا لمجالها الإعلام أو الاتصالات أو الاقتصاد، المالية، وتقوم هذه الهيئات بالفصل في المنازعة التقنية والفنية التي تعرض عليها، وتقوم بدور الوساطة والتحكيم في هذا المجال.

ت) العقاب Punishment: منح المشرع الفرنسي والجزائري بعض السلطات الإدارية المستقلة فرض عقوبات إدارية في حالة عدم الالتزام ومخالفة القوانين والتنظيمات، وبالتالي توجه لها إنذارات، كما يمكنها إصدار عقوبة التوقيف المؤقت أو النهائي.

وإذا كانت صلاحية العقاب للسلطة الإدارية المستقلة أثارات إشكالية المساس بمبدأ الفصل بين السلطات فقد حسم المجلس الدستوري الفرنسي، واعتبر أن تمتع السلطات الإدارية المستقلة لا يعد مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات.

ثالثا: الرقابة القضائية على قرارات الضبط Judicial oversight of seizure decisions:

المبدأ أن تخضع سلطات الضبط الإداري إلى رقابة القضاء الإداري باعتبارها سلطة إدارية تتخذ قرارات إدارية، وتخضع لرقابة المشروعية من خلال دعوى الإلغاء، وهي من الهيئات العمومية الوطنية تخضع لرقابة مجلس الدولة طبقا للمادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاص مجلس الدولة، وتخضع لرقابة مجلس الدولة للإلغاء القرارات التنظيمية والفردية المتعلقة بمنح تراخيص او رفض منح تراخيص.

ويثار الإشكال بالنسبة للسلطة الإدارية المستقلة حول المسؤولية الناجمة عن الإضرار اللاحقة المتعاملين سواء على أساس الخطأ أو المسؤولية بدون خطأ، ويثار الإشكال بالنسبة للجهة المختصة بالتعويض. و يحدد القانون صاحب التمثيل القانوني للسلطة الإدارية المستقلة، ولاسيما أن بعض السلطات الإدارية المستقلة لم يمنحها المشرع الشخصية القانونية، وبالتالي ليس لها صفة التقاضي، كما يثار الإشكال حول القانون الواجب التطبيق عن المسؤولية الإدارية في مجال الضبط. وثار الإشكال بالنسبة الرقابة القضائية في الجزائر لأنه بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي فان أعمال السلطات الإدارية المستقلة تخضع لرقابة القضاء الإداري بالإلغاء والتعويض.

الخاتمة Conclusion

يعد إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا والجزائر تدعيما للهيئات الإدارية التقليدية التنظيم الإداري، وتدعيم لدر الدولة الضابطة.

- أن صلاحيات التنظيم وفرض العقاب السلطات الإدارية المستقلة لا تعد مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات.

- منح السلطات الإدارية المستقلة صلاحية إعداد النظام الداخلي، كما هو الحال بعض السلطات في فرنسا.

-الملاحظ إن بعض السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وفرنسا لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، وهذا ما يؤثر على صلاحياتها، ولاسيما في الجزائر تخضع في تشكيلتها للوزارة المعنية.

- ضمان مشاركة السلطات الإدارية المستقلة في وضع النصوص القانونية والتنظيمية والقرارات الإدارية لتفعيل دورها في مجال الضبط ولاسيما الضبط الاقتصادي دون المساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

-تجسيد الاستقلالية المالية والإدارية والبشرية للسلطات الإدارية المستقلة لضمان استقلاليتها.

-لابد من اعتماد انتخاب الأعضاء من الهيئات والمنظمات المهنية بدل أسلوب التعيين لضمان الاستقلالية.

-فرض إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وتنظيم عملها وصلاحيات، وتمويلها عن طريق القانون وليس التنظيم، لإبعاد كل تأثير للسلطة التنفيذية عن عملها، وتجسيد مبدأ الحياد في التنظيم والضبط والرقابة.

-تدعيم دور السلطات الإدارية المستقلة لضمان للحقوق والحريات لتوسيع الصلاحيات.

-وعليه فلابد من منح صلاحيات أوسع للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر وتدعيم استقلاليتها العضوية والوظيفية.

-نشر التقارير والتوصيات التي تعدها السلطات الإدارية المستقلة لإعلام المواطنين والسلطات الإدارية المعنية بالآراء والتوجيهات والتوصيات.

- طرح إمكانية توحيد شكل السلطات الإدارية المستقلة، والحد من مجالات تدخلها.

-ولابد من ضبط اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة أنها تتقاسم مع السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية مظاهر التنظيم ووضع القواعد والعقاب، الأمر الذي يقتضي ضمانات الاستقلالية وتجسيد للرقابة، ولاسيما طريقة التشكيل وصلاحيات التنظيم.

-تفعيل الرقابة القضائية للحد من إمكانية انحراف السلطات الإدارية المستقلة عن المشروعية، ولتجسيد الرقابة المالية على نفقاتها.

المراجع References

- حسن طارق. هيئات الحكامة في الدستور. المغرب: منشورات المجلة المغربية للادارة المحلية والتنمية، 2016.
- رنا سمير اللحام. السلطات الادارية المستقلة. لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، 2015.
- وليد بوجملين. قانون الضبط الاقتصادي . الجزائر: دار بلقيس، 2015.
- ـــ. قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر . الجزائر: دار بلقيس، 2015.
- «Décision.» 88-248, 01 1989: 257.
- R.ZOUAIMIA. :Droit de la régulation économique. ALGER: Berti, 2006.
- Rapport public du conseil D ETAT . public ،WWW.conseil-état.fr. 252, 2001.

The independence of independent administrative authorities A comparative study: Algeria – France

Dr. Hammoudi Mohamed
Professor Lecturer "A"
University Center Ali Kafi Tindouf
Dr. Ali Muhammad
Professor Lecturer "A"
Algeria Faculty of Law and Political Science, University of Adrar - Algeria
alimohammedali79@yahoo.fr **tasfaout01@yahoo.fr**

Abstract:

New administrative bodies have been established alongside the traditional administrative bodies to perform technical, specialized and independent functions called independent administrative authorities, and occupy in terms of composition the method of formation, the extent of their independence and the field of their activity, the establishment of this administrative form with a special legal character to achieve more neutrality, professionalism and efficiency in public activity.

Keywords: independence, independent administrative authorities, administrative bodies.