

## السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري والإداري الجزائري (دراسة مقارنة)

### Independent administrative authorities In the Algerian constitutional and administrative system (A comparative study)

د/ سماعيل بن حفاف\*      د/ زايد بن عيسى      د / منصور داود  
جامعة زيان عاشور بالجلفة      المركز الجامعي نور البشير البيض      جامعة زيان عاشور بالجلفة  
smail\_yugo@yahoo.fr      zaidbenaisa77@gmail.com      mansourdaoud@yahoo.com

تاريخ الارسال: 2019/10/01 تاريخ القبول: 2019/10/20 تاريخ النشر: 2020/03/22

#### الملخص:

لقد عرف دور الدولة تطورا ملحوظا من الدولة التدخلية في الميادين الاقتصادية والاجتماعية إلى الدولة الكلاسيكية ذات المفهوم المحايد، وهو دور تطلب خلق السلطات الإدارية المستقلة بغرض ضبط مجالات حية إدارية واقتصادية ومالية واجتماعية، من أجل العمل على شرعنة النشاطات المتعلقة بها. فالهدف من الدراسة إذن هو إيجاد نظرية عامة لمكانة السلطات الإدارية المستقلة، بغية تحديد معالمها من أجل وضع قواعد قانونية مؤطرة، لعمل هذه السلطات تساعدها في تثبيت شرعيتها، وأهليتها في ضمان التكامل بينها، وبين باقي السلطات.

ولقد توصل البحث إلى أن السلطات الإدارية المستقلة هي سلطات عامة وهي جزء من السلطة التنفيذية لكنها مستقلة عنها من الناحية العضوية ومن الناحية الموضوعية وتتمتع بالشخصية المعنوية.

**الكلمات المفتاحية:** سلطة إدارية مستقلة، النظام الدستوري، النظام الإداري.

#### Abstract :

The role of the state witnessed a remarkable development from the interventionist state in the economic and social fields to the classical state in a neutral sense, which required the establishment of independent administrative authorities.

The aim of this study, therefore, is to establish a general theory of the status of independent administrative authorities.

\*المؤلف المرسل: سماعيل بن حفاف

The research concluded that independent administrative authorities are public bodies and are part of the executive, but independent of them from the point of view of organic and objective and have a moral personality.

**Keywords:**Independent administrative authority, constitutional system, administrative system.

## مقدمة:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة مؤسسات جديدة من مؤسسات الدولة في الجزائر، أصبحت منوطة بمهمة الضبط في جميع النشاطات مهما كان طابعها، فبعد أن تميز النشاط الاقتصادي الجزائري لفترة معتبرة من الزمن بهيمنة الدولة، وسيطرتها على كل جوانبه، حيث كانت المنظم والمنفذ أدى هذا الأسلوب التدخل إلى آثار سلبية تسببت في أزمات حادة مست جميع الميادين، فأصبح من الضروري إعادة النظر في الوظائف وتكييفها بصورة جديدة تتأقلم مع التحولات الداخلية والعالمية الجديدة، ليبرز تطور دور الدولة من دولة مسيرة إلى دولة ضامنة، وظهرت بذلك السلطات الإدارية المستقلة العمود الفقري للدولة في مختلف القطاعات، باعتبارها بديل الدولة في ضبط مختلف النشاطات.

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة، أثار إشكالية كبيرة على مستوى نظام الدولة، كون أن هذه السلطات والصلاحيات الممنوحة لها خرجت عن ما هو مألوف في النظام الدستوري والإداري على حد سواء ، مما أثار خلاف حاد بين الفقهاء والقضاء حول طبيعتها وتكييفها.

فهل هذه السلطات هي سلطة عامة أم استشارية ؟ وإذا كانت سلطة عامة فهل هي سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث أم لا ؟ وإذا لم تكن سلطة رابعة فهل هي جزء من السلطة التشريعية أن التنفيذية أم القضائية؟

وعلى هذا الأساس سنحاول الإحاطة بهذه الإشكالات والبحث عن الحلول وذلك من خلال التطرق إلى السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري في مبحث أول ونقسمه إلى مطلبين ،المطلب الأول سنعالج فيه دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، أما المطلب الثاني دستورية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، أما المبحث الثاني فهو تحت عنوان السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة النظام الإداري، وسنتطرق فيه إلى مطلبين تحت عنوان فكرة السلطة الرابعة ومشروعية الحكماء، والهيئات الإدارية المستقلة تابعة للسلطة التنفيذية إداريا لا سياسيا.

## المبحث الأول: السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة النظام الدستوري

لقد ثار خلاف حاد بين الفقهاء والمجلس الدستوري في فرنسا في تحديد طبيعة السلطات الإدارية المستقلة<sup>1</sup>، كون أن المتعارف عليه أن الدولة تبنى على ثلاث سلطات كما حددها مونتيسكيو في كتابه روح القوانين والذي اعتبر أن مبدأ الفصل بين السلطات وسيلة للتخلص من السلطة المطلقة

<sup>1</sup>– Sall Babaly, "Contribution a l'étude des autorités administratives indépendantes", **Thèse pour le doctorat en droit** , université de politiers, Faculté de droit et des sciences sociales, Mai 1990,p14.

للملوك<sup>1</sup>، وتتمثل هذه السلطات في السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية، هذه هي السلطات الثلاث المجسدة في كل نظام ديمقراطي، لكن الإشكال المطروح هو الصلاحيات التنظيمية والقضائية التي منحت للسلطات الإدارية المستقلة، وما مدى دستوريتهما؟

### المطلب الأول: دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة

لقد أثار منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية ضجة كبيرة، في ظل بناء مؤسساتي دستوري مجهل تماما هذا النوع من سلطات الضبط، ولا يعرف إلا أن السلطة التنظيمية هي ملك لجهة تنفيذية، هذه الإشكالات كانت لها نصيب في النظام الدستوري الفرنسي، كما لم يسلم النظام الدستوري الجزائري من ذلك أيضا.

### الفرع الأول: السلطة التنظيمية والسلطات الإدارية المستقلة في فرنسا

لقد أثارت دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط في فرنسا إشكالات كبيرة وجدلا بين الفقهاء وبين القضاء الدستوري واجتهاداته، هذه الإشكالات كان سببها التساؤلات المثيرة للجدل حول طبيعة السلطة التنظيمية التي منحت لسلطات الضبط والتي خالفت أحكام الدستور، هذه التساؤلات التي أرتكزت أساسا على كيفية تقبل ممارسة السلطة المعيارية من قبل سلطات عامة لا تخضع لا للرقابة السلمية ولا للرقابة الوصائية، وكيف يمكن أن يبرر نزع اختصاصات الوزير الأول والحكومة التنظيمية والتي يخضع فيها للمساءلة البرلمانية ومنحها لهذه السلطات الإدارية، هذه التساؤلات كانت موضوع نقاش بين الفقه، والاجتهاد الدستوري<sup>2</sup>.

### أولا: السلطات الإدارية المستقلة ورأي الفقه الفرنسي:

لقد لاقت فكرة منح السلطة التنظيمية لسلطات الضبط جدلا كبيرا، وعدم تقبل للفكرة أساسا من قبل الفقه الفرنسي، كون أنها تتعارض تماما وأحكام المادة 21 من الدستوري والتي تمنح الوزير الأول صلاحية السلطة التنظيمية وهذا بصفة حصرية وبدون منافسة من أي سلطات أخرى، فكيف يمكن أن تختص السلطات الإدارية المستقلة بهذه السلطة التنظيمية والتي تخولها وضع قواعد قانونية عامة ومجردة؟<sup>3</sup>، وهذا دون أن نغفل السلطات المعترف بها لرئيس الجمهورية بإمضاء المراسيم في مجلس الوزراء والأوامر<sup>4</sup>، على هذا الأساس رأى الفقه أن منح السلطة التنظيمية لسلطات الضبط يؤدي إلى تفتيت الدولة

<sup>1</sup> - فريد علواش، نبيل قرقور، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية، العدد الرابع، صادر بتاريخ مارس 2008، ص 227.

<sup>2</sup> - Arnaud HAQUET, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes Réflexions sur son objet et sa légitimité**, Revue du Droit Public, 01 mars 2008 n° 2, P 393.

<sup>3</sup> - LEFBVRE José, « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, **collection CEPRISCA**, Paris, 2002, p 97.

<sup>4</sup> - Michel Gentot, **Les autorités administratives indépendantes**. Paris: édition Monchrestien, coll.Clefs, 1991, p75.

وتجزئتها ويجرد الحكومة من جانب مهم من سلطاتها التنظيمية<sup>1</sup> التي يمكن بها فرض سيطرتها على كل جوانب حياة الدولة، وقد استند الفقه الفرنسي في رفضه للسلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط لعدم دستوريته إلى نص المادتين 34، و37 من الدستور الفرنسي والذي حدد مجال تعيينه للقانون وجعل ماعده من اختصاص اللائحة التنظيمية وبالتالي أصبح اختصاص المشرع اختصاصا مقيدا واختصاص الإدارة اختصاصا عاما<sup>2</sup>، حيث وفي نص المادة 34 من الدستور الفرنسي، تم تحديد اختصاصات البرلمان والهيئات التي يخصصها له الدستور، ويقابل هذا التحديد على سبيل الحصر، الإختصاص العام في مجال اللائحة، حيث نص الدستور الفرنسي في مادته 37 على أنه " جميع الموضوعات التي تندرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية"، وانطلاقا من نص المادتين يتضح أنه لا يوجد ما يمكن به اسناد الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط<sup>3</sup>، وحتى وإن افترضنا وجود تفويض هذه الآلية الدستورية التي يمكن بها تعديل الاختصاصات، فلم تنص النصوص التشريعية على منح إمكانية البرلمان لتعديل اختصاصاته التنظيمية بمنحها لسلطات أخرى على غرار سلطات الضبط<sup>4</sup>.

انطلاقا من كل هذا فقد استند الفقه الفرنسي لرفض منح السلطة التنظيمية لسلطات الضبط وعدم دستورتها أصلا على الأحكام التي نص عليها الدستور سواء تعلق الأمر بصاحب الاختصاص الحصري لممارسة السلطة التنظيمية العامة وهو الوزير الأول، وسواء تعلق الأمر بمجال الاختصاصات التنظيمية التي لا تملك فيها سلطات الضبط ولا مجال.

### ثانيا/السلطات الإدارية المستقلة و قضاء المجلس الدستوري:

إن الحجج المقدمة لتأكيد عدم دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط كانت محل انتقاد من طرف المجلس الدستوري، حيث أنه ومن خلال القرار رقم 86-217 المؤرخ في 18 سبتمبر والمتعلق باللجنة الوطنية للاتصالات والحريات<sup>5</sup>، بدأ المجلس تعليقاته بالنص على أحكام المادتين 21 و13 من الدستور، واللتين تنصان على أن إدارة الوزير الأول، هي بمراعاة السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية<sup>6</sup>، وبالتالي يعتبر الوزير الأول ورئيس الجمهورية هما صاحبا الإختصاص التنظيمي على المستوى الوطني، ومع ذلك لا تعتبر في أي حال من الأحوال عائقا للاعتراف - بالسلطة التنظيمية -

<sup>1</sup>-Rachid Zouaimia , Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie,Op Cit, P 105.

<sup>2</sup>- كيواني قديم، " السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، نوقشت بجامعة الجزائر، كلية الحقوق، بتاريخ 2011-2012، ص 29.

<sup>3</sup>- LEFBVRE José, Op Cit, P 97.

<sup>4</sup>- Michel Gentot, Op Cit, P 75.

<sup>5</sup>- Arnaud HAQUET, Op Cit, p 397.

<sup>6</sup>- تنص المادة 13 من الدستور الفرنسي على أنه : " يقوم رئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم والأوامر التي تتم المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، ويقوم بإسناده الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة...."، وتنص المادة 21 من الدستور أيضا على أنه " يدير الوزير الأول عمل الحكومة، وهو المسؤول عن الدفاع الوطني، ويكفل تنفيذ القوانين مع مراعاة أحكام المادة 13، كما يمارس السلطة التنظيمية ويسند الوظائف المدنية والعسكرية"

لهيئات أخرى غير الوزير الأول<sup>1</sup>، وعليه يجب أن تكون السلطة الممنوحة في مجال محدود و في إطار محدد بالقوانين والأنظمة<sup>2</sup>، فهي سلطة خاصة<sup>3</sup> ومقتصرة على تنفيذ القانون والتي يجب أن تحترم ليس فقط القوانين بل أيضا الأنظمة<sup>4</sup>.

هذا التفسير لأحكام الدستور ، والمتضمن وظيفة المشرع في توزيع السلطة التنظيمية<sup>5</sup>، تم تأكيدها في وقت لاحق، وذلك بالقرار رقم 88-248 المؤرخ في 17 جانفي 1989، والمتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري<sup>6</sup>، حيث أن المجلس الدستوري وانطلاقا من قراره الصادر 1986، اعتبر التأهيل التشريعي بمنح السلطة التنظيمية لسلطات لغير الوزير الأول لا تنطبق إلا على نطاق محدود في كل من مجال تطبيقها ومحتواها<sup>7</sup>، مقارنة بالسلطة التنظيمية الممنوحة للحكومة، وبعبارة أخرى الإختصاص التنظيمي الممنوح لهذه السلطات لا يجب أن يعطى له جانب من الأهمية لأنه لا يتعلق بالأمور الأساسية. وفي نفس قرار المجلس الدستوري لم يقبل تحديد المجلس الأعلى للسمعي البصري عن طريق التنظيم، ليس فقط القواعد الأخلاقية المتعلقة بالإشهار ، لكن أيضا مجموع القواعد المتضمنة للاتصالات المؤسساتية، والرعاية وجميع الممارسات الشبيهة، حيث اعتبر المجلس الدستوري أن هذه كبيرة جدا على المجلس الأعلى للسمعي البصري، وتتضمن نطاقا واسعا جدا ، وهو ما يتعارض مع أحكام المادة 21 من الدستور<sup>8</sup>.

وانطلاقا من كل هذا فإن السلطة التنظيمية الوطنية تقوم بتحديد العناصر الأساسية، وليس لسلطات الضبط سوى تنظيم التدابير التفصيلية، وبالتالي السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط هي تابعة وتأتي في المرتبة الثانية<sup>9</sup>، أي أن تحديد المبادئ العامة هو من اختصاص السلطة المحددة دستورا، أما السلطة التنظيمية لسلطات الضبط تتكفل وتختص بوضع العناصر والقواعد التفصيلية لها فقط<sup>10</sup>، يعني أن لها إختصاص تكميلي<sup>11</sup>.

<sup>1</sup>- M.Patrice GELARD , "Rapport sur les Autorités Administratives Indépendantes", Sénateur, Tome 1, Rapport, n 3166 Assemblée Nationale, p 51.

<sup>2</sup>- Idem

<sup>3</sup>- وبالمقابل سلطة الوزير الأول هي سلطة تنظيمية عامة، أنظر في ذلك :

Longobardi Nino, "Autorités administratives indépendantes et position institutionnelle de l'administration publique", *Revue française de droit administratif*, no 1, janvier-février 1995, p 171.

<sup>4</sup>- Michel Gentot, Op.Cit, p 76.

<sup>5</sup> - Idem

<sup>6</sup> - Arnaud HAQUET, Op Cit, p 397

<sup>7</sup>- José Lefebvre, Op.Cit, p98

<sup>8</sup> - Arnaud HAQUET, Op Cit, p397.

<sup>9</sup>-Patrice GELARD, Op Cit, p 52.

<sup>10</sup> - عادل ذوادي، " السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص: قانون دستوري، نوقشت بجامعة الحاج لخضر بانتنة، بتاريخ 2012-2013، ص 23.

<sup>11</sup>- José Lefebvre, Op Cit, p 102.

ما يمكن ملاحظته من خلال الاعتراف بالسلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، أنها سلطة مؤطرة بصفة صارمة وضيقة، ومؤكدا على رفضه لمنح سلطات واسعة لسلطات الضبط، وهذا ما أثبتته واقع السلطات في فرنسا حيث أنها لا تملك كلها سلطة التنظيم، والأكثر من ذلك فهي لا تتمتع بهذه السلطة إلا إذا كانت تدخل في مجالها التقني والضروري كما يجسد ذلك في لجنة عمليات البورصة، على هذا الأساس تم التقليل من تحويل هذه السلطة تجنباً للتعارض مع المبادئ الدستورية لا سيما المادة 21 من الدستور الفرنسي<sup>1</sup>، والتي كانت أساساً لرفض منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية.

أما فيما يتعلق بالحجة المستندة لعدم دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط، والمتعلقة بما نصت عليه المادة 34 التي تحدد صلاحيات البرلمان والتي لا يمكن له تعديلها عن طريق التفويض، فقد تدخل المجلس الدستوري ليقدر أن سلطة إصدار القرارات التي يخولها المشرع لصالح السلطات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع أحكام الدستور، بحكم أن المشرع لا يتنازل عن صلاحياته هو بالذات عن طريق تحديد إطار ممارسة هذه السلطة وشروطها، وعليه تبقى فكرة التفويض التشريعي مستبعدة من طرف المجلس الدستوري الفرنسي<sup>2</sup>.

وفي الأخير إن الاعتراف بدستورية السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة من طرف المجلس الدستوري، لا يعني استبعاد الرقابة عليها فهي تخضع على العموم للموافقة الوزارية المسبقة<sup>3</sup>.

### الفرع الثاني: السلطة التنظيمية والسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

لقد صممت المشرع الجزائري تماما من خلال أجهزته عن إشكالية دستورية السلطات الإدارية المستقلة، ولا يوجد أي تدخل للمجلس الدستوري، رغم وجود نصوص قانونية تشريعية منحت صراحة هذه السلطات، ممارسة السلطة التنظيمية على غرار سلطة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومجلس النقد والقرض، هذه الصلاحيات الممنوحة لها لا تجد لها أي حجة دستورية لممارستها، فما هو المبرر الذي يمكن أن يعطي لهذه السلطات حق ممارسة السلطة التنظيمية؟

كأصل وقاعدة عامة، أناط التعديل الدستوري لعام 2016<sup>4</sup>، السلطة التنفيذية المتمثلة في كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول اختصاص إصدار اللوائح التنظيمية، فيختص رئيس الجمهورية بممارسة السلطة التنظيمية وهي الصلاحيات القانونية الأصلية التي يقوم بممارستها منفردا في شكل مراسيم رئاسية

<sup>1</sup> - Guedon Marie-José, Op Cit, p 99.

<sup>2</sup> - حدري سمير، " السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، نوقشت بجامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، بتاريخ 2006، ص 89.

<sup>3</sup> - Rachid Zouaïmia, Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Op Cit, P 105.

<sup>4</sup> - القانون رقم 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية رقم 14 المؤرخة في 7 مارس 2016

تتضمن قواعد عامة ومجردة والتي يخول له بموجبها تنظيم تلك المسائل غير المخصصة دستوريا للقانون<sup>1</sup>.

وقد اعترف الدستور بهذه السلطة من خلال نص المادة 143 من الدستور والتي نصت على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون". أما عن الوزير الأول فقد نصت المادة 99 من الدستور على أنه: "...يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات، يرأس اجتماعات الحكومة، ويوقع المراسيم التنفيذية، يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.....".

على ضوء المادتين يثار التساؤل أين موقع السلطات الإدارية المستقلة من نص المادتين ؟ لا يمكن الجزم بعدم دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة، كون أن المشرع رغم قيامه بتوزيع السلطة التنظيمية بين رئيس الجمهورية والوزير الأول، إلا أننا ومن خلال دراسة بعض الهيئات الأخرى نجد أنها تتمتع أيضا بالسلطة التنظيمية، وعليه هناك نوعين من السلطات التنظيمية<sup>2</sup>، هناك السلطة التنظيمية العامة والتي يستأثر بها رئيس الجمهورية والوزير الأول، وهناك السلطة التنظيمية الخاصة والتي أوكلت لمختلف سلطات الدولة، إلى الجماعات المحلية، وإلى المؤسسات المتخصصة مثل المؤسسات العمومية<sup>3</sup>.

**أولاً- أساس منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر:** لم يعالج الدستور الجزائري مختلف أوجه السلطة التنظيمية، ولكن حدد فقط السلطة التنظيمية العامة والتي يستأثر بها رئيس الجمهورية والوزير الأول، لكن في الواقع نجد توزيع السلطة التنظيمية لهيئات ومؤسسات عامة ليس لها أي مرجع دستوري، لكنها توصف بأنها سلطة تنظيمية خاصة .

**1- الجماعات المحلية:** يمارس كل من الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة التنظيمية، هذه الممارسة للسلطة التنظيمية نجد لها مصدرا كذلك في القانون الفرنسي<sup>4</sup>.

وعليه حسب نص المادة 113 من قانون الولاية، الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة<sup>5</sup>، ويصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداورات المجلس التنفيذي الولائي وممارسة السلطات المحددة له في قانون الولاية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> - عادل نوادي ، مرجع سابق، ص 3.

<sup>2</sup> - Rachid Zouaimia , Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Op Cit, p 106.

<sup>3</sup> - وهناك أيضا الأشخاص الخاصة كما في حالة الفيدرالية الرياضية، والأنظمة المهنية على غرار المحضرين والموتقين وخبراء المحاسبة ، ومحافظي الحسابات والمحاسب المعتمد ، أنظر في ذلك :

Rachid Zouaimia , Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Op Cit, p 108 et 109.

<sup>4</sup> - Ibid, p 107.

<sup>5</sup> - قانون رقم 07-12 ، الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 12، صادرتاريخ 29 فبراير 2012، ص 19.

<sup>6</sup> - المادة 124، نفس المرجع، ص 20.

ويلتزم الوالي بتنفيذ مختلف القوانين والتنظيمات، وتجسيدا لسلطة الوالي يعمد إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية، وقد أوجب قانون الولاية نشر القرارات المتضمنة للتنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما. وفي الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها<sup>1</sup>. أما عن رئيس المجلس الشعبي البلدي، فقد نص قانون البلدية في مادته 94 وفي إطار احترام حقوق وحرريات المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص بما يأتي<sup>2</sup>:

- السهر على المحافظة على النظام العام وأمن الأشخاص والممتلكات
- التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية التي يجري فيها الأشخاص، ومعاينة كل مساس بالسكينة العمومية وكل الأعمال التي من شأنها الإخلال بها
- تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية مع مراعاة الأحكام الخاصة بالطرقات ذات الحركة الكثيفة
- ويتخذ قرارات بالأمر باتخاذ تدابير محلية خاصة بالمسائل الموضوعة بموجب القوانين والتنظيمات تحت إشرافه وسلطته<sup>3</sup>.

**2- الوزراء:** لا يتمتع الوزير، مبدئيا بسلطة تنظيمية عامة لأن مثل هذه السلطة من اختصاص رئيس الدولة، وهو لا يستطيع اتخاذ قرارات إلا عندما يأذن القانون له بذلك صراحة، وذلك بغية وضعه موضع التطبيق<sup>4</sup>.

بيد أن الضرورات العملية وتزايد نشاط الدولة أدى للتوسع في إصدار الأنظمة لتنفيذ القوانين في شكل قرارات وزارية، فالوزير أقدر على وضع التفاصيل للأحكام الإجمالية التي تتضمنها القوانين، ومسايرة مقتضيات الظروف التي قد تستدعي التغيير في شروط تنفيذ القوانين، بحكم اتصاله المباشر والمستمر بظروف التطبيق وملايساته، بل حتى في حال ما إذا القانون لا يعطيه هذه السلطة، فبصفته إداريا لمرفق عمومي، له أن يتخذ كل قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الإدارات الموضوعة تحت سلطته<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 125، نفس المرجع ونفس الصفحة.

<sup>2</sup> - المادة 94 من القانون رقم 11-10 الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 37، صادر بتاريخ 3 يوليو 2011، ص 16.

<sup>3</sup> - المادة 96، نفس المرجع ونفس الصفحة.

<sup>4</sup> - أحمد محيو (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ط4. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص148.

<sup>5</sup> - رضوان نسيمة، "السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، نوقشت بجامعة أحمد بوقرة بومرداس، بتاريخ 21/10/2011، ص 39.



ولا يقتصر الأمر على هذا فيمكن للوزراء ممارسة السلطة التنظيمية وذلك عن طريق التفويض الذي يمنحه الوزير الأول<sup>1</sup>، وهذا ما نجده من خلال القانون رقم 05-01 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويلها ومكافحتها، حيث ومن خلال نص المادة 21 والتي تتعلق بإرسال تقرير سري من طرف مصالح الضرائب والجمارك<sup>2</sup>، فقد أحالت المادة تحديد كيفية تطبيقها عن طريق التنظيم، وفعلا صدر قرار وزاري عن وزير المالية يحدد شروط تطبيق المادة<sup>3</sup>. وأخيرا يمكن للمشرع أن يكلف وزراءه بتحديد كيفية تطبيق قانون ما في مجال متعلق بقطاعهم<sup>4</sup>، وهذا ما نجده في من خلال نص المادة 43 مكرر 1 من القانون رقم 08-06 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي<sup>5</sup>، حيث يمكن أن تضمن مؤسسات ينشئها شخص معنوي خاضع للقانون الخاص تكوينا عاليا في الطورين الأول والثاني، وأضافت نفس المادة على أنه يخضع إنشاء هذه المؤسسات الخاصة للتكوين العالي لشروط يبينها دفتر شروط، يحدده الوزير المكلف بالتعليم العالي، وقد صدر قرار الوزير يحدد فيه دفتر شروط تسليم رخصة إنشاء مؤسسة خاصة للتكوين العالي<sup>6</sup>، وتضيف المادة 21 مكرر 1 من نفس القانون أعلاه على أنه يمكن أن يرخص للطلبة المسجلين لنيل شهادات التعليم العالي المحدثة قبل تاريخ صدور هذا القانون بمتابعة دراسات في الأطوار الأول والثاني والثالث، وفق شروط يحددها الوزير المكلف بالتعليم العالي<sup>7</sup>.

#### ثانيا/ السلطة التنظيمية الخاصة للسلطات الإدارية المستقلة:

انطلاقا مما سبق يتضح أنه مادام هناك هيئات غير رئيس الجمهورية والوزير الأول، لها صلاحيات التنظيم، رغم عدم النص عليها دستوريا، ولم يثر بشأنها أي إشكال لا قانوني ولا قضائي، فإن منح السلطات الإدارية المستقلة السلطة التنظيمية لا يثير أي مشكل من الناحية العملية بل بالعكس نجد له قبولا مثل ما وجدته الهيئات والمؤسسات العامة الأخرى والتي لا تختلف عنها من حيث الممارسة<sup>8</sup>.

<sup>1</sup>- Rachid Zouaïmia , Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Op Cit, p 107.

<sup>2</sup>- القانون رقم 05-01، الموافق 6 فبراير 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، *الجريدة الرسمية*، عدد رقم 11، صادر بتاريخ 9 فبراير 2005، ص 10.

<sup>3</sup>- قرار موافق 30 مارس 2008، يحدد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 05-01 الموافق 6 فبراير 2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، *الجريدة الرسمية*، عدد رقم 25، صادر بتاريخ 18 مايو 2008.

<sup>4</sup>- Rachid Zouaïmia , Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Op Cit, p 107

<sup>5</sup>- القانون رقم 08-06 الموافق 23 فبراير 2008، يعدل ويتم القانون رقم 99-05 الموافق 4 أبريل 1999، والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، *الجريدة الرسمية*، عدد رقم 10، صادر بتاريخ 27 فبراير 2008، ص 40.

<sup>6</sup>- قرار موافق 18 يونيو 2008، يحدد دفتر شروط تسليم رخصة إنشاء مؤسسة خاصة للتكوين العالي، *الجريدة الرسمية*، عدد رقم 48، صادر بتاريخ 24 أوت 2008.

<sup>7</sup>- القانون رقم 08-06، مرجع سابق، ص 39.

<sup>8</sup>- Catherine Teitgen -Colly, "Les instances de régulation et la constitution", Revue de droit publique, 1990, p 153.

وكما رأينا سابقا فإن السلطات التنظيمية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة هي سلطات تابعة ومرتبطة بالسلطة التنظيمية العامة ولا يمكن الخروج عنها.

لكن رغم كل هذا حتى وإن سلمنا بعدم وجود تعارض دستوري بالنسبة لمنح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، لكن هذه السلطة كما قلنا ليست عامة لكن هي ذات طبيعة تقنية كون موضوعها يتعلق بتوضيح بعض الالتزامات أو بعض الحقوق المحددة مسبقا من طرف القانون، حيث تعتبر هذه السلطة في هذه الحالة كخبير يقوم بصياغة مقاييس أو قواعد تقنية<sup>1</sup> كما نجده في حالة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وهي لا تطرح إشكالا كبيرا، لكن ماذا لو كانت هذه السلطة الممنوحة ذو طبيعة معيارية حقيقية، تهدف إلى وضع قواعد عامة، مثل ما هو ممنوح لمجلس النقد والقرض. هذه السلطة لا ترتقي لأي تفويض ممنوح من السلطة التنفيذية، والتي تضع سلطة الضبط في وضعية "من الباطن" لهذا الأخير<sup>2</sup>، في الواقع القانون نفسه قام بإسناد السلطة التنفيذية لمجلس النقد والقرض، وانطلاقا من هذا يمكن تبرير هذه الإسنادات بالرجوع إلى ما يطلق عليه الامتياز، المعبر عنها في القانون الفرنسي<sup>3</sup>.

رغم كل ما يحيط من غموض في مسألة دستورية السلطة التنظيمية ، إلا أنها لم تثر إشكالات كثيرة وتقبلها النظام الدستوري، إلا أن منحها لسلطات الضبط لم يكن على إطلاقه، فكما رأينا أن هذه السلطة التنظيمية هي سلطة خاصة بمجال النشاط الذي تشرف عليه هذه السلطات، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فقد أخضع القانون الجزائري ممارسة السلطة التنظيمية لمجموعة من الإجراءات، فنجد أن مجلس النقد والقرض أثناء إصداره للأنظمة يتبع مجموعة من الخطوات حيث أن الأنظمة التي يصدرها لا تكون قابلة للتنفيذ من يوم الموافقة عليها من طرف المجلس ، بل لابد أن تبلغ خلال يومين إلى الوزير المكلف بالمالية و الذي يكون له مهلة 10 أيام لطلب تعديلها ، ويكون المجلس ملزم بالاجتماع مرة ثانية للنظر في اقتراح الوزير و ذلك باستدعاء من طرف المحافظ في أجل 05 أيام<sup>4</sup>.

و يكون القرار الجديد الذي يتخذه المجلس نافذا مهما كان مضمونه سواء أخذ باقتراحات الوزير أم لا و لا يكون لهذا الأخير سوى الطعن قضائيا كما سيلي شرحه.

وعليه، و بصفة غير مباشرة ، فإن المشرع منح للوزير المكلف بالمالية سلطة طلب مداولة ثانية حول النظام الموافق عليه من طرف المجلس و هو ما يماثل كثيرا إجراءات القراءة الثانية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- Rachid Zouaimia, Les **Autorités de Régulation Indépendantes dans le Secteur Financier en Algérie**. Alger: Editions Houma, 2005, p 31.

<sup>2</sup>- José Lefebvre, Op Cit, p 109.

<sup>3</sup>- Rachid Zouaimia , Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Op Cit, p 106.

<sup>4</sup>- المادة 63 من الأمر رقم 03-10 ، مرجع سابق، ص 11.

<sup>5</sup>-Rachid Zouaimia , **Les Autorités Administratives Indépendantes et la Régulation Economique en Algérie** . Alger :éd Houma,2005, p 55.

أما بالنسبة للأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة فإنها تخضع قانونا لإجراء الموافقة ، حيث تنص المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 و المتعلق ببورصة القيم المنقولة على أنه يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم و تنشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة<sup>1</sup>، وتطبقا لهذه المادة صدر المرسوم التنفيذي رقم 96-102 حيث جاء ينص في مادته الأولى على أنه يوافق الوزير المكلف بالمالية بقرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها<sup>2</sup>.

ولا تعتبر موافقة الوزير المكلف بالمالية الإجراء الذي يضيء صفة النظام لما تقرره لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة طبقا لنص المادة 31 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة بل هي شرط من أجل دخولها حيز النفاذ.

و تجدر الإشارة إلى أنه وفي حالة عدم موافقة الوزير المكلف بالمالية على النظام فإنه يبقى مجرد مشروع وعليه تتجلى لنا أهمية إجراء الموافقة الذي يركز عليه وجود الأنظمة التي تصدرها اللجنة<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني: دستورية السلطة القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة

تعتبر السلطة القضائية أحد أهم ركائز مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه وبظهور السلطات الإدارية المستقلة، بدأت هذه الركيزة بالتزعزع، وذلك بسبب استيلاء سلطات الضبط لأهم صلاحية هي الصلاحية القمعية، وهو ما نجده قد تكرر من خلال النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات، ورغم أن المشرع وانطلاقا من الدستور اعتبر أن احتكار السلطة القمعية هو من اختصاص السلطة القضائية، حيث أنه حسب المادة 164 من التعديل الدستوري 2016 تقضي باختصاص القضاة بإصدار الأحكام ، وتضيف المادة 157 من نفس الدستور على أن السلطة القضائية تهدف إلى حماية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية، فما موقع سلطات الضبط من السلطة القضائية؟

إن الإشكال الذي طرح بشأن السلطات القمعية الممنوحة لسلطات الضبط، له تأثيرين، التأثير الأول هو من الناحية الشكلية كون أن عدم تكريسه في الدستور يؤدي الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، وممارسة سلطات خارج إطارها تنتافي تماما والمبدأ، أما التأثير الثاني وليس أقل قيمة من الأول هو تقليص دور القاضي بشكل يمكن أن يؤثر على مكانة السلطة القضائية، كون أن هناك سلطة توازيها في فرض العقوبات، لهذا عبر الفقيه WALINE على اعتبار العقوبات الإدارية تعتبر خطيرة جدا كونها

<sup>1</sup> - المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق، ص 7.

<sup>2</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 96-102 الموافق في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 الموافق 23 يوليو 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، عدد رقم 18، صادر بتاريخ 20 مارس 1996، ص 10.

<sup>3</sup> - Rachid Zouaimia : Les Autorités Administratives Indépendantes et la Régulation Economique en Algérie, op. cit, p 58.

تؤدي إلى ظهور وتطور ظاهرة مقلقة في القانون وهو ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر، فهذه الهيئات تقلص من دور القاضي<sup>1</sup>.

إلا أن هذا الإشكال في بعض الدول الأخرى لا يطرح بتاتا، خاصة التي تبنت فكرة القمع الإداري دستوريا كإسبانيا والبرتغال<sup>2</sup>، حيث أعطى الدستور الإسباني لسنة 1978 مكانة للعقوبات الإدارية حيث تنص المادة 25 في فقرتها الأولى منه على أنه: "لا يمكن أن يدان أو يعاقب أي شخص بمناسبة ارتكاب أفعال لا تمثل جريمة أو مخالفة إدارية في الوقت الذي ارتكبت فيه و ذلك بالنظر إلى النص القانوني الساري المفعول وقت ارتكابها"، وفي نفس السياق تحظر الفقرة الثالثة من نفس المادة توقيع العقوبات السالبة للحرية من طرف الإدارة، بينما يميز الدستور البرتغالي لسنة 1976 بين المخالفات الجزائية والإدارية، فنص في المادة 1/168 منه يعطي الحق للمشرع الوطني أو الجهوي اختصاصا في تحديد النظام العام للمخالفات التأديبية والأفعال غير المشروعة والإجراءات الواجب احترامها.

أما الدساتير التي لا يعترف دستورها بالسلطة القضائية ، فقد تدخل القاضي الدستوري للاعتراف بذلك، حيث ميزت المحكمة الدستورية في ألمانيا بين المخالفات الجزائية التي تدخل ضمن اختصاص القاضي، والمخالفات التنظيمية الخاصة بالمجال الاقتصادي أين تم القبول بالقمع الإداري، ومنح للمشرع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي<sup>3</sup>، وذلك في إطار وضع سياسة إزالة التجريم<sup>4</sup>، وهو نفس الاتجاه الذي سلكه القاضي الدستوري الإيطالي سنة 1970، حيث سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية<sup>5</sup>.

ولقد تعرض المجلس الدستوري الفرنسي لمسألة دستورية السلطة القمعية من خلال ثلاثة مراحل: حيث اعتبر في مرحلة أولى العقوبات الإدارية غير دستورية لتعارضه مع مبدأ الفصل بين السلطات إلا

---

<sup>1</sup> عيساوي عز الدين، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة ، مآل مبدأ الفصل بين السلطات "، مجلة الاجتهاد القضائي ، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية ، جامعة محمد خيضر كلية الحقوق ، العدد الرابع ، صادر بتاريخ مارس 2008، ص 209.

<sup>2</sup> نفس المرجع، ص 210.

<sup>3</sup> زعاتري كريمة، " المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مذكرة ماجستير في شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، نوقشت بجامعة امحمد بوقرة بومرداس، بتاريخ 2012/2011، ص 117.

<sup>4</sup>-Rachid Zouaimia: Les Autorités Administratives Indépendantes et la Régulation Economique en Algérie, op cit, p 87.

<sup>5</sup> عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة ، مآل مبدأ الفصل بين السلطات ، مرجع سابق، ص 210.

أنه هناك من يرى أنه اكتفى بالإشارة إلى أن هذه العقوبات لا يجوز أن توكل لسلطة إدارية، وذلك من خلال قرار رقم 84-181 بتاريخ 10-11 أكتوبر 1984<sup>1</sup>.

وعرف مرحلة ثانية تميزت بالإقرار النسبي بدستورية الجزاءات الإدارية و ذلك في حالة وجود علاقة بين الإدارة وصاحب الشأن و ذلك بموجب قراره الصادر بتاريخ 17-01-1989 في قضية المجلس الأعلى السمي البصري حيث جاءت إجابة المجلس الدستوري حول النقاط التالية:  
فبالنظر لل صعوبات المجهولة حول وسائل الاتصالات السمعية والبصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام والمحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية ، يمكن لوسائل الاتصالات أن تمس هذه الاعتبارات، وبالتالي يمكن ربطها بنظام الترخيص، وبالنظر لمحدودية الذبذبات، وقد يعهد لهيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة في إطار التراخيص التي تمنحها، يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات<sup>2</sup>، وهذا واعتبر المجلس الدستوري عدم تعارض العقوبات التي تفرضها مع مبدأ الفصل بين السلطات إذا كانت هذه الجزاءات ضد أشخاص تربطهم بالإدارة علاقة كالموردين و المستفيدين من رخص لممارسة نشاطهم المهني<sup>3</sup>.

والمرحلة الأخيرة وهي مرحلة الإقرار التام بدستورية العقوبات الإدارية بموجب قراره الصادر بتاريخ 28/07/1989 خلال النظر في صلاحيات لجنة عمليات البورصة، والذي منحت له عند إنشائه اختصاص قمعي و خوله القانون سلطة فرض جزاءات مالية تصل إلى 60 مليون فرنك فرنسي وأكثر لقمع مخالفة واجبات مهنة سمسار الأوراق المالية<sup>4</sup>.

وأحيل القانون على المجلس الدستوري للبت في دستورية هذه الجزاءات، وأكد عدم معارضة هذه الأخيرة للدستور الفرنسي، وهذا ماجاء من خلال قراره الصادر في 28/07/1989 و الذي نص على أنه

<sup>1</sup>قرار المجلس الدستوري الفرنسي ر قم 181.84 المؤرخ في 11/10/1984، منشور في الموقع:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1984/84-181-dc/decision-n-84-181-dc-du-11-octobre-1984.8135.html>

<sup>2</sup>- حدري سمير ، مرجع سابق، ص 119.

<sup>3</sup>-décision n° 88-248DC du 17 janvier 1989, loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30septembre 1986 relative à la liberté de communication : «... considérant que pour la réalisation de ces objectifs de valeur constitutionnelle, il est loisible au législateur de soumettreles différentes catégories de services de communication audiovisuelle à un régime d'autorisation administrative, qu'il est loisible également de charger une autorité administrative indépendante de veiller au respect des principes constitutionnels en matière de communication audiovisuelle, que la loi peut , de même , sans qu'il soit porté atteinte au principe de la séparation des pouvoirs , doter =l'autorité indépendante chargée de garantir l'exercice de la liberté de communication audiovisuelle de pouvoirs de sanction dans la limite nécessaire à l'accomplissement de sa mission.... ».

<sup>4</sup>- أحسن بوسقيعة،المصالحة في المواد الجزائية يوجه عام و في المادة الجمركية بوجه خاص،الطبعة الأولى. الجزائر: الديوان الوطني للأشغال التربوية،2001،ص256.

لا يوجد أي مبدأ دستوري بما في ذلك مبدأ الفصل بين السلطات، ولا أي قاعدة دستورية أخرى تمنع السلطة الإدارية من خلال ممارستها لامتيازاتها كسلطة عامة أن تفرض جزاءات...<sup>1</sup>.

وعليه فإن السلطة القمعية لا تتنافى مع أحكام الدستور سيما مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويمكن لمختلف السلطات الإدارية المستقلة أن تمنح لها اختصاصات قمعية و ما ذلك إلا تعبير عن امتيازات السلطة العامة.

غير أن المجلس الدستوري الفرنسي، تدخل لتقنين ممارسة الاختصاص حيث أنه<sup>2</sup> :

لا يمكن منح هذا الاختصاص لسلطة إدارية مستقلة إلا ضمن الحدود الضرورية لتأدية مهامها، ويعود للمشرع اختصاص مواعمة ممارسة هذه السلطة مع التدابير الموجهة لحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

### المبحث الثاني: السلطات الإدارية المستقلة في مواجهة النظام الإداري

يقدم الفقه عدة حلول لمحاولة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري ومن أجل أن لا تبقى بعيدة عن الرقابة فهناك من يحاول التأسيس للسلطة الرابعة وهناك من يحاول أن يعطي لها مشروعية بالنظر إلى فكرة التمثيل الاجتماعي ويوجد اتجاه آخر يدمج هذه الهيئات في السلطة التنفيذية لكن دون تبعية سياسية.

#### المطلب الأول: فكرة السلطة الرابعة ومشروعية الحكماء

##### الفرع الأول: فكرة السلطة الرابعة

في قرار M.Retail في 10 جويلية 1981<sup>3</sup>، أكد مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري لوسيط الجمهورية<sup>4</sup>، وذلك بعد جدل قضائي حول الطبيعة القانونية للوسيط وضمن أي سلطة يندرج، هل ضمن السلطة التشريعية وبالتالي يكتسب حصانة من الرقابة القضائية، أو تسقط هذه الحصانة بتكليفه ضمن السلطة التنفيذية أو القضائية، غير أن هذا القرار كان محل نقد فقهي، حيث اعتبر الفقهاء مثل الفقيه

<sup>1</sup> - قرار المجلس الدستوري رقم 260.89 المؤرخ في 1989/07/28 حول دستورية القانون المتعلق بحماية و شفافية سوق المالية، منشور في الأنترنيت في الموقع:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1989/89-260-dc/decision-n-89-260-dc-du-28-juillet-1989.8652.html>

<sup>2</sup> - وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 132.

<sup>3</sup> - Sall Babaly, "Contribution a l'étude des autorités administratives indépendantes", Thèse de doctorat en droit, université de politiers, faculte de droit et des sciences sociales, Mai 1990, p 27, et Jean-Marie AUBY, RDP. 1981, notes de jurisprudence, p1687.

<sup>4</sup> - نظام الوسيط الفرنسي هو مأخوذ من نظام الامبودسمان أو المفوض البرلماني الذي انتشر في الدول الاوربية الاسكندنافية وخاصة في السويد، وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الادارة والحكومة وحماية الافراد وحرياتهم، وقد استحدثت السويد هذا النظام عام 1713 ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين الأفراد بين سلطة البرلمان والسلطة التنفيذية وللدن من تعسف هذه الأخيرة في استخدامها لامتيازاتها في مواجهة الأفراد أنظر في ذلك:

Sall Babaly, Op Cit ,p21,22.

Y.Gaudemet على أن هذه الهيئة لا تنتمي لا إلى السلطة التنفيذية ولا السلطة القضائية ولا التشريعية، وما قبول البعض لهذا القرار إلا لأنه قام باستبعاد الطابع التشريعي لصفة الوسيط وكرس الطبيعة الإدارية<sup>1</sup>، هذه الأخيرة التي لم تكن ناتجة عن تفكير قانوني متيقن إنما عن طريق الخطأ، فهذه الهيئات إدارية لأنها لا يمكن أن تكون غير ذلك<sup>2</sup>.

هذا المسعى يؤدي إلى قراءة سيئة للمبادئ الدستورية كمبدأ الفصل بين السلطات، فهناك العديد من الكتاب من يرى أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني حتما ثلاثية السلطات، وأن الدستور لا يضع مبدأ مقيدا، فالمبدأ ليس ثلاثية السلطات لكن الفصل بين السلطات، لذا فهذا الأخير هو من له الصفة الإلزامية وليس ثلاثية السلطات<sup>3</sup>.

إنّ القول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تعد كأنها خلق لسلطة رابعة يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات، وقد ثار النقاش في فرنسا بشأن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري على غرار الهيئات الأخرى المنصوص عليها دستوريا فقد كان الرئيس الفرنسي السابق François MITTERRAND يؤيد هذه الفكرة<sup>4</sup>.

والنتيجة حسب هذا الفقه هي عدم إمكانية إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الثلاث التقليدية، فهي تشكل سلطة جديدة رابعة، ووحدها تمثل الإجابة المقنعة لمشكلة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في النموذج المؤسساتي<sup>5</sup>.

إن مثل هذه الفكرة تظهر غريبة، بل تهدم البناء المؤسساتي التقليدي. لكن الفقه المؤيد لهذه الفكرة لا يرى أي تعارض بينها وبين الدستور، فلا يوجد أي حاجز أو أي مبدأ دستوري يقف أمام الاعتراف بدستورية " السلطة الرابعة " ، كما أشار إلى ذلك الفقيه AUTIN " إذن إنه من المشروع المرافعة لمساندة نموذج مؤسساتي هجين واستثنائي وكما يسميه J. CHEVALLIER حركة تعدد مراكز القرار الإداري"<sup>6</sup>. في نفس السياق، يؤيد الأستاذ G. TIMSIT فكرة حداثة وأصالة هذه الهيئات الإدارية المستقلة، وينتقد الرأي الذي مفاده أن هذه الهيئات تندمج في النظام التقليدي للدولة بإحاقها بالسلطة التنفيذية، و كل محاولة لاستغراق الهيئات الإدارية المستقلة من طرف السلطة التنفيذية، يؤدي إلى فقدانها لخصوصياتها.

<sup>1</sup>- Ibid, p27.

<sup>2</sup>-رضوان نسيمية، مرجع سابق، ص 34.

<sup>3</sup>- نفس المرجع ونفس الصفحة.

<sup>4</sup>-Aude Rouyère," **La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes : quelle signification**", n 5, RFDA, 05/11/ 2010, p888.

<sup>5</sup>- حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص 53.

<sup>6</sup>- عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، بتاريخ 24/23 ماي 2007، ص 28.

بل أنه يذهب إلى أبعد من زملائه ليدافع من أجل ظهور منطق جديد غير مزدوج الذي لا يؤدي بالضرورة إلى الاختيار بين منطق الدولة واللدولة، وبين منطق القانون واللاقانون<sup>1</sup>.

إن كل آراء الفقهاء الذين أيدوا فكرة السلطة الرابعة لم تلق قبولا غالبا من الفقه، حيث أنهم رأوا بأن<sup>2</sup>:

- فكرة السلطة الرابعة هي فكرة منقّدة، هل حقا وجود نص دستوري يسمح بإنشاء هذه الهيئات سيقتضي حتما على المشكل؟ الإجابة ستكون بالنفي، فالدستور لا يوجد فيه أي نص يعارض إنشاء هذه الهيئات الإدارية المستقلة، المهم كيف يمكن لنا أن نضع هيئات دون أن تمس الهيئات الموجودة أصلا أي دون أن تتدخل أو تتداخل في اختصاص هيئات أخرى؟ هذا غير ممكن، فمهام الهيئات الإدارية المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس اختصاص الهيئات الأخرى.

- إذا كان هؤلاء الفقهاء يساندون الاعتراف بفكرة السلطة الرابعة إلا أنهم لم يحددوا مما تتألف هذه السلطة، فالسلطات الدستورية التي تشكل السلطة الرابعة متباينة، فلا يمكن أن تشكل سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطائها والتي لا يمكن إلحاقها بالسلطات الثلاثة التقليدية، فهذا التحليل لا يمكن أن يكون أكثر إقناعا من التحليل الذي يلحق الهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية عن طريق الخطأ.

- تتعلق بصفة خاصة بفكرة المنطق غير المزدوج، المقدمة من طرف الأستاذ Gérard TIMSIT، أين يتم الرجوع إلى فكرة الدولة كمجموعة مترابطة من السلطات والهيئات، هذا التفكير يسمح بفهم أن الدولة المبنية على التوزيع الثلاثي للسلطات فكر يمكن هجره، غير أن هذا التحليل لا يمكن أن يجمع أو يستوعب الموقع الفعلي للهيئات الإدارية المستقلة في التنظيم المؤسسي، بل لا يمكن له أن يسمح لنا بفهم ما هو الأسلوب المشترك الذي تدير عليه الهيئات الإدارية المستقلة ضمن التنظيم المؤسسي، وما هو الغطاء الإجرائي الذي يجب وضعه لهذه الهيئات، والأستاذ G. TIMSIT يعترف بذلك "بالأحرى، المشكل يتمثل في ابتكار تقنيات جديدة لرقابة هذا النوع الجديد من الهيئات".

### الفرع الثاني: تأسيس سلطات الضبط على مشروعية الحكماء

إن النقد الذي وجه لتضمين سلطات الضبط ضمن السلطة الرابعة، أدى إلى ظهور أساس آخر، يستند لفكرة مشروعية الحكماء فمن حيث تشكيلها أين تكون مركز نقاشات ومواجهة وبعدها يكون إجماع الآراء، ومن جهة أخرى بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن<sup>3</sup>.

إنّ هذه الفكرة قريبة جدا من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الإنجليزي أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف، فحسب الأستاذة

<sup>1</sup>- نفس المرجع، ص 28.

<sup>2</sup>- نفس المرجع، ص 29.

<sup>3</sup>- رضوان نسيمة، مرجع سابق، ص 35.



COLLYTEITGEN- فإن هذه الفكرة إذا كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة تكون كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه مونتسكيو كون أن هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية<sup>1</sup>. لكن رغم هذا فإن فكرة الهيئات الإدارية المستقلة لقيت نفس المشكل في إنجلترا، أين مبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية. فاستقلالية هذه الهيئات يقلل من المسؤولية الوزارية ويؤدي إلى تخوف البرلمانين<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: الهيئات الإدارية المستقلة تابعة للسلطة التنفيذية إداريا لا سياسيا

لقد اهتدى المؤسس الدستوري الأمريكي، إلى فكرة الرقابة البرلمانية على هذه السلطات، و في نفس السياق أصدر المجلس الدستوري الفرنسي على استقلالية هذه السلطات، إلا أن النظام الجزائري فقد اخذ منحى آخر.

### الفرع الأول: الفقه المقارن

مشكل إدخال سلطات الضبط تم حله في الولايات المتحدة الأمريكية بقبول فكرة الرقابة السياسية على هذه الهيئات من طرف الكونغرس عن طريق تعيين أعضاء فيها وتحديد ميزانيتها وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع<sup>3</sup>.

في نفس النهج جاء قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات حيث أكد على استقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها للرقابة القضائية، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على نشاطات إدارات الدولة، فالمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري<sup>4</sup>. وعليه فإن الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة لكن بوصفها شخص معنوي من القانون العام وليس بوصفها سلطة سياسية، أي الدولة بالمفهوم الإداري لا الدستوري والدولي، فهناك تفكك في وظائف الدولة، فالمهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية، في حين أن الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة منزوع منها الجانب السياسي<sup>5</sup>، وهذا الأمر الذي يستدعي إزاحة السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية، وهناك إعادة توزيع للاختصاص بين السلطة السياسية والإدارية، فإذا كانت السلطة التنفيذية سلطة أمرة تجاه الإدارة التقليدية فهي منسقة في حالة الهيئات الإدارية المستقلة، فهذه الأخيرة تمثل الاتجاه الثاني في التحديد الذاتي لسلطات الدولة إلى جانب اللامركزية<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> نفس المرجع، ونفس الصفحة.

<sup>2</sup> عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 30.

<sup>3</sup> نفس المرجع، ونفس الصفحة.

<sup>4</sup> نفس المرجع، ص 31.

<sup>5</sup> رضوان نسيم، مرجع سابق، ص 36.

<sup>6</sup> عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 31.

## الفرع الثاني: النظام الجزائري

هذه الحلول كانت في الفقه المقارن، لكن إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري كانت مشكلا حيث لم يقبلها بسهولة، فسمت النظام الإداري الأساسية هي تمركز السلطة بين أيدي الهيئة التنفيذية، التي لا تقبل بسهولة، فسمته الأساسية هي تمركز السلطة بين أيدي الهيئة التنفيذية، التي لا تقبل التنازل عن الاختصاصات إلا برقابة شديدة على الهيئات المتنازل لها<sup>1</sup>.

### الخاتمة:

إن قبول سلطات الضبط وفرضها لنفسها في الأنظمة الإدارية لم يكن من قبيل الحتمية الشرعية، بل أن قبولها كان فرض مجموعة من الاعتبارات، فمن خلال كل ما سبق يمكن استخلاص ما يلي:

- السلطات الإدارية المستقلة هي استجابة قانونية لخلفية اقتصادية محضة، ذلك أن المحيط العام الذي تعمل فيه المؤسسات العمومية أصبح متميزا بضعف الثقة في قدرة الدولة على حل المشاكل الجديدة، حيث لم تعد قادرة على إعطاء إجابات وحلول لكل القضايا والإشكاليات المطروحة، فالتقليدية التي كانت تتمثل في رفع النفقات أو إصدار تشريعات جديدة أصبحت متجاوزة، ولا تتوافق مع طبيعة وحجم المشاكل الجديدة، وهو ما فرض ضرورة تبني مقاربات جديدة ومبدعة.

- كما تتمثل دور السلطات الإدارية المستقلة في حماية الحريات والحقوق الفردية والجماعية وصيانة النظام العام الاقتصادي والمالي، إنها تكتسب شرعيتها ليس من صندوق الاقتراح والانتخاب الديمقراطي، بل من ضمانات الاستقلالية والحياد، واختصاصها وتكوينها وطريقة ومنهج عملها.

- يثير مفهوم السلطات الإدارية المستقلة نظرا لحدائته وأصالة النظام القانوني لهذه السلطات وتمتعها بسلطات هامة شبيهة بتلك الممنوحة لكل من القاضي والسلطة التنفيذية، مشاكل وصعوبات قانونية جمة بالنسبة للنص الأساسي في الدولة، غير أن الاجتهاد القضائي وخاصة الفرنسي منه تدخل لمواءمة وموافقة هذا المفهوم مع الدستور والنظام الإداري للدولة.

وعلى هذا نقترح :

لضمان قيام السلطات الإدارية المستقلة بوظيفتها وهي وظيفة تنفيذية، يجب على المشرع الجزائري بتبني النموذج الفرنسي الذي تستقل فيه السلطات الإدارية عن السلطة التنفيذية استقلال شبه تام من حيث الأشخاص والنشاط مع احتفاظ هذه الهيئات بصفاتها التنفيذية أو الإدارية.

كما يجب أن تخضع هذه السلطات إلى السلطة التشريعية.

<sup>1</sup> - رضوان نسيم، مرجع سابق، ص 37.

**قائمة المصادر والمراجع:**

**أولا / قائمة المصادر:**

**أ-الدستور**

قانون رقم 08-19، الموافق 15 نوفمبر 2008، يتضمن التعديل الدستوري، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

**ب-النصوص القانونية:**

1- القانون رقم 08-06 الموافق 23 فبراير 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 99-05 الموافق 4 أبريل 1999، والمتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 10، صادر بتاريخ 27 فبراير 2008.

2- القانون رقم 05-01، الموافق 6 فبراير 2005، يتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 11، صادر بتاريخ 9 فبراير 2005.

3- القانون رقم 11-10 الموافق 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 37، صادر بتاريخ 3 يوليو 2011.

4- قانون رقم 12-07، الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 12، صادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

5- المرسوم التنفيذي رقم 96-102 الموافق في 11 مارس 1996، المتضمن تطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 الموافق 23 يوليو 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 18، صادر بتاريخ 20 مارس 1996، ص 10.

6- قرار موافق 18 يونيو 2008، يحدد دفتر شروط تسليم رخصة إنشاء مؤسسة خاصة للتكوين العالي، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 48، صادر بتاريخ 24 أوت 2008.

7- قرار موافق 30 مارس 2008، يحدد شروط تطبيق المادة 21 من القانون رقم 05-01 الموافق 6 فبراير 2005، المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومكافحتها، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 25، صادر بتاريخ 18 مايو 2008.

**ثانيا /قائمة المراجع:**

**أ-الكتب:**

1- أحسن بوسقيعة، **المصالحة في المواد الجزائية يوجه عام و في المادة الجمركية بوجه خاص**، الطبعة الأولى. الجزائر: الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2001.

2- أحمد محيو (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، **محاضرات في المؤسسات الإدارية**، ط4. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2006.

**ب-الرسائل الجامعية:**

1- حدري سمير، " **السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية**"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، نوقشت بجامعة أحمد بوقرة بومرداس، كلية الحقوق والعلوم التجارية، بتاريخ 2006.

2- رضوان نسيم، " **السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة**"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، نوقشت بجامعة أحمد بوقرة بومرداس، بتاريخ 2011/10/21.

- 3- زعاتري كريمة، " المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مذكرة ماجستير في شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، نوقشت بجامعة امحمد بوقرة بومرداس، بتاريخ 2012/2011.
- 4- عادل ذواوي، " السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية تخصص: قانون دستوري، نوقشت بجامعة الحاج لخضر باتنة، بتاريخ 2013-2012.
- 5- كيواني قديم، " السلطة التنظيمية في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع قانون المؤسسات، نوقشت بجامعة الجزائر، كلية الحقوق، بتاريخ 2012-2011.

#### د-المقالات في المجلات:

- 1- فريد علواش، نبيل قرقور، "مبدأ الفصل بين السلطات في الدساتير الجزائرية"، مجلة الاجتهاد القضائي، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية، العدد الرابع، صادر بتاريخ مارس 2008.

#### ه-المدخلات في الملتقيات والندوات:

- 1- عيساوي عز الدين، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة"، مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية، جامعة محمد خيضر كلية الحقوق، العدد الرابع، صادر بتاريخ مارس 2008.
- 2- عيساوي عز الدين، "الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، بتاريخ 24/23 ماي 2007.

#### Bibliographie

##### A/ livres

- 1- Michel Gentot, **Les autorités administrative inddépendantes**. Paris: édition Monchrestien, coll.Clefs, 1991.
- 2- Rachid Zouaimia , **Les Autorités Administratives Indépendantes et la Régulation Economique en Algérie** . Alger :éd Houma,2005.
- 3-Rachid Zouaimia ,**Les Autorités de Régulation Indépendantes dans le Secteur Financier en Algérie**. Algèr:Editions Houma, 2005.

##### B/ Thèse

- 1- Sall Babaly, "Contribution a l'étude des autorités administratives indépendantes", **Thèse pour le doctorat en droit**, université de politiers, Faculté de droit et des sciences sociales, Mai 1990.

##### C/ Articles

- 1- Arnaud HAQUET, **Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes Réflexions sur son objet et sa légitimité**, Revue du Droit Public, 01 mars 2008 n° 2 .
- 2- Aude Rouyère," **La constitutionnalisation des autorités administratives indépendantes : quelle signification**", n 5, RFDA, 05/11/ 2010.
- 3- Catherine Teitgen -Colly, "**Les instances de régulation et la constitution**", Revue de droit publique, 1990.
- 3- LEFBVRE José, « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable», in N. Decoopman, s/dir, le désordre des autorités administratives indépendantes l'exemple du secteur économique et financier, PUF, collection CEPRISCA,Paris, 2002.
- 4- Longobardi Nino, "**Autorités administratives indépendantes et position institutionnelle de l'administration publique**", **Revue française de droit administratif**,no 1, janvier-février 1995.