

الطبيعة القانونية لسلطات الإدارة المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة The Légal Caractérisation of Independent Administrative Authorities in Algeria and the Comparative Systems



طالبة الدكتوراه / كريمة بوطابت
جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر
boutabetkarima@gmail.com

تاريخ القبول للنشر: 2018/11/27

تاريخ الاستلام: 2018/05/03



ملخص:

إنّ تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة قد عرف جدلا واسع النطاق في الجزائر على غرار كل دول العالم، ففي ظل التزام القضاء موقف الحياد تجاه هذه المسألة في جل الأحوال، نجد المشرع قد كيّف بعض هذه الهيئات بصريح النص، في حين بقي مترددا أو التزم الصمت في تكييف بعضها الآخر وهو ما يعكس غياب رؤية متكاملة متجانسة وواضحة حول النظام القانوني لهذه الهيئات وإمكانية تشكيلها لفئة قانونية موحدة من عدمه.

الكلمات المفتاحية: السلطات الادارية المستقلة، التكييف القانوني، النظام القانوني، المشرع الجزائري، القضاء.

Abstract:

There is a considerably controversy regarding defining the legal character of the independent administrative authorities in Algeria, as all over the world. While the judiciary kept neutral in most cases towards this issue, the Algerian legislator has characterized some of these institutions within an explicit text. However he has hesitated or kept silent towards characterizing the other ones. So this reflects a lack of an integral, homogenous and clear vision over the legal system of these institutions and their ability or inability to form a unified legal body.

Keys words: Independent administrative authorities, legal characterization; legal system; Algerian legislator ; judiciary

مقدّمة:

إنّ تطور النشاط الاقتصادي وتشعب مجالاته وتعقدها، أبرز في الواقع ومع مرور الوقت إشكالية قصور الإدارة التقليدية بتنظيمها الكلاسيكي عن مواكبة هذه التطورات خاصة على الصعيدين الاجتماعي والاقتصادي، لذلك بات لزاما على الدولة أن تنتهج استراتيجيات جديدة للتنمية الاقتصادية تتناسب

وهذه التطورات، وذلك من خلال تطبيق تدابير شاملة وإيجاد آليات جديدة كفيلة بمواجهة المستجدات وتنظيم الأنشطة الاقتصادية نظرا لخصوصيتها وتطورها السريع. وكذا استجابة للدور الاقتصادي الجديد للدولة والذي اصطلح على تسميته ب"الضبط" لتمييزه عن الأدوار التقليدية للدولة، والتي كانت تتراوح بين دورها التدخلية أو دورها الحارس، هذا الدور الجديد للدولة تم تجسيده من الناحية المؤسساتية بظهور صنف جديد من الهيئات عرفت ب"السلطات الإدارية المستقلة" أو ما يسميها البعض بسلطات الضبط الاقتصادي.

إنّ هذه الهيئات المعروفة ب"السلطات الإدارية المستقلة" أنشأت أساسا من قبل المشرع لضبط القطاع الاقتصادي والمالي على وجه الخصوص نظرا لتعدد هذين القطاعين وتطورهما السريع، وكذا تأثيرهما الكبير والمباشر على الاقتصاد الوطني، وتختلف هذه الهيئات الجديدة من حيث طبيعتها القانونية اختلافا واضحا مقارنة بأشخاص القانون الإداري التقليدية، مما أثار جدلا واسعا حول طبيعتها وتكييفها القانوني، خاصة وأن النصوص القانونية المنشأة لها لم تتضمن كلها الإشارة إلى تحديد هذه الطبيعة، بل أن الأمر بات يختلف من قطاع لآخر ومن هيئة إلى أخرى.

ولعل هذا الجدل الواسع والمستمر هو السبب الرئيسي الذي دفع بنا كباحثين للخوض في غمار هذا الموضوع محاولة منا لفهم سبب تواجد هذا الكم الكبير من التكييفات المختلفة التي يطلقها المشرع، وأحيانا يشرعها الفقه أو القضاء على هيئات من المفترض أنها تشكل فئة قانونية موحدة ومتميزة عن السلطات الإدارية التقليدية نظرا لخصوصية مهامها.

أهمية موضوع الدراسة:

تبرز أهمية موضوع الدراسة من خلال حساسية مكانة السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام القانوني والمؤسسي الجزائري، وكذا الآثار القانونية المترتبة على اضعاف طابع قانوني معين على هيئات تنشط في مجالات هامة وخاصة الاقتصادية والمالي منها.

وتتمثل هاته الأهمية كذلك في استمرار الجدل القانوني والفقهني حول موضوع السلطات الإدارية المستقلة، والذي يتضح من خلال مواصلة المشرع في إطلاق تكييفات مختلفة على بعض هذه الهيئات، إضافة إلى غياب تكييف قانوني صريح للبعض الآخر منها رغم حساسية مسألة التكييف من جهة ومرور فترة ليست بالقليلة على إنشاء هذه السلطات.

الدراسات السابقة للموضوع:

عند تقصينا لهذه المسألة لم نتوصل إلى دراسات متخصصة في الجزائر حول مسألة تكييف السلطات الإدارية المستقلة، نظرا لصعوبة الخوض في هكذا موضوعات قانونية والتعمق فيها، حتى وإن تم تناول هذا الموضوع من قبل بعض الباحثين؛ فيكون بصفة عرضية ومقتضبة في خضم دراسة شاملة للنظام القانوني لسلطات الإدارية المستقلة أو اختصاصاتها، وهو ما يجعلها تختلف كثيرا عن دراستنا هذه هذا من جانب، ومن جانب آخر وجدنا أن معظم الدراسات هذه تكتفي بالمقارنة بين التشريع الجزائري

وبين التشريع الفرنسي دون غيره. وفي حين ومن خلال هاته المعطيات حاولنا من خلال هذه الدراسة التطرق إلى عدة تشريعات مقارنة عربية منها وغربية.

غير أننا في هذا السياق لا يمكن أن نتجاوز الأستاذ "رشيد زوايمية" وما قد أفرد من دراسات متخصصة ومتعددة لمختلف جوانب السلطات الإدارية المستقلة باللغة الفرنسية نذكر من ذلك مؤلفيه:

- les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie , Edition HOUMA, 2005.

- les instruments juridiques de la régulation économiques en Algérie, Edition Belkeise, 2012.

إشكالية الدراسة:

في ظل عدم اكتمال عناصر النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة تبرز إلى الوجود إشكالية دراستنا والتي تتمثل في:

ما هو التكييف القانوني الذي اعتمده مختلف الأنظمة القانونية التي تبنت نموذج السلطات الإدارية المستقلة؟ وكيف تعامل المشرع الجزائري مع هذه المسألة؟

الخطة العامة للدراسة:

للإجابة على إشكالية الدراسة والمذكورة أعلاه، تم تقسيم هذه الورقة البحثية إلى مبحثين:

المبحث الأول: تكييف السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة المقارنة.

المبحث الثاني: موقف المشرع الجزائري من مسألة تكييف السلطات الإدارية المستقلة.

المبحث الأول

تكييف السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة المقارنة

إنّ البحث عن التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة يدفعنا لا محالة إلى العودة للتأصيل القانوني لهذه المسألة في الأنظمة القانونية المقارنة، التي كانت سبّاقة في استحداث هذه الهيئات ضمن أنظمتها القانونية والمؤسسية، ذلك أن الفهم الصحيح والدقيق للإطار القانوني الذي ظهرت فيه هذه الهيئات الجديدة والذي أثر بالضرورة على اكتسابها لتكييف قانوني معين دون آخر، سيسمح لنا بالوقوف أكثر على خصوصية المقاربة الجزائرية حول مسألة تكييف السلطات الإدارية المستقلة.

وباعتبار السلطات الإدارية المستقلة هيئات جديدة دخلت على التنظيم الإداري للدول، فقد أثارت عدة تساؤلات حول تحديد الطبيعة القانونية لها، وهو ما يستوجب تحليل العناصر الأساسية الثلاثة المكونة لها وعلى سبيل التدقيق تحليل عبارة "سلطة إدارية مستقلة" في حد ذاتها، إذ يعتبر الطابع السلطوي والطابع الإداري وطابع الاستقلالية أهم الخصائص التي تميز هذه الهيئات المستحدثة عن باقي هيئات الدولة التقليدية وعليه سنعرض للطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة في المطلب الأول، ثم نخصص المطلب الثاني لدراسة الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة لنختتم هذا المبحث بطابع الاستقلالية ضمن المطلب الثالث والذي حاولنا التعمق فيه قليلا باعتباره أكثر ما أثار الجدل بخصوص السلطات الإدارية المستقلة.

المطلب الأول: الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة

يعتبر البعض أن أصل السلطات الإدارية المستقلة أنجلوساكسوني في إشارة إلى الوكالات المستقلة "Indépendant agencies" التي ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1789، وكذا نظام "Gangos" في بريطانيا وهي اختصار لـ : Quasi Autonomous non-governmental organisations؛ والتي تعني المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة.

ورغم ظهور هذه الهيئات في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا بوقت طويل، غير أن هذه السلطات ترعرعت وتطورت في ظل النظام الإداري الفرنسي نهاية السبعينات من القرن الماضي أين تم اللجوء لتنظيم ثلاثة قطاعات حساسة؛ وهي: قطاع الاتصالات، قطاع السوق، وقطاع الإدارة اليومية⁽¹⁾، حيث إن أول مرة أطلق فيها مصطلح السلطة على هيئة غير الهيئات الدستورية التقليدية المتمثلة في السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية كانت في التشريع الفرنسي، إذ استخدم القانون الصادر في 06 جانفي 1978 بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات « CNIL » تسمية "سلطة إدارية مستقلة"⁽²⁾.

وعليه سنحاول من خلال هذا المطلب معرفة المقصود بعنصر السلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة في الفرع الأول، ثم أساس سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المقصود بعنصر السلطة

مصطلح السلطة لغة هي القُوَّة والقَهْرُ والسَّيْطَرَةُ، ومنها تَسَلَّطَ على الشَّيء؛ أي تَحَكَّمَ فيه، ومنها السُّلْطَانُ أي قُوَّةُ الشَّيءِ والحُجَّةُ والبُرْهَانُ⁽³⁾.

كما تعرف السلطة بأنها "الحق في أن توجه الآخرين وتأمريهم بالاستماع إليك وطاعتك والسلطة تتطلب قوة غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد، وهكذا فان السلطة تعني الحق"، ومن المعروف أن السلطة تعتبر أحد الأركان الواجب توافرها لتكوين دولة ما، فإذا توافرت باقي الأركان من إقليم وشعب دون وجود سلطة فإننا لا نكون أمام دولة وفقا لقواعد القانون الدولي، والسلطة في دولة ما تتولاها الحكومة (السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية).

وإذا عرجنا على مصطلح السلطة في اللغة الفرنسية نجد ما يقابله كلمة Autorité الذي يشير بصفة خاصة لسلطة الوظيفة العامة فيقال "سلطة إدارية" "Autorité administrative"، والتي قد تختلط مع كلمة أخرى تحمل نفس المعنى هي كلمة Pouvoir، وهذه الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بالمعنى العام والمجرد سواء تلك المستمدة من اعتبارات رسمية كالسلطة التنفيذية pouvoir executif أو السلطة التشريعية pouvoir législatif أو المستمدة من اعتبارات غير رسمية فيقال pouvoir d'achat للتعبير عن القدرة الشرائية⁽⁴⁾.

كما أن هناك جانبا من الفقه يشير إلى أن السلطة هي: "تلك القدرة على اتخاذ قرارات تتصف بخاصية النفاذ والتي من الممكن أن تكون موضوعا لدعوى تجاوز السلطة"⁽⁵⁾.

ولقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا التعريف في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة سنة 2001، إذ اعتبر أن هذه الهيئات ليست مجرد هيئات استشارية تنصب مهمتها على تقديم آراء، وإنما تتمتع بسلطة إصدار قرارات والتي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية⁽⁶⁾. وبالتالي فإن السلطات الإدارية المستقلة سلطات بالمعنى الذي يجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية.

وبناء عليه فإن طابع السلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة ينحصر في إعطاء هذه الهيئات القدرة على اتخاذ القرارات التي تمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت من أجلها بكل فعالية ومصداقية، وليست بمفهوم السلطة المخولة للسلطات الثلاث للدولة التنفيذية والتشريعية والقضائية⁽⁷⁾.

الفرع الثاني: أساس سلطة السلطات الإدارية المستقلة

إنّ أساس السلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة، قائمة على الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات وذلك بهدف ضبط السوق، والتي كان في السابق من اختصاص السلطة التنفيذية على إثر انسحاب هذه الأخيرة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية وتحويل الاختصاص في مجال ضبط السوق إلى هيئات جديدة متمثلة في سلطات الضبط المستقلة، وهكذا لم تعد مهمة ضبط السوق من اختصاص السلطة التنفيذية والإدارات الكلاسيكية التابعة لها.

ويفهم من ذلك أن الهيئات الإدارية المستقلة في فرنسا استخلفت السلطة التنفيذية في جملة من المجالات إذ حدث نقل لمراكز ممارسة السلطة التنظيمية وتوزيع السلطة.

وما يمكن قوله عن أساس السلطة: إن ما يمنح لهذه الهيئات صفة السلطة الإدارية المستقلة هو الجمع بين التنظيم المحكم والخاص بالسلطات الإدارية المستقلة والسلطات المخولة لها مما يجعلها بمثابة سلطات بصحيح العبارة⁽⁸⁾.

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة، التي تمتلك سلطة القمع أو الردع والتي هي تقليديا معترف بها لصالح السلطات القضائية، وبالتالي عبارة "السلطة" الممنوحة لهذه الهيئات لا شك فيها.

غير أنه ومن ناحية أخرى أفرز هذا الموضوع تساؤلات كثيرة حول حدود تدخل السلطات الإدارية المستقلة في اختصاص القاضي.

وفي ذات السياق يرى مجلس الدولة الفرنسي في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة بأن مصطلح "سلطة" غير مرتبط بالأجهزة التي لها دورا استشاريا فقط، مشيرا في ذات الوقت أنه لا يوجد ما يدعو إلى الشك بتمتع هذه الهيئات بسلطة حقيقية متى مارست امتيازات السلطة العامة بإصدار القرارات. بل أبعد من ذلك نجد أن المشرع الفرنسي قد كَيّف فئة من هذه الأجهزة المنشأة صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة، رغم افتقارها إلى سلطة اتخاذ القرار وهو حال "لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية"، مما دفع بجانب من الفقه إلى اعتبار طبيعة تدخل هذه الطائفة وتأثيرها على السلطة التنفيذية

ولو عن طريق توصيات أو مقترحات أو ملاحظات هو ما يبعدها عن دائرة الهيئات الاستشارية، على اعتبار أنها وإن لم تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات إلا أن لها قوة معنوية كبيرة⁽⁹⁾.

أما بالرجوع إلى المشرع المغربي، فبالرغم من أن هذه الهيئات المستحدثة لم يتم تكييفها صراحة كسلطة إلا أنها تدخل ضمن سلطات الضبط المستقلة بالنظر إلى الصلاحيات التي تتمتع بها خاصة اتخاذ قرارات تفريرية، والتي كانت حكرا على الدولة سابقا. فنجد مجلس المنافسة مثلا أطلق عليه المشرع تسمية "الهيئة المستقلة" في حين يمارس السلطة التفريرية إلى جانب دوره في مجال الاستشارة، في المقابل توجد بعض هذه الهيئات التي تمارس مهامها استشارية كالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وقد أدرجها المؤسس الدستوري المغربي ضمن هيئات الحكامة الجيدة والتقنين وهو ما يدل على اتجاه المشرع المغربي إلى تبني المفهوم الواسع للسلطة⁽¹⁰⁾.

وهو نفس الأمر بالنسبة إلى المشرع اللبناني حيث لم يتردد في منح بعض هذه الهيئات صفة السلطات الإدارية المستقلة، على الرغم من عدم تمتعها بسلطة إصدار القرارات النافذة كاللجنة الوطنية لمراقبة التوقيفات الأمنية⁽¹¹⁾.

المطلب الثاني: الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

تعتبر الطبيعة الإدارية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة أحد العناصر المكونة لطبيعتها الخاصة حيث عند إنشائها لأول مرة في فرنسا في سنوات السبعينات كُتبت قانونا ب"السلطات الإدارية المستقلة" مما يزيل أي شك حول إدراجها ضمن فئة هيئات الدولة⁽¹²⁾.

وإذا كان القانون المنشئ لبعض هذه الهيئات في كثير من دول العالم قد فصل في الطبيعة الإدارية للسلطة التي ينظمها من خلال النص صراحة على طابعها الإداري، فإن بعضها الآخر لم يحظ بتكييف قانوني صريح مما يستدعي البحث في موقف القضاء والفقهاء للوصول إلى تحديد الطبيعة القانونية الإدارية لهذه الفئة التي لم ينص المشرع على تمتعها بالطابع الإداري.

وعليه سنتناول من خلال هذا المطلب موقف القضاء حول الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة في الفرع الأول، ثم موقف الفقهاء في الفرع الثاني.

الفرع الأول: موقف القضاء من الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

لقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، حيث أقرب بأن هذه الهيئات تعتبر سلطات إدارية رغم عدم خضوعها للسلطة السلمية الوزارية، لكونها تعمل باسم ولحساب الدولة، والتي تتحمل المسؤولية في حالة ارتكاب هذه السلطات لأخطاء جسيمة تنتج أضرارا لعدم تمتعها بالشخصية المعنوية وكذلك بالنظر إلى طريق تعيين أعضاء هذه السلطات، والذين يتم تعيينهم في الغالب من طرف رئيس الجمهورية أو الوزراء حيث تساهم طريقة التعيين هذه في إضفاء الطابع الإداري عليها⁽¹³⁾.

وفي نفس النهج جاء في حكم المجلس الدستوري الفرنسي رقم 86-217 المؤرخ في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات حيث أكد على استقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها

للقابة القضائية، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان عن نشاطات إدارات الدولة، فالمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري⁽¹⁴⁾.

وبالتالي فإن القضاء الفرنسي اعتمد معيارين أساسيين لتقرير الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة وهما:

- طرق الطعن في قرارات السلطة الإدارية المستقلة،

- والسلطات المخولة لها والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية.

الفرع الثاني: موقف الفقه

لقد لاحظ جانب من الفقه تناقضا في المصطلحات المستعملة لتسمية هذه الهيئات، فهي "إدارية" و"مستقلة" في الوقت نفسه، فالاستقلالية تتعارض مع "التبعية السلمية" التي تعتبر من أهم المبادئ المكرسة في الإدارات التقليدية⁽¹⁵⁾.

في نفس السياق يطرح الإشكال حول مدى توفر الطابع الإداري في الهيئات التي لم ينص المشرع صراحة على طابعها الإداري، لكن في الحقيقة يرى بعض الفقه أن الطابع الإداري لهذه الهيئات سواء كرسه المشرع أو لم يكرسه؛ فلا شك فيه لعدة أسباب نذكر منها:

- بالنظر لوظائف هذه الهيئات حيث إن السلطات الإدارية المستقلة وسيلة تم اللجوء إليها لتلبية حاجيات جديدة لا تصلح المرافق الإدارية التقليدية لتلبيتها، نظرا لتعدد هذه الحاجيات وخصوصيتها وأهميتها، وذلك عن طريق إصدار قرارات تعتبر إدارية كون هذه السلطات تندرج ضمن من يحوزون السلطة اللائحية⁽¹⁶⁾.

- أن اختصاص النظر في منازعات السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها مركزية يعود لمجلس الدولة.

- يتطلب الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة بأن تكون الهيئة لها صفة إدارية ومستقلة وتمتع بالسلطة فتتمتع بالصفة الإدارية عندما يتم إنشاؤها أو تأسيسها من قبل السلطة العامة، فمثلا تعيين أعضاء بعض السلطات الإدارية المستقلة يتم بنفس الطريقة التي يعين بها باقي أعوان الدولة الآخرين في مختلف الوظائف المدنية والعسكرية⁽¹⁷⁾.

- إن السلطات الإدارية المستقلة تصدر قرارات إدارية تنفيذية تصبح نافذة وتُنشر في الجريدة الرسمية⁽¹⁸⁾، وقد تكون فردية تمس مراكز قانونية خاصة، أو تنظيمية تمس مراكز قانونية عامة وتسري على جميع الأشخاص.

وبالتالي فإن الطابع الإداري للسلطة الإدارية المستقلة سواء نص عليه المشرع صراحة أو تغاضى عنه؛ فإنه لا شك فيه، وتبرير ذلك أن السلطات الإدارية المستقلة هي وسيلة تم اللجوء إليها أصلا لتلبية حاجيات جديدة لا تصلح المرافق الإدارية التقليدية لتلبيتها، لما تتميز به المجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات من تعقيد وخصوصية ولما يتطلبه التدخل فيها من مرونة وشفافية وسرعة⁽¹⁹⁾.

- هي ليست هيئات قضائية، وان كان بعضها يتمتع بصلاحيات فرض العقوبة، فهذه الصلاحية تكون مشروطة ومحددة قانوناً⁽²⁰⁾.

كما اعتمد الفقه في المغرب لتحديد الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة على معيارين اثنين وهما:

أولاً- المعيار الشكلي:

تم تقسيم هذا المعيار إلى جانبين أولهما هو مدى إشراك القضاة ضمن التشكيلة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة، وقد تم التوصل إلى أنه وبالرغم من تواجد قضاة ضمن تشكيلة هذه الهيئات إلا أن عددهم قليل مقارنة بباقي الأعضاء الذين يمثلون السلطة القضائية، بالإضافة إلى كون وجودهم ضمن تشكيلة هذه الهيئات لا يعدو أن يكون استجابة لمتطلبات الاحترافية التي تستوجبها ممارسة اختصاصات هذه الهيئات نظراً لخبرتهم القضائية والقانونية الكبيرة، وثانيهما هو التنظيم الهيكلي لأجهزة السلطات الإدارية المستقلة ونظام مداولاتها والتي تعتبر بعيدة كل البعد عن الهيئات القضائية، بل هو أقرب مايكون إلى الإدارات العمومية للدولة وهذا ما يعزز الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة⁽²¹⁾.

ويمكن القول هنا أن السلطات الإدارية المستقلة ذات طابع إداري بالنظر إلى تميز إطارها الهيكلي ونظام مداولاتها عن الهيئات القضائية، رغم أن بعض هذه الهيئات تتضمن قضاة ضمن تشكيلتها.

ثانياً- المعيار العضوي:

ويتضمن هذا المعيار تحديد طبيعة منازعاتها والجهة المختصة بها، بالإضافة إلى طبيعة نشاطها وطريقة محاسبتها، فبالنسبة لطبيعة منازعات السلطات الإدارية المستقلة والجهة المختصة بها توصل الفقه في المغرب إلى أن النصوص المنشأة لهذه الهيئات جاءت موضحة بدقة الطابع الإداري لمنازعات السلطات الإدارية المستقلة وكذا الجهة المختصة بالفصل في منازعاتها وهو القضاء الإداري⁽²²⁾، أما بالنسبة لطبيعة نشاطها فيظهر جلياً أن الأعمال الصادرة عن هذه الهيئات تعد أعمالاً إدارية، فقراراتها الملزمة تعتبر مظهراً من مظاهر السلطة العامة المعترف بها كأصل للإدارة العامة⁽²³⁾، أما بالنظر إلى معيار طريقة المحاسبة فبخلاف الهيئات ذات الطابع التجاري التي تعتبر استثناء تكون باقي السلطات الإدارية المستقلة خاضعة لنظام المحاسبة العمومية وهو ما يعزز طابعها الإداري⁽²⁴⁾.

المطلب الثالث: طابع الاستقلالية

إنّ القواعد التي ترتب استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة تشكل منطقياً عاملاً هاماً في طبيعة هذه الهيئات، لأن هذه الاستقلالية في حد ذاتها هي التي تعطي خصوصية وتفريد لهذه الهيئات ضمن جهاز الدولة فسلطتها ومصداقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطات الأخرى، فهي سلطات غير عادية إذ ليست لها شرعية ديمقراطية مباشرة، كما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية في أغلب التشريعات المقارنة ولم تتركسها الدساتير⁽²⁵⁾.

وعليه سنتناول من خلال هذا المطلب المقصود بالاستقلالية في إطار السلطات الإدارية المستقلة في الفرع الأول ثم معايير الاستقلالية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: المقصود بعنصر الاستقلالية في اطار السلطات الإدارية المستقلة

يقصد بالاستقلالية من الناحية القانونية عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية⁽²⁶⁾، وهي على خلاف الإدارة التقليدية تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية أو التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية ولها سلطات واسعة تجعلها تختلف عن الأجهزة الاستشارية، حيث تتمثل مهمتها في ضبط القطاعين المالي والاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما في آن واحد⁽²⁷⁾.

بالرجوع إلى الأنظمة المقارنة نجد أنه يقصد بالاستقلالية عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لأية رقابة وصائية كانت أو إدارية، مع عدم تلقيها أية تعليمات أو وصاية من أية جهة⁽²⁸⁾.

كما أن هناك من يرى أن السلطات الإدارية المستقلة هي كذلك لأنها وببساطة هيئات خارجة عن الإدارة المركزية أو اللامركزية التابعة للدولة، لكن مع انتمائها للدولة⁽²⁹⁾.

ولقد نص المشرع الدستوري المغربي صراحة على استقلالية سلطات الضبط التي تمثل هيئات الحكامة الجيدة حيث جاء في نص الفصل 159 من الدستور المغربي لسنة 2011 ماي: "تكون الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة مستقلة وتستفيد من دعم أجهزة الدولة...."، كما نص المشرع المغربي بصريح النص على استقلالية عدد من الهيئات الإدارية⁽³⁰⁾.

الفرع الثاني: معايير استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

لقد أكدت بعض التشريعات المقارنة على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بتكريسها دستوريا، في حين نصت بعض القوانين الأخرى على استقلاليتها في القوانين المنشأة لها، وهو ما حسم موضوع استقلالية هذا الصنف من الهيئات، غير أن الجدل المثار على الساحة الفقهية وكذا القانونية لا يتعلق بهذه الهيئات التي تم تكييفها صراحة من قبل المشرع، بل يتعلق الأمر بالهيئات التي لم ينص المشرع على استقلاليتها، فهنا يتم قياس مدى هاته الاستقلالية من خلال تطبيق جملة من المعايير وإسقاطها على هذه الهيئات وهي على جانبين:

أولاً- الاستقلالية العضوية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة:

تعتبر الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة أهم مؤشرات استقلالية السلطات الإدارية المستقلة وحيادها، لذا وجب الاعتناء بطرق اختيار الأعضاء واحاطتهم بضمانات تكفل عدم خضوعهم لأي نفوذ أو تأثير من أصحاب المصالح، وهو الأمر الذي يوّلد الثقة في هذه الهيئات والقرارات الصادرة عنها سواء من قبل المواطنين أو المتعاملين الاقتصاديين، وتعتبر أهم مؤشرات الاستقلال العضوي للسلطات الإدارية المستقلة في:

أ- التشكيلة الجماعية لهذه الهيئات:

إنّ تعدد أعضاء هذه الهيئات واختلاف صفاتهم ومراكزهم هو أحد العوامل المساعدة على استقلاليتها.

كما أن التشكيلة المكونة من مختصين في عملية الضبط، لاسيما في قطاعات شديدة الحساسية مثل القطاعات المالية والمصرفية يسمح بالفهم الجيد للمشكلة واتخاذ أنسب التدابير لمواجهتها، كما تلقى قراراتها قبولا في حال صدورها من تشكيلة يتمتع أعضاؤها بخبرة لا اعتراض عليها؛ وهذا ما أكد عليه البرلمان الفرنسي⁽³¹⁾.

كما أن المشرع المغربي قد نص على الطابع الجماعي لمعظم تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة باستثناء مؤسسة الوسيط والتي تعتبر سلطة الضبط الوحيدة في المغرب التي تتكون من عضو واحد، غير أن ما يعاب على تشكيلات السلطات الإدارية المستقلة في المغرب هو عدم التناسب ما بين عدد الأعضاء وطبيعة الاختصاصات المخولة لها، فنجد مثلا بعض الهيئات تمارس اختصاصات استشارية تضم عددا كبيرا من الأعضاء كالمجلس الوطني لحقوق الانسان، في حين هناك هيئات أخرى تتولى اختصاصات تقريرية كتسوية النزاعات وفرض الجزاءات وسن التنظيمات تضم عددا قليلا جدا من الأعضاء كالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري⁽³²⁾.

ب- طريقة تعيين الأعضاء ومدة عهدهم:

إن اقتراح الأعضاء من جهات مختلفة يعزز من حياد واستقلالية السلطات الإدارية المستقلة، على اعتبار أن انتماء جميع أو أغلب الأعضاء إلى السلطة التنفيذية يبقي هذه السلطات دائما تحت تأثير السلطات السياسية المتمثلة أساسا في الحكومات، على اعتبار أن هذه الأخيرة تمثل انعكاسا للتوجهات الضيقة للأحزاب التي شكلتها، وبالتالي فإن أي تغيير في الحكومات في الدول الديمقراطية سيقود لا محالة إلى تغييرات متوالية في السياسات المتبعة في المجال الاقتصادي، وهو ما لا يخدم لا الاستقلالية ولا الاستمرارية التي يتطلها الاقتصاد في أي دولة⁽³³⁾.

ولقد أثبت الواقع محدودية هذا المعيار فقد لوحظ هيمنة السلطة التنفيذية على سلطة التعيين مما قد يؤثر على استقلالية هذه الهيئات، وهو ما عليه الحال في فرنسا مادفع لجنة تقييم و رقابة السياسات العامة التابعة للجمعية العامة الفرنسية إلى تقديم توصية مفادها ضرورة إعادة النظر في طريقة تعيين الأعضاء وتوزيع الاختصاص بتعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بإشراك السلطة التشريعية فيها ممثلة في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ⁽³⁴⁾.

وهذا ماتم العمل به لاحقا فمثلا السلطة العليا لمكافحة التمييز والمساواة (La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) في فرنسا، والتي أنشأت بموجب تشريع 30 ديسمبر 2004 يتدخل في تعيين أعضائها عدة سلطات وهي رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الأمة، رئيس المجلس الوطني، الوزير الأول، الرئيس الأول للمحكمة العليا، نائب رئيس مجلس الدولة، رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي⁽³⁵⁾.

أما فيما يخص مدة العهدة والتي تعد كذلك من أهم معايير الاستقلالية كون العهدة المحددة قانونا والتي لا يمكن عزل العضو إلا بانقضائها أو بسبب ارتكابه لخطأ جسيم، تمثل مؤشرا يجسد

استقلالية الهيئة الإدارية لما فيها من حصانة للعضو من كافة الضغوطات التي قد يتعرض لها أثناء القيام بالمهام المسندة إليه⁽³⁶⁾.

في المقابل فإن مدة العهدة إذا كانت قابلة للتجديد فذلك يؤثر سلباً على هذه الاستقلالية لذلك ينبغي تحديد مدة العهدة وجعلها غير قابلة للتجديد.

ج- وجود نظام تنافي صارم:

إنّ جلّ النصوص المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة قد أخضعت أعضاء هذه السلطات إلى بعض القيود بمناسبة وأثناء عضويتهم وأداء مهامهم مثل حظر ممارسة وظيفة انتخابية، أو نيابية أو أي وظيفة أخرى تتنافى مع عضويتهم بسلطة الضبط، كما يمنع عليهم الامتلاك المباشر أو غير المباشر لمصالح تابعة للقطاع الذي ينشطون به وهذا كله لعدم تعرضهم لضغوطات أو انحرافهم على الأداء السليم لمهامهم، وتحقيق الاستقلالية الوظيفية من كل القيود.

لكن الواقع في فرنسا أثبت غير ذلك فمحدودية نظام التنافي أدى إلى ظهور ظاهرة استقطاب الأعضاء السابقين في سلطات الضبط من قبل المؤسسات التي كانت محلاً للرقابة، وهو الخطر الذي عاينه مجلس المحاسبة الفرنسي بداية من سنة 2000 بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري، مما أضطر هذه الهيئة إلى تبني تقنين يتعلق بأخلاقيات المهنة ينظم حالات التنافي حتى بعد نهاية العهدة⁽³⁷⁾.

ثانياً- الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة:

إنّ ضبط السلطات الإدارية المستقلة للقطاع الاقتصادي والمالي لا يمكن أن يكون فعالاً إلا إذا كان يتمتع بوسائل تسمح له بالوصول إلى الأهداف التي أنشأ من أجلها، حيث تتجسد صور الاستقلالية الوظيفية في عدة مظاهر منها ما هو حاسم وفعال في استقلالية هذه الهيئات، ومنها ما هو عامل مساعد في الاستقلالية وتتجلى أهم مؤشرات الاستقلالية الوظيفية لهذه الهيئات من خلال الاستقلال المالي والاستقلال في وضع النظام الداخلي للسلطات الإدارية المستقلة.

أ- الاستقلال المالي:

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في بعض التشريعات المقارنة بالشخصية المعنوية، ونتيجة لذلك فهي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري غير أن هذه القاعدة غير مطلقة، حيث نجد بعض السلطات الإدارية المستقلة ورغم النص على أنها تتمتع بالاستقلال المالي؛ فهي تخضع لرقابة السلطة التنفيذية، ولعل أفضل مثال على ذلك هو مجلس المنافسة الذي تحددت ميزانيته في كثير من الدول وزارة التجارة.

أما عن الهيئات الإدارية المستقلة التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية كما هو الحال بالنسبة لمعظم السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا فهي تبقى تابعة للسلطة التنفيذية في تمويلها⁽³⁸⁾، وهذا ما يشوب استقلالية هذه الهيئات، كما أن عدم منح هذه الهيئات الوسائل المادية والمالية اللازمة أثناء إعداد ميزانيتها يؤثر على طابعها الاستقلالي.

ويرى الأستاذ "باتريس جيلارد" في هذا السياق بأن الاستقلال المالي لأي هيئة يستوجب توفر ثلاثة عناصر هي: استقلالية الموارد المالية والاستقلالية في صرف الميزانية وكذا الاستقلالية في التسيير المالي، وهو

ماثبت محدودية الاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة في فرنسا ويكرس التبعية للجهة التي تحتكر التمويل وهذا ما عاينته اللجنة البرلمانية لتقييم التشريع والسياسات العامة في فرنسا، وسعت إلى تقديم حلول لكنها اصطدمت جميعها بأشكالية عدم تمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا بالشخصية المعنوية⁽³⁹⁾.

ب- الاستقلالية في وضع النظام الداخلي:

مفادها أن كل هيئة إدارية مستقلة تعد نظامها الداخلي، و تكون لها كامل الحرية في وضع مجموعة القواعد التي تقرر من خلالها كيفية تنظيمها وسيرها وتحديد حقوق وواجبات الأعضاء دون تدخل السلطة التنفيذية، كما تظهر الاستقلالية من خلال عدم خضوع نظامها الداخلي للمصادقة عليه من قبل السلطة التنفيذية وقابليته للنشر⁽⁴⁰⁾.

المبحث الثاني

موقف المشرع الجزائري من مسألة تكييف السلطات الإدارية المستقلة

لقد ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بداية التسعينات ، مع إنشاء المجلس الأعلى للإعلام ثم توالى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، واعتبرت هيئات من الجيل الثاني بعد الهيئات الإدارية التقليدية⁽⁴¹⁾، وقد تميزت السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بعدة خصائص منها ما اشتركت به مع السلطات الإدارية المستقلة في التشريعات المقارنة، ومنها ما تفردت به التجربة الجزائرية عن غيرها من النماذج المقارنة هذه الخصائص هي ما يسمح لنا بتمييز هذه الهيئات عن الهيئات الإدارية التقليدية من ناحية ومن ناحية أخرى بيان مميزات نموذج السلطات الإدارية المستقلة عن نظيراتها في الأنظمة المقارنة وهذا سنتطرق إليه من خلال المطلب الأول من هذا المبحث.

وعلى اعتبار أن اجتماع مجموعة من الخصائص في هيئة معينة هو ما يسمح بإدخالها ضمن فئة قانونية معينة دون سواها، ويمنحها طبيعة قانونية خاصة بها تميزها عن باقي الهيئات، فدراسة النصوص المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر توضح بأنها لا تتضمن كلها الإشارة إلى تحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئات بل يختلف الأمر من هيئة لأخرى، حيث يكيف المشرع بعض السلطات بصريح النص سواء بـ "السلطات الإدارية المستقلة" أو يطلق على البعض الآخر منها تسمية "سلطات الضبط مستقلة". وهذا ما سنتطرق إليه في المطلب الثاني، في حين نجد بعض الهيئات الأخرى التي استحدثها المشرع منذ فترة ليست بالقصيرة إلا أنه بقي مترددا في تكييفها واعطائها طابعا قانونيا واضحا، بل ظل يطلق على هذه الهيئات من حين إلى آخر أو من نص قانوني إلى آخر تكييفات مختلفة وغير متجانسة لا تعكس في معظم الأحوال الطبيعة القانونية الحقيقية للهيئة وهذا ما سنتطرق إليه في المطلب الثالث.

المطلب الأول: خصائص السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

إذا كان من الصعب إعطاء تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة، فإنه يمكن على الأقل ذكر ما يميزها عن الهيئات التقليدية، انطلاقا من طابع السلطة ثم الطابع الإداري و طابع الاستقلالية،

بالإضافة إلى تميز السلطات الإدارية المستقلة بخاصية تمتعها بالشخصية المعنوية خلافا لنموذج السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة المقارنة وما يترتب على ذلك من نتائج.

الفرع الأول: الطابع السلطوي

بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أن النصوص القانونية المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة لم تقدم أي تعريف لعبارة السلطة، كما أن القضاء عامة لم يتدخل في هذه المسألة ولم يدل بموقفه إلى غاية الآن، على الرغم من أنه يعترف بالهيئات الإدارية المستقلة كوجود قانوني⁽⁴²⁾.

في حقيقة الأمر تستمد السلطات الإدارية المستقلة سلطتها من المهام التي تمارسها والتي كانت في السابق من صلب اختصاصات السلطة التنفيذية، فتحليل النصوص المنشأة لهذه الهيئات يبين لنا ذلك، فنجد مثلا أن القانون 03-2000 وضع حدا لاحتكار الدولة في هذا المجال والتسيير وفصل بين نوعين من النشاط مختلفين من حيث الهدف والمجال، أي أنه تطبيق للتسيير الكلاسيكي الجامد، ذلك أن صلاحيات ضبط سوق الاتصالات التي كانت من اختصاص الوزير المكلف بالبريد والمواصلات، تم نقلها لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية. كما أنه في مجال الإعلام أصبحت سلطة ضبط السمعي البصري تمارس بعض اختصاصات وزير البريد وتكنولوجيات الاعلام والاتصال.

في حين أن اللجنة المصرفية أصبحت تختص بالرقابة على نشاط المؤسسات المالية والبنوك، بعدما كان يختص بها الوزير المكلف بالمالية. كما أن صلاحيات ذات الوزير التي كان يمارسها في ظل القانون رقم 86-12 تم نقلها إلى مجلس النقد والقرض، حيث أصبح يضطلع بمهمة السلطة النقدية⁽⁴³⁾.

وفي ذات السياق اعتبر الأستاذ زوايمية أن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة ورثت الصلاحيات التي كانت تمارس من قبل وزير الإعلام، كما أن تنظيم السوق لم يبق حكرا على السلطة التنفيذية والإدارات التقليدية المتعلقة بها، فمجموعة الصلاحيات التي جاء بها الأمر 95-06 (الملغى)⁽⁴⁴⁾ بالنسبة لمجلس المنافسة، تجعلنا نفترض أنها كانت تمارس من قبل الوزير المكلف بالتجارة الذي يمثل السلطة المكلفة بضبط السوق⁽⁴⁵⁾.

- نسبة الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة:

باستقراء النصوص القانونية يتضح بأن المشرع الجزائري قد أخذ بالمفهوم الواسع للسلطة في إطار السلطات الإدارية المستقلة، فنجد مثلا كيف الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها بالسلطة الإدارية المستقلة، رغم أن اختصاصاتها ذات طابع استشاري ولا تمتلك السلطة الفعلية لإصدار القرار؛ وهو نفس الأمر بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهو ما اعتبره الأستاذ رشيد زوايمية تقليدا بحثا للمشرع الفرنسي فيما يتعلق بلجنة الشفافية والمالية⁽⁴⁶⁾.

وما يعاب على المشرع الجزائري في هذا السياق أن الأخذ بالمفهوم الواسع للسلطة يثير الكثير من التساؤلات، فما هو الفرق هنا بين السلطات الإدارية المستقلة التي تمارس مهام استشارية بحتة، وبين الهيئات الإدارية التقليدية أو المؤسسات الوطنية الاستشارية؟، استنادا إلى الطابع السلطوي من المفترض

أن يقوم المشرع الجزائري بإعادة تكييف السلطات الإدارية المستقلة، فالهيئات التي تمارس مهامها استشارية بحتة لا يمكن إدراجها ضمن السلطات الإدارية المستقلة بل ينبغي إعادة تكييفها وإدراجها ضمن المؤسسات الاستشارية، أما بالنسبة للهيئات التي تمارس اختصاصات تقريرية أو تجمع بينها وبين المهام الاستشارية فهذه يمكن إدراجها ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة.

كما أنه وبالرغم من أن السلطات الإدارية المستقلة أصبحت تمارس اختصاصات كانت حكرًا على السلطة التنفيذية أو القضائية، إلا أن هذا النقل للاختصاصات لم يكن كاملاً فمازالت السلطة التنفيذية وكذا القضائية تتدخلان في بعض القطاعات⁽⁴⁷⁾.

الفرع الثاني: الطابع الإداري

يثير عدم ضبط الطابع الإداري لبعض السلطات الإدارية المستقلة بموجب نص قانوني من الناحية العملية عدة إشكالات قانونية، تتمحور أساساً حول إمكانية إلحاقها بالقضاء الإداري المتخصص، طالما أنّ المشرع قد حصر الهيئات القضائية ذات الولاية العامة، وكذا لوجود قاسم مشترك بينهما جراء الاستحواذ على مظهري السلطة والاستقلالية، ومن جهة في التقارب الموضوعي نتيجة تدخلها في الحقل الوظيفي للقاضي الجزائري⁽⁴⁸⁾.

فبالنسبة للهيئات التي يصفها المشرع بسلطات إدارية مستقلة فطابعها الإداري منصوص عليه صراحة ولا يثير أي إشكال كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة⁽⁴⁹⁾، وكالتي ضبط المناجم والجيولوجيا⁽⁵⁰⁾، وكذا لجنة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁽⁵¹⁾، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁽⁵²⁾.

في المقابل يطرح التساؤل بالنسبة للهيئات التي يطلق عليها المشرع تكييف سلطة ضبط مستقلة أو تكييفات أخرى غير دقيقة، فهذه الفئة وفي غياب النص على طابعها الإداري هناك من يعتمد على معايير يمكن من خلالها الكشف عن الطبيعة الإدارية للهيئة من عدمها وهي:

أولاً- المعيار الشكلي:

يستند المعيار الشكلي لتحديد الطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة إلى مجموعة من المرتكزات تتمثل أساساً في التشكيلة البشرية والهيكل الإداري، وكذا الإجراءات المتبعة أمام هذه الهيئات⁽⁵³⁾.

أ- صفة الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة:

تتميز التركيبة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة بطابعها الجماعي التعددي⁽⁵⁴⁾، والباحث عن صفة الأعضاء المشكلين للسلطات الإدارية المستقلة يتضح له بأن أغلبهم من الاطارات السامية في الدولة ممن يخضعون لقانون الوظيفة العمومية النظام القانوني⁽⁵⁵⁾، فأغلب هؤلاء الأعضاء معينون بمراسيم رئاسية، أو ينتمون لفئة الأعوان والموظفين العموميين الذين يخضعون للقانون الأساسي للوظيفة العمومية كما هو الحال بالنسبة إلى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، كما أن هناك

هيئات كيفها المشرع على أنها سلطات إدارية مستقلة يخضع مستخدموها لقانون العمل، كما هو الحال بالنسبة إلى الهيئة الوطنية للمواد الصيدلانية ذات الاستعمال البشري⁽⁵⁶⁾.

وما يمكن ملاحظته في هذا الشأن أنه بالرغم من تواجد قضاة في تشكيلة معظم السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن ذلك لا يعني اعتبار الهيئة ذات طبيعة قضائية⁽⁵⁷⁾، كما أن تمثيلهم قليل جدا بالمقارنة مع الأعضاء الذين يمثلون السلطة التنفيذية وهو ما يعزز الطابع الإداري لهذه الهيئات، كما أن تواجد القضاة ضمن تشكيلة بعض السلطات الإدارية المستقلة كلجنة الاشراف على التأمينات، لجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة لا يعدو أن يكون إضفاءً للتنوع في صفة أعضائها وكذا الاستفادة من خبرة القضاة خاصة بالنسبة بالاختصاصات العقابية منها. غير أن التشكيلة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة لا يمكن الاعتماد عليه كمعيار وحيد في تحديد الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة⁽⁵⁸⁾.

ب- الهيكل الإداري:

إنّ الهيكل الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، واختلافه عن هيكله الهيئات القضائية بما يحتويه من مصالح خاصة التقنية منها، بل نه نسخة طبق الأصل للإدارة العادية بما تحتويه وما تمتلكه من أقسام لا يدعو مجالاً للشك لاعتبار السلطات الإدارية المستقلة سلطات إدارية، وما ثبت ذلك أيضا أن المشرع لم ينص في أي نص قانوني على اعتبار السلطات الإدارية المستقلة من الهياكل القضائية، وبالتالي استبعدها تماما وحدد بدقة من خلال قانون الاجراءات المدنية والإدارية والنصوص التنظيمية الهياكل التي لها صلاحية ممارسة الاختصاصات القضائية دون أي ذكر للسلطات الإدارية المستقلة⁽⁵⁹⁾.

ثانياً- المعيار الموضوعي:

يتضمن هذا المعيار تحديد طبيعة نشاط هذه الهيئات وطريقة محاسبتها أولاً، ثم معيار طبيعة منازعاتها والجهة المختصة بها ثانياً.

أ- طبيعة نشاط السلطات الإدارية المستقلة وطريقة محاسبتها:

إن الهدف من نشاط السلطات الإدارية المستقلة هو الحفاظ على تطبيق القانون في المجال المخصص لكل هيئة من هذه الهيئات، هذا الهدف الذي يعتبر خاصية من خصائص الإدارة التي قد تمارس اختصاصاتها بهدف تحقيق المنفعة العامة⁽⁶⁰⁾، كما قد توكل لها في حالات أخرى مهمة إصدار أنظمة أي سلطة تنظيم مجال معين لأن الأعمال الصادرة عن هذه الهيئات بمثابة أعمال إدارية، فالقرارات النافذة التي هي من صلب صلاحيات السلطة العامة تقليدياً معترف بها للسلطات الإدارية المستقلة⁽⁶¹⁾.

كما أن معظم الفقهاء قد توصلوا إلى الإقرار بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة من منطلق استنتاجي أو تحصيلي ارتكز على ثلاث نقاط⁽⁶²⁾:

- في الدولة توجد ثلاث سلطات: تشريعية تنفيذية وقضائية،

- السلطات الإدارية المستقلة لا تنتمي إلى السلطة التشريعية بسبب استقلاليتها العضوية أو الوظيفية في مواجهة البرلمان، حتى ولو كانت بعض عناصر نظامها الأساسي تقر بها مثل تعيين بعض أعضائها من البرلمان، التقارير السنوية التي تقدمها له، الحصانة التي يتمتع بها هؤلاء الأعضاء والشبهة بالحصانة البرلمانية،

- هي ليست هيئات قضائية بسبب عدم تمتع قراراتها بحجية الشيء المقضي فيه، كما أن مهمتها ليست الفصل في القضايا الفردية بل هي وظيفة ضبط القطاعات.

ففي الجزائر على سبيل المثال فإن الصلاحيات التي أتى بها القانون المتعلق بالأسعار مثلا التي كان يمتلكها الوزير المكلف بالتجارة الذي يمثل الهيئة المكلفة بضبط السوق، وبعد وضع الإصلاحات فإن وزير التجارة نزعته منه الصلاحيات التي كان يمتلكها لصالح مجلس المنافسة.

ونفس هذه الملاحظة تنطبق على السلطات الإدارية المستقلة في مجال البريد و المواصلات في مجال الكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات وكذلك في المجال المنجمي، والتي ترث صلاحيات كانت في السابق من اختصاص الوزير المكلف بالبريد و المواصلات ووزير الطاقة والمناجم⁽⁶³⁾.

أما عن القضاء الجزائري فإن مجلس الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2000/05/08⁽⁶⁴⁾ ملف رقم 02129 بمناسبة الفصل في قضية "يونين بنك" كيف اللجنة المصرفية على أنها "هيئة إدارية مستقلة" رافضا وصفها بالقضاء الإداري المتخصص، وأكد أن قراراتها ذات طابع إداري بما في ذلك تلك المتعلقة بسلطة التأديب كتوجيه الإنذارات وسحب الاعتماد ومنع بعض العمليات واعتبرها على هذا الأساس هيئة رقابة وتأديب مسببا قراره بما يلي:

1- عن طبيعة اللجنة المصرفية:

- إن الجهات القضائية تفصل بين الأطراف في حين أن اللجنة المصرفية تشكل هيئة رقابية وهيئة عقابية مهنية.

- إن الإجراءات المطبقة أمام الجهات القضائية تحدد عن طريق القانون في حين أن أغلبية الإجراءات المطبقة أمام اللجنة المصرفية قد تم تحديدها عن طريق نظام داخلي.

- إن الطعن ضد قرارات اللجنة يشكل طعنا بالبطلان يجعل تصنيف قرارها ضمن القرارات الإدارية. ومن ثم يتعين القول كما استقر عليه الفقه إن اللجنة المصرفية تشكل سلطة إدارية مستقلة". كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد اسقط الطابع الإداري صراحة على وكالتي ضبط المحروقات، حيث جاء في المادة 12 من القانون 10-06⁽⁶⁵⁾، كما أخضع علاقات هاتين الوكالتين مع غير القواعد التجارية.

2- أما عن طريقة المحاسبة التي تمسكها السلطات الإدارية المستقلة:

فبالرجوع إلى النصوص المنشأة لبعض هذه السلطات الإدارية المستقلة، نجد أن ميزانيتها تخضع لقواعد المحاسبة العمومية، فمثلا نص المشرع على أن محاسبة سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تمسك طبقا لقواعد المحاسبة العمومية، من قبل عون محاسب يعينه الوزير المكلف بالمالية، كما أن مراقبة

نفاقتها تكون وفقا لقواعد المحاسبة العمومية⁽⁶⁶⁾، وهو الأمر نفسه بالنسبة إلى اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الانسان و حمايتها طبقا لنص المادة 18 من المرسوم الرئاسي 01-71 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية لترقية حقوق الانسان وحمايتها⁽⁶⁷⁾.

ب- معيار منازعات السلطات الإدارية المستقلة:

بالرجوع إلى القرارات التي تتخذها السلطات الإدارية المستقلة وطبيعة الطعن فيها أمام الجهات القضائية المختصة يمكن استخلاص الطابع شبه القضائي لها من عدمه، فإذا كانت النصوص القانونية تصرح بطبيعة الطعن (إلغاء) في قرارات السلطات الإدارية المستقلة فلا مجال للاجتهاد بشأن طبيعة القرار كونه قرارا إداريا، صادرا عن سلطة إدارية وخاضع لرقابة المشروعية أمام القاضي الإداري، أما إذا لم تحدد النصوص القانونية طبيعة الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن احتمال أن يكون طعنا بالنقض أمام مجلس الدولة هو أمر مستبعد نظرا لطابعها الإداري، كما أن أغلب الباحثين يرجحون أن يكون طعنا بالإلغاء فالسلطات الإدارية المستقلة لا تمثل قضية متخصصة فقراراتها لا تحوز قوة الشيء المقضي فيه، كما أنها خاضعة للرقابة القضائية⁽⁶⁸⁾.

الفرع الثالث: طابع الاستقلالية

عرفت الاستقلالية بأنها عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أم وصائية سواء أكانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية⁽⁶⁹⁾.

ولقد نص المشرع الجزائري بصريح النص على استقلالية كل من: مجلس المنافسة، لجنة ضبط الكهرباء والغاز لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، المركز الوطني للسجل التجاري، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، خلية معالجة الاستعلام المالي، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة سلطة ضبط السمعي البصري، الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام الآلي ومكافحتها، المجلس الوطني لحقوق الانسان، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁽⁷⁰⁾.

- نسبة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة:

إنّ الدراسة المعمقة وتحليل النصوص القانونية التي تتضمن النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، يمكن من خلالها تبيان مدى نسبة الاستقلالية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة سواء من الجانب العضوي أو من الجانب الوظيفي ولذلك ظل موضوع استقلالية هذه الهيئات محل جدل دائم.

1- حدود الاستقلال العضوي للسلطات الإدارية المستقلة:

إنّ الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة مرهونة بتوفر مجموعة من الضمانات لأعضائها عند تعيينهم وعند مزاولتهم لمهامهم:

أ- عند تعيين الأعضاء:

يعد قيودا على استقلالية السلطة الإدارية المستقلة حصر الاختصاص بتعيين أعضائها بين يدي السلطة التنفيذية، خاصة في غياب النص على شرط الخبرة أو التخصص في الميدان، الذي أغفله المشرع الجزائري فهذا الأمر لا يخدم استقلاليتهما، بل يكرس تبعيتهما، كما يمنح المشرع السلطة التنفيذية الاختصاص بوضع النظام التعويضي لأعضاء بعض السلطات الإدارية المستقلة⁽⁷¹⁾.

ومن نافلة القول أن التعيين الذي يتم بقرار وزاري لا يخدم بحال استقلالية هذه الهيئة ومن شأنه أن يوحي بوجود علاقة تبعية للوزير⁽⁷²⁾.

أما بخصوص نظام التنافي فقد اعتمد المشرع في بعض السلطات الإدارية المستقلة نظام التنافي المطلق كقاعدة عامة كما هو الحال بالنسبة لجنة ضبط البريد و المواصلات و لجنة ضبط الكهرباء والغاز، لكن بجانب نظام التنافي المطلق اعتمد المشرع نظام التنافي النسبي وهو ما يسمح للأعضاء بالتواجد في بعض الحالات التي قد تمس بالحياد، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة أين اكتفى المشرع في الفقرة لأخيرة من المادة 29 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة (73) بالنص: "...تتنافى وظيفة عضو مجلس المنافسة مع أي نشاط مهني آخر"

وهو النظام الذي لا يخدم البتة خاصية الحياد وينعكس سلبا على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة⁽⁷⁴⁾.

ب- عدم اشتراط الكفاءة والتخصص في الأعضاء:

إن استقراء النظم القانونية الخاصة بمختلف السلطات الإدارية المستقلة يسمح بالحكم بأن هناك اختلافا واضحا في المحتوى النوعي لتركيبية هذه الهيئات، فبينما تولى المشرع الجزائري عملية التحديد الكلي للأعضاء كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المنافسة، لم يحدد سوى جزءا من تشكيلة عدد من الهيئات إذ بين الفئة التي يتعين أن ينتمي إليها 5 أعضاء من أصل 6 في اللجنة المصرفية، و4 أعضاء من أصل 7 في لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، و5 أعضاء من أصل 9 بالنسبة لمجلس النقد والقرض، وبل إنه في حالات أخرى اكتفى بالاحالة على التنظيم لتحديد التركيبة البشرية، كما هو الشأن بالنسبة لكل من سلطة ضبط المياه وسلطة ضبط النقل.

كما تجدر الملاحظة بأن المشرع الجزائري أقصى تقريبا كل من الفئات المهنية والاساتذة من التشكيلات الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة، باستثناء مانص عليه القانون المنظم للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة الذي خول للمهنيين والأساتذة الجامعيين التمثيل بعضو واحد لكل فئ، ونفس الموقف يمكن تسجيله بالنسبة لفئة جمعيات المستهلكين، إذ لم يعترف لها المشرع الجزائري بالحق في التمثيل إلا في سلطة وحيدة وهي مجلس المنافسة.

إنّ الغياب شبه الكامل لرجال القانون والأخصائيين في مختلف مجالات الضبط الاقتصادي عن تشكيلات أغلب السلطات الإدارية المستقلة يحد من قدرة هذه الأخيرة على مواجهة المشكلات الاقتصادية باحترافية نتيجة غياب الكفاءة والتخصص، فضلا عن المساس باستقلالية هذه الهيئات، لأن الاختلاف والتنوع في صفات ومراكز الاعضاء من شأنه أن يحدث الموازنة بين مختلف قوى السوق ويؤدي إلى شفافية العمليات عكس لو كانوا ينتمون إلى سلك واحد أو قطاع واحد أو حتى سلطة وحيدة من سلطات الدولة وخاصة السلطة التنفيذية⁽⁷⁵⁾.

ج- نظام العهدة والتنافي:

من بين المظاهر التي تحد من الاستقلالية العضوية في الجزائر أنه لا يوجد في القانون ما يمنع السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بعزل أو توقيف أحد أعضاء السلطة الإدارية وحتى رئيسها، فدور السلطة التنفيذية لا ينتهي عند تعيين الأعضاء بل يمتد إلى إنهاء مهامهم، حتى ولو يكن ذلك لأسباب تتعلق بخطأ جسيم أو سبب جدي آخر يستدعي ذلك⁽⁷⁶⁾، وهو ما حدث للرئيس السابق لمجلس النقد والقرض "عبد الرحمان الرستمي" الذي يعد محافظا لبنك الجزائر قد تم عزله بعد سنتين من تاريخ تعيينه رغم كونه يتمتع بعهدة مدتها ست سنوات، ويرجع سبب عزله إلى تشدده في التمسك باستقلالية بنك الجزائر في رسم السياسة النقدية للدولة⁽⁷⁷⁾.

2- حدود الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة:

من بين الحدود أو القيود المتعلقة بالجانب الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة نجد:

أ- وضع السلطة التنفيذية لنظامها الداخلي:

إنّ استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يعني قدرتها على وضع نظامها الداخلي بكل حرية ودون تدخل أي جهة أخرى، في حين نجد أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر البعض منها يتم إعداد النظام الداخلي لها من قبل السلطة التنفيذية و البعض الآخر من السلطات من تشارك في وضع النظام الداخلي لها وكذا قواعد تسييرها⁽⁷⁸⁾.

حيث لم يمنح المشرع الجزائري بعض السلطات صلاحية إعداد نظامها الداخلي، كما لم يمنعها من ذلك وهو حال اللجنة المصرفية وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة وكذا لجنة الاشراف على التأمينات التي لم يحدد القانون 04-06 الجهة التي تعد النظام الداخلي لها⁽⁷⁹⁾، في حين أن مجلس المنافسة يتم تحديد تنظيمه وسيره بموجب مرسوم لم تحدد طبيعته طبقا لنص المادة 31 من قانون المنافسة، ثم صدر لاحقا المنشور 11-241 الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره⁽⁸⁰⁾، حيث نصت المادة 15 منه على حق مجلس المنافسة في إعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه ويتم نشره في الجريدة الرسمية للمنافسة.

بالنسبة لوكالاتي المناجم تتبعان السلطة التنفيذية في إعداد النظام الداخلي لهما، وهو ما يحد من استقلاليتهما الوظيفية.

ب- موافقة الوزارة على الانظمة الصادرة عن بعض السلطات الإدارية المستقلة:

لم تكفل القوانين للسلطات الإدارية المستقلة نفس الدرجة من الاستقلالية تجاه السلطات الأخرى بسبب عدم تمتع كل السلطات الإدارية المستقلة بنفس القوة فيما يتعلق بصلاحيه التنظيم، حيث منح المشرع الجزائري السلطة التنظيمية لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فقط هذه الاخيرة التي تمارس السلطة التنظيمية عن طريق اصدار الأنظمة التي لا تنشر إلا بعد موافقة وزير المالية عليها. وبالتالي فإن هذه اللجنة لاتتمتع بالسلطة التنظيمية بمعناها الحقيقي، إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك مما يجعلها تابعة لها في هذا المجال حتى وان كان وزير المالية لا يمكنه رفض الموافقة على أنظمتها.

أما بالنسبة لمجلس النقد والقرض فإن الوزير المكلف بالمالية له الحق في طلب تعديل مشاريع الأنظمة التي يصدرها المجلس طبقا لنص المادة 63 من قانون النقد والقرض خلال 10 أيام، غير أن طلبه هذا لا يعدو أن يكون مجرد طلب قراءة ثانية للأنظمة التي يصدرها المجلس وبعد التداول حول طلب التعديل هذا فإن أنظمة المجلس تصبح نافذة مهما كان القرار⁽⁸¹⁾.

ج- عرض التقرير السنوي وإرساله لجهة أخرى:

يعتبر هذا المظهر تقييدا لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في القيام بنشاطاتها، نتيجة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية أو التنفيذية على نشاطاتها السنوية ومن خلال الزامها بتقديم التقرير أو الحصيلة، فقد أخضع المشرع الجزائري العديد من السلطات الإدارية المستقلة لهذه الرقابة، فمجلس المنافسة مثلا ملزم بتقديم تقرير سنوي عن نشاطه للبرلمان وإلى الوزير الأول وكذا الوزير المكلف بالتجارة مع اشتراط ضرورة نشر هذا التقرير في النشرة الرسمية للمنافسة، كما أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز ملزمة بعرض التقرير السنوي على الوزير المكلف بالطاقة يتعلق بتنفيذ نشاطاتها ونظام تطوير السوق، وهو حال الكثير من السلطات الإدارية المستقلة، هذا الأمر من شأنه أن يشوب استقلاليتها ويعزز تبعيتها للسلطة التنفيذية أو للجهات التي تلزم بتقديم حصيلة نشاطاتها أمامها⁽⁸²⁾.

د- تبعية بعض السلطات الإدارية المستقلة من الناحية المالية:

نلاحظ من خلال دراسة النصوص القانونية التي تحكم السلطات الإدارية المستقلة أنها أبقّت على نوع من التبعية المالية لهذه السلطات ولكن بدرجات متفاوتة، فنجد مثلا لجنة ضبط الكهرباء والغاز تعد ميزانيتها السنوية، غير أنها تكون خاضعة لموافقة الوزير المكلف بالطاقة، كما نص المشرع الجزائري على تبعية كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية للبنك المركزي من الناحية المالية، وكذا مجلس المنافسة الذي تم ربطه عضويا برئيس الحكومة بموجب القرار 03/03، ورغم التعديلات التي جاء بها القانون 12/08 المعدل و المتمم لقانون المنافسة، وأهمها وصف مجلس المنافسة هذا المجلس بأنه سلطة ادارية مستقلة لأول مرة بموجب المادة 9 منه. إلا أنه نص في ذات المادة أن هذه الهيئة توضع لدى الوزير المكلف بالمالية، وأكد في المادة 17 على أن ميزانية مجلس المنافسة تسجل ضمن أبواب ميزانية وزارة

التجارة ، وان كان قد منح لرئيس المجلس صفة الأمر بالصرف. وأمام هذه التبعية المالية فإن استقلالية هذه الهيئات في مواجهة السلطة السياسية أصبحت محل شك⁽⁸³⁾.

هـ- عدم تمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية:

لم يمنح المشرع الجزائري مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وكذا لجنة الاشراف على التأمينات الشخصية المعنوية ، خلافا لمعظم السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي تتمتع بالشخصية المعنوية، غير أنه منح مجلس النقد و القرض و كذا اللجنة المصرفية صلاحيات واسعة في القطاع الذي تنشط فيه.

كما أن المشرع الجزائري لم يمنح صلاحيات ولم يبين قواعد تنظيمها وسيورها بموجب التشريع إنما أحال على التنظيم بموجب مرسوم رئاسي أو تنفيذي منحت صلاحيات لبعض السلطات مما يؤثر سلبا على استقلاليته كسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه التي منحت لها الشخصية المعنوية وحددت صلاحياتها بموجب المرسوم التنفيذي 303-08⁽⁸⁴⁾ ، وكذا اللجنة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁸⁵⁾.

المطلب الثاني: تكييف بعض للسلطات الإدارية المستقلة بصريح النص

إن لتحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة أهمية كبيرة، من حيث معرفة القانون الواجب التطبيق عليها والجهة القضائية المختصة بالفصل في منازعاتها، خاصة مع أن الجزائر حديثة العهد بالسلطات الإدارية المستقلة التي تمتاز بالاختلاف والتنوع في الانظمة القانونية، حتى في الدول التي عرفتها منذ مدة أطول.

ولقد اختلف التكييف القانوني الذي اعتمده المشرع الجزائري، فقد نص صراحة على تكييف بعض الهيئات الإدارية المستقلة بسلطات ادارية مستقلة "وأخرى بتكييف" سلطات ضبط مستقلة.

أولاً- تكييف بعض الهيئات بـ "سلطات إدارية مستقلة":

استعمل المشرع الجزائري مصطلح السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة بمناسبة تكييفه للمجلس الأعلى للإعلام سنة 1990⁽⁸⁶⁾ ، والذي تم الغاؤه لاحقا⁽⁸⁷⁾.

بالإضافة إلى ذلك فإن المشرع الجزائري قد أضفى نفس التكييف على سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه من خلال القانون 05-12 المتعلق بالمياه حيث تنص المادة 65 على " يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة. ولقد عالج المشرع سلطة ضبط المياه بصفة هامشية داخل هذا الاطار المؤسسي، إذ لم يخصص لها إلا مادة وحيدة من ضمن المواد العشرة التي تضمنها الباب الرابع المعنون بـ "الأدوات المؤسسية للتسيير المدمج للموارد المائية، مع الاحالة على التنظيم لتحديد صلاحياتها وكذا قواعد تنظيمها وعملها، وهو مامن شأنه أن يقلل من حجم هذه الاستقلالية المعترف بها صراحة تكلف سلطة الضبط في إطار التشريع الجاري به العمل وأحكام هذا القانون بالسهر على حسن سير الخدمات العمومية للمياه مع الأخذ بعين الاعتبار بصفة خاصة مصالح المتعاملين"⁽⁸⁸⁾. وكذا سلطة ضبط المواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁽⁸⁹⁾ ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته⁽⁹⁰⁾ ، السلطة الوطنية للتصديق الالكتروني⁽⁹¹⁾.

كما أن الاجتهاد القضائي كان له دور في تكريس هذا تكييف السلطات الإدارية المستقلة ويتعلق الأمر باللجنة المصرفية، حيث رفض مجلس الدولة في قرار له في قضية بين يونين بنك واللجنة المصرفية السابق الذكر اعتبار اللجنة المصرفية المنشأة بموجب المادة 143 من قانون النقد و القرض 90-10 بمثابة جهة قضائية متخصصة بل كيفها صراحة على أنها سلطة إدارية مستقلة، وأن كل قراراتها ذات طابع إداري⁽⁹²⁾.

أما بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها لم ينص المشرع على تكييفها القانوني في ظل القانون 04-09⁽⁹³⁾، غير أنه لاحقا وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 15-261، نجد أنه قد كيفها بسلطة إدارية مستقلة. والأمر ذاته بالنسبة إلى خلية معالجة الاستعلام المالي حيث كيفها المشرع عند انشائها كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لكن في ظل القانون 02-12 نجده يكيفها بسلطة إدارية مستقلة⁽⁹⁴⁾.

أما بالنسبة لمجلس المنافسة، فلم يحدد المشرع الجزائري طبيعة القانونية في ظل الأمر 06-95 المتعلق بالمنافسة و الذي تم الغاؤه واكتفى بمنحه الاستقلال المالي والإداري، غير أنه بصدور قانون المنافسة 03-03 المتعلق بالمنافسة الذي كيفه بسلطة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وصولا إلى تعديل قانون المنافسة لسنة 2008 والذي كيفه صراحة على أنه سلطة إدارية مستقلة، وهو ما أكدته المرسوم 11-241 المحدد لتنظيم مجلس المنافسة وسيره.

كما أن المشرع يستعمل تكييف "المؤسسة الإدارية المستقلة" في حالة واحدة بالنسبة للمركز الوطني للسجل التجاري من خلال نص المادة 15 مكررا 1 من القانون 91-14، وقد اعتبره الأستاذ زوايمية يدخل ضمن طائفة السلطات الإدارية المستقلة، ويعتبر المركز الوطني للسجل التجاري تاجرا في علاقاته مع الغير، غير أن القضاء الإداري هو المختص بالفصل في منازعاته وهو تناقض كبير، فكيف لهيئة لها طبيعة إدارية بنص القانون أن تخضع لقواعد القانون التجاري، وقد أكد قرار للمحكمة العليا أن القضاء الإداري يختص بالفصل في منازعات المركز الوطني للسجل التجاري والذي جاء فيه "المبدأ: اعتبرا المركز الوطني للسجل التجاري تاجرا في معاملاته مع الغير لايؤثر على كونه يعد مؤسسة إدارية يختص القضاء الإداري بمنازعاتها"، حيث استقر اجتهاد المحكمة العليا على أن المركز مؤسسة إدارية استنادا إلى نص المادة 15 مكرر من القانون 90-22 المعدل والمتمم رقم 91-14⁽⁹⁵⁾.

ثانياً- تكييف بعض الهيئات بـ "سلطات ضبط مستقلة":

ظهر هذا التكييف القانوني الجديد في التشريع الجزائري سنة 2000 بمناسبة تكييف المشرع لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ثم أضفى المشرع الجزائري مرة أخرى وبصريح النص تكييف "سلطة الضبط المستقلة" على لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة من خلال المادة 12 من القانون 04-03 التي نصت على "تنشأ سلطة ضبط مستقلة لتنظيم ومراقبة عمليات البورصة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي". وذات التكييف اعتمده المشرع بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وكذا سلطة ضبط السمعي البصري.

في هذا السياق هناك من الفقه من يرى أن تكييف "سلطات الضبط المستقلة" لا يمثل تكييفاً حقيقياً خاصة وأن الضبط يتعلق بوظيفة يمكن ممارستها بكيفيات مختلفة، فخلف الوظيفة توجد دائماً جوانب مؤسسية تحدد الطبيعة القانونية للهيئة⁽⁹⁶⁾.

المطلب الثالث: تردد المشرع بشأن تكييف بعض الهيئات الأخرى

بالإضافة إلى تكييف السلطات الإدارية المستقلة وسلطات الضبط المستقلة نص المشرع الجزائري على تكييفات قانونية أخرى متباينة وغير دقيقة لا تعكس الطبيعة القانونية للهيئة في كثير من الحالات، وتوحي في نفس الوقت بتردد المشرع الجزائري بشأنها وهي :

1- بالنسبة لمجلس النقد والقرض:

فإن القانون 90-10 والمتعلق بالنقد والقرض رغم تعديله عدة مرات إلا أنه لا يصرح بأي تكييف واضح لهذا المجلس، إذ تناوله في إطار الباب الثاني "إدارة ومراقبة البنك المركزي" من الكتاب الأول "هيكل البنك وتنظيم عملياته"، وتفصل المادة 19 بين وظيفتين للمجلس، كمجلس إدارة للبنك المركزي وكسلطة نقدية تصدر تنظيمات نقدية ومالية و مصرفية، وهي مادة تكملها المادة 44 التي تكييف مجلس النقد والقرض بصفة غير صريحة على أنه سلطة نقدية⁽⁹⁷⁾ نظراً لتمتعه بسلطة إصدار القرارات الملزمة الفردية منها والتنظيمية والتي تنشر في الجريدة الرسمية، مما ينطبق عليه مفهوم العمل الإداري الذي يحمل امتيازات السلطة العامة⁽⁹⁸⁾.

2- لجنة ضبط الغاز والكهرباء:

فهي سلطة الضبط الوحيدة التي تناولها المشرع تحت عنوان "الضبط" وذلك في الباب الثاني عشر من القانون 01-02⁽⁹⁹⁾، إذ تم تكييفها صراحة على أنها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي.

3- سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات:

كيفية المشرع صراحة على أنهما وكالتان وطنيتان مستقلتان في نص المادة 12 من القانون 05-07، غير أنه في تعديل 2006 نجده قد حذف مصطلح مستقلتين. وعلى خلاف سلطات الضبط الأخرى، تنفرد هاتان الوكالتان بالطابع التجاري لكون القانون قد أسقط عنها صراحة الطابع الإداري، وأخضع علاقتهما مع غير القواعد التجارية وأخضع منازعاتهما لقواعد القانون الخاص⁽¹⁰⁰⁾.

4- الوكالتين الوطنيتين لتنظيم وضبط سوق المناجم:

وهما الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية، كيفية المشرع صراحة بأنهما سلطة إدارية مستقلة في ظل القانون رقم 01-10 المتضمن قانون المناجم والذي تم إلغاؤه، أما بصدور قانون المناجم الجديد رقم 14-05 فلم يشر إلى الطابع الإداري للوكالتين، ويفهم من ذلك إرادة المشرع في إسقاط الطابع الإداري للوكالتين من خلال نص 38 من القانون 14-05 وإضفاء الطابع التجاري عليهما وإخضاع علاقتهما مع الغير للقواعد التجارية، وأخضع منازعاتهما لقواعد القانون الخاص.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يضع تكييفاً قانونياً واضحاً بالنسبة لكل من: لجنة الاشراف على التأمينات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الهيئة العليا المستقلة لمراقبة الانتخابات، المجلس الوطني لحقوق الانسان، سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام⁽¹⁰¹⁾، سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية فرغم وجود قاسم مشترك بينها وهو نص المشرع على استقلالية جميع هذه الهيئات إلا أنه لم يوضع طابعها الإداري من عدمه، كما لم يكن موقف المشرع موحداً في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئات فأحياناً يستعمل مصطلح هيئة، سلطة، وكالة، لجنة، مؤسسة، مجلس، خلية، وهذا الاختلاف في التكييف من شأنه أن يصعب احصاءها وتمييزها عن باقي الهيئات وتبعاً لذلك تحديد طبيعتها ومركزها القانوني⁽¹⁰²⁾.

الخاتمة:

لقد توصلنا من خلال هذه الورقة البحثية إلى جملة من النتائج نجملها فيما يلي:

- اختلاف النظام القانوني لكل سلطة من السلطات الإدارية المستقلة، وتباين الاختصاصات الممنوحة لكل منها يصعب مهمة إدراجها ضمن فئة قانونية موحدة وصياغة أحكام عامة تطبق على كافة هذه السلطات.
- إنّ السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بخصوصية هامة تميزها عن الهيئات الإدارية التقليدية، وتتمتع بكفاءة عالية في مجال ضبط الأنشطة الاقتصادية، لذلك يعتبر البعض أن الخبرة قد تكون أساساً لتدخل هذه الهيئات.
- إنّ الهيئات الإدارية المستقلة هي سلطات، طالما أن القانون لا يعتبرها هيئات استشارية وطالما أن لها سلطة اتخاذ القرارات وسلطة البت في النزاعات.
- إنّ السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالطابع الإداري، لأنها تمارس صلاحياتها باسم الدولة ولحسابها غير أن هذا الطابع الإداري يترتب عليه إلحاقها بالسلطة التنفيذية.
- إنّ هذه الهيئات الإدارية المستقلة تتمتع بالاستقلالية وإن كانت نسبية- لأنها لا تدخل ضمن أي تدرج سلبي ولا وجود لوصاية عليها وهذا يعني إعادة توزيع الاختصاص بين السلطة السياسية والإدارة، فإذا كانت السلطة التنفيذية أمراً تجاه الإدارة التقليدية فهي منسقة اتجاه السلطات الإدارية المستقلة.
- إنّ القانون يكرس استقلالية هذه الهيئات غير أن التدخل المستمر للسلطة التنفيذية يحد من هذه الاستقلالية ويفرغها من محتواها، وذلك من خلال التأثير على قرارات هذه الهيئات من قبل السلطة التنفيذية وفرض رقابة غير مباشرة عليها.
- إنّ خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية لا يعتبر انتقاصاً من استقلاليتها، بقدر ما يعتبر ضماناً تحول دون ارتكاب هذه الهيئات لأي تجاوز في السلطات الممنوحة لها.

الهوامش:

- (1) بن زيطة عبد الهادي، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة دراسات قانونية، دورية فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، 2008، العدد 1، ص 22.
- (2) بوجميلين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 47.
- (3) الفيروز أبادي، القاموس المحيط، دار الكتب العلمية، بيروت، 1995، ص 556 ومايلها.
- (4) رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 23.
- (5) زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة -دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015/2016، ص 53.
- (6) Conseil d'Etat (Rapport public), Les autorités administratives indépendantes , E.D.C.E 2001,n52, p.257.
- (7) حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، رسالة ماجستير تخصص قانون الأعمال، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، 2006، ص 30.
- (8) Conseil d'Etat, rapport public, les autorités administratives indépendantes ,op, cit .p 290.
- (9) زين العابدين بلماحي، المرجع السابق، ص 55-56.
- (10) مزردى عبد الحق، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر والمغرب (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، تخصص النشاط الإداري والمسؤولية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تبسة، 2017/2018، ص 31.
- (11) رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، 2015، ص 34.
- (12) قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي - لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات- أنموذجين، رسالة ماجستير تخصص القانون العام، جامعة تيزي وزو، 2009-2010، ص 29.
- (13) Conseil d'Etat (Rapport public), Les autorités administratives independantes ,op,cit ,p.293.
- (14) عيساوي عزالدين، المكانة الدستورية لهيئات الإدارة المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع الاجتهاد القضائي، العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 207.
- (15) كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945 - قالمة، يومي 19 و14 نوفمبر 2012، ص 12.
- (16) زابنة آيت وازو، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 358.
- (17) أعراب احمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، رسالة ماجستير فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بودواو جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، 2007، ص 15-16.
- (18) ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، مجلة صادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، 2001، ص 11.
- (19) بوخميس سهيلة، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد 13، ديسمبر 2015، ص 402.
- (20) رنا سمير اللحام، المرجع السابق، ص 38.
- (21) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 158.
- (22) نفس المرجع، ص 161.
- (23) Zouaimia RACHID. Les autorités administratives indépendantes face aux exigences de la gouvernances, Edition BELKEISE, Alger, 2013, p38.
- (24) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 168-169.
- (25) آيت وازو زابنة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، المرجع السابق، ص 356.
- (26) ZOUAIMIA RACHID, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique , Revue IDARA , n=26 , vol 13. p.25.

- (27) عيساوي عزالدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 24.
- (28) كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل اجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 2005-2008، ص 21.
- (29) Olivier Gohin, Les institutions administratives, 2ème édition, L.G.D.J, Paris, 1995, p 205.
- (30) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 43.
- (31) مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 129.
- (32) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 358.
- (33) مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 124.
- (34) المرجع نفسه، ص 126.
- (35) كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 9.
- (36) كايس شريف، "استقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 41.
- (37) مرابط عبد الوهاب، المبررات العملية لإنشاء سلطات الضبط الاقتصادي- دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، مجلة التواصل في الاقتصاد والادارة والقانون، جامعة عنابة، عدد 42، جوان 2015، ص 127.
- (38) كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 11.
- (39) مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 128.
- (40) حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، المرجع السابق، ص 58-57.
- (41) قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 21.
- (42) مجلس الدولة قرار رقم 13 صادر في 9 فيفري 1999، قضية اتحاد بنك المؤسسات المالية في شكل شركة مساهمة (يونين بنك) ضد محافظة الجزائر، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 1، 1999، ص 193.
- (43) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 34-35.
- (44) انظر المادة 11 من القانون 95-06، المؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالمنافسة، جريدة رسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 9 لسنة 1995.
- (45) Zouaimia Rachid, Les autorités administratives indépendantes face aux exigences de la gouvernances, op.cit, p 36-37.
- (46) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 31.
- (47) المرجع نفسه، ص 32.
- (48) عيدين رزيقة، ملاحظات نقدية حول التأطير القانونية لسلطة ضبط السمي البصري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني المجلد 14/العدد 02-2016.
- (49) أنظر المادة 28 من القانون رقم 12-08، المؤرخ في 25 يونيو 2008، يعدل ويتمم الأمر 03-03 الموافق 19 يوليو 2003 والمتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، العدد 36 لسنة 2008.
- (50) انظر المادة 43 من القانون 01-10، المؤرخ في 3 يوليو سنة 2001، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية العدد 35 لسنة 2001 (ملغى).
- (51) انظر 65 من القانون 05-12 الموافق ل 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، عدد 60 لسنة 2005.
- (52) منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، قانون الأعمال جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015-2016، ص 121.
- (53) المرجع نفسه، ص 122.
- (54) بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 65.
- (55) بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 61.
- (56) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 135.
- (57) منصور داود، المرجع السابق، ص 124.

- (58) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 139.
- (59) منصور داود، المرجع السابق، ص 128.
- (60) المرجع نفسه، ص 131.
- (61) حدري سمير، المرجع السابق، ص 39.
- (62) خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه تخصص قانون عام، جامعة سطيف 2، 2014/2015، ص 101.
- (63) ZOUAIMIA RACHID, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique ,op.cit,p13-14 .
- (64) قرار صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 2000/05/08، رقم 002129، غير منشور.
- (65) انظر المادة 12 من القانون 06-10 المؤرخ في 29 يوليو 2006، المعدل والمتمم للقانون 05-07 المتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية، عدد 48 لسنة 2006.
- (66) انظر المادة 49 من القانون العضوي 12-05 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، عدد 02 لسنة 2012.
- (67) بلماحي زين العابدين، المرجع السابق، ص 65.
- (68) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 161.
- (69) ZOUAIMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, op cit, p.30.
- (70) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 41-42.
- (71) شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر- دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2014/2015، ص 106.
- (72) مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 126.
- (73) انظر المادة 29 من الأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 43 لسنة 2003.
- (74) مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 127.
- (75) المرجع نفسه، ص 130-131.
- (76) شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص 106.
- (77) كايس شريف، "استقلالية مجلس النقد والقرض بين النظرية والتطبيق، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 41.
- (78) أحسن غربي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الانسانية، العدد 11، ص 249.
- (79) انظر المادة 27 من القانون 06-04 المتعلق بالتأمينات، السابق ذكره.
- (80) المرسوم التنفيذي 11-241 المؤرخ في 10 يوليو 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره.
- (81) أحسن غربي، المرجع السابق، ص 251-252.
- (82) عبد الحق مزردى، المرجع السابق، ص 431-433.
- (83) مرابط عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 128.
- (84) المرسوم التنفيذي 08-303، المؤرخ 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها، الجريدة الرسمية، عدد 56 لسنة 2008.
- (85) أحسن غربي، المرجع السابق، ص 258.
- (86) انظر القانون 90-07، المؤرخ في 3 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، عدد 14 لسنة 1990 (ملغى).
- (87) المرسوم الرئاسي 93-252، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، الجريدة الرسمية، عدد 69 لسنة 1993.
- (88) بوجمليين وليد، المرجع السابق، ص 48.
- (89) انظر المادة 07 من القانون 08-13 المؤرخ في 20 يوليو 2008، يعدل ويتمم القانون 85-05 المؤرخ في 16 فبراير 1985 والمتعلق بحماية الصحة وترقيتها، الجريدة الرسمية، العدد 44 لسنة 2008.
- (90) انظر المادتين 18 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، عدد 14 لسنة 2006.

- (91) انظر المادة 16 من القانون 04-15، المؤرخ في 1 فبراير 2015، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالتوقيع والتصديق الإلكتروني، الجريدة الرسمية، العدد 6 لسنة 2015.
- (92) بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 49-50.
- (93) انظر المادة 13 من القانون 04-09، المؤرخ في 5 غشت 2009، يتضمن القواعد الخاصة للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الاعلام والاتصال ومكافحتها، الجريدة الرسمية، العدد 47 لسنة 2009.
- (94) الأمر 02-12 المؤرخ في 13 فبراير 2012، يعدل ويتمم القانون 01-05 الموافق ل 6 فبراير 2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، الجريدة الرسمية، العدد 8 لسنة 2012.
- (95) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 90-91.
- (96) بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 51.
- (97) المرجع نفسه، ص 53، 54.
- (98) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 91.
- (99) انظر القانون 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002، والمتعلق بالكهرباء و توزيع الغز عبر القنوات، الجريدة الرسمية، عدد 8 لسنة 2002.
- (100) المادة 12 من قانون المحروقات تنص على مايلي: "لا تخضع وكالتا المحروقات للقواعد المطبقة على الإدارة لاسيما فيما يتعلق بتنظيمها وسيرها والقانون الأساسي للعمال المشتغلين بها".
- (101) انظر المرسوم الرئاسي 15-247، المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
- (102) مزردى عبد الحق، المرجع السابق، ص 96-97.