

## رقابة القضاء على السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري

### Judiciary control over independent administrative authorities in Algerian law

عبان حسام الدين\*

مخبر المرافق العمومية والتنمية

جامعة جيلالي ليابس- سيدي بلعباس، الجزائر

[Abbane.houssemeddine@gmail.com](mailto:Abbane.houssemeddine@gmail.com)

Djillali LIABES University, Sidi Bel Abbes, Algeria

- تاريخ الإرسال: 2023/05/29 - تاريخ القبول: 2023/06/07 - تاريخ النشر: 2023/06/18

**الملخص:** اعتمدت الجزائر مثل العديد من على نموذج السلطات الإدارية المستقلة وذلك في إطار حوكمة الإدارة من أجل بمكافحة المظاهر السلبية التي نجمت عن عيوب الإدارة التقليدية من تفشي للبيروقراطية والفساد بشتى أنواعه، إلا أنه بالرغم من كون السلطات الإدارية المستقلة قد جاءت بالعديد من الإيجابيات إلا أنها أدت إلى مشكلة عويصة تتعلق بمدى خضوعها للرقابة القضائية، و هنا تتباين الآراء بين من يؤيد هاته الرقابة وبين من يرفضها.

**الكلمات المفتاحية:** السلطات الإدارية المستقلة، رقابة القضاء، مبدأ المشروعية، دعوى الإلغاء، دعوى التعويض.

**Abstract:** Algeria, like many others, relied on the model of independent administrative authorities, within the framework of management governance, in order to combat the negative manifestations that resulted from the defects of traditional administration, such as the spread of bureaucracy and corruption of all kinds. It led to a difficult problem related to the extent of its subjection to judicial control, and here opinions differ between those who support this control and those who reject it.

**Keywords:** Independent administrative authorities, judicial oversight, legality principle, annulment lawsuit, compensation lawsuit.

\* المؤلف المرسل: عبان حسام الدين

## مقدمة

إن الواقع السياسي والاقتصادي الذي يعيشه العالم حاليا فرض على العديد من الدول بما فيها الجزائر أن تعيد تكييف منظومتها السياسية والاقتصادية على النحو الذي يتماشى مع التوجهات العالمية الحديثة، و هنا يأتي الحديث عن مفهوم "التسيير العمومي الحديث" الذي هو أحد النتائج الحتمية للاقتصاد النيوليبرالي إذ أن هذا النموذج المستحدث يهدف إلى القضاء على الإدارة التقليدية المبنية على النموذج السلمي أين تكون العلاقة المهيمنة بين مكونات الإدارة هي علاقة التبعية السلمية إذ أن البيروقراطية هي العدو الأول للإبداع وروح المبادرة إضافة لكونها الوسط الملائم لتفشي الفساد الإداري، في حين أن التسيير العمومي الحديث يعتمد على نقل أساليب التسيير المعتمدة في القطاع الخاص إلى القطاع العام مضميا على الإدارة مزيدا من الشفافية والمرونة في اتخاذ القرارات.

إن الحديث عن التنمية الإدارية يستدعي بالضرورة التطرق إلى مفهوم الحوكمة أو ما يعرف بالحكم الراشد والذي هو من الأشكال الجديدة والفعالة في تسيير القطاعات الحكومية، والتي من خلالها يكون الأعوان العموميون والخواص، وكذلك المواطنون، مأخوذين بعين الاعتبار أثناء إعداد السياسة العامة، و هنا نجد أن العديد من الدول تحاول أن تواكب هذا التوجه الجديد مع الإشارة إلى أن نوايا هذه الدول ومدى جدتها متباينة من دولة لأخرى.

لقد شهدت الفترة الممتدة منذ بداية التسعينات إلى يومنا هذا العديد من الإصلاحات الإدارية وذلك بغية تجسيد مفهوم الحوكمة والتسيير العمومي الحديث على أرض الواقع، و لعل أبرز خطوة تدرج في هذا الصدد هي إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، حيث أن هذه الكيانات المستحدثة في النظام الجزائري مست في بادئ الأمر القطاعات الاقتصادية على وجه الخصوص مثل سلطة ضبط الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام؛ مجلس القرض والنقد؛ سلطة ضبط النقل..... وغيرها من السلطات الإدارية المستقلة التي كانت البديل الأمثل عن الإدارة التقليدية، وهنا يأتي مشكل الرقابة القضائية على السلطات الإدارية المستقلة، حيث أن هاته الأخيرة يصعب تصنيفها ضمن التقسيم التقليدي الثلاثي للسلطات داخل الدولة، هذا ما يطرح تساؤل حول مدى قابلية أعمالها للخضوع لرقابة القضاء؟

هذا ما سيتم الإجابة عنه فيما يلي من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: مدى خضوع السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء

المبحث الثاني: دعاوى رقابة أعمال السلطات الإدارية المستقلة وأسسها

## المبحث الأول: مدى خضوع السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء

إن مسألة مدى خضوع السلطات الإدارية المستقلة هي مسألة تتباين فيها الآراء، إذ يمكن رفض هذه الرقابة استنادا إلى فكرة استقلالية هذه الهيئات، و في المقابل نجد أن مبدأ المشروعية ودولة القانون يتسم بالعمومية ولم يوجد أي نص صريح يقر هذا الاستثناء، وأمام هذا التباين ستتم محاولة شرح كلا التوجهين من خلال المطالبين التاليين:

### المطلب الأول: رفض رقابة القضاء .

إن السلطات الإدارية المستقلة مميزة من حيث طبيعتها القانونية ولا بد أن يكون هنالك مغزى وحكمة من وراء ذلك، و الأكيد في الأمر أن الميزة الأبرز من مجموع الميزات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة هو كون هذه الأخيرة تتمتع بالاستقلالية كما يستدل عليه من اسمها .

إن الحكمة من إيجاد السلطات الإدارية المستقلة يكمن في الرغبة في جعلها تتمتع بأكبر قدر من الحرية في ممارسة مهامها وصلاحياتها دون أي عائق أو خوف من أي تبعات تترتب عن ممارسة نشاطها.

إن فكرة ممارسة هيئات رسمية لمهامها دون خشية المساءلة القانونية ليست بالفكرة الغريبة غير المألوفة أو التي لا يوجد مثل لها ضمن أجهزة الدولة، وإنما هي فكرة مكرسة من قبل المشرع في مواطن أخرى غير السلطات الإدارية المستقلة.

ولعل المثال الأوضح والمعروف لدى الجميع والذي يبرز من خلاله إمكانية وجود هيئة تتمتع بميزة الخروج عن القواعد العامة التي تقتضي خضوع جميع الأشخاص للقضاء، هو ما يتمتع به أعضاء البرلمان بغرفتيه من حصانة<sup>1</sup> تمكنهم من ممارسة مهامهم باعتبارهم السلطة التشريعية حيث أن هذه الخاصية تحميهم من المتابعات القضائية التعسفية أو الكيدية التي يمكن أن تشكل تهديدا لهم على النحو الذي تصبح عائقا أمام ممارسة مهامهم التشريعية على أحسن وجه .

إن أعضاء البرلمان يمنحهم الدستور العديد من الصلاحيات - مثل استجواب أعضاء الحكومة-<sup>2</sup> التي يمكن أن تعرضهم للكثير من الصراعات والصدمات مع أشخاص نافذين في الدولة، والذين يمكنهم

<sup>1</sup> المادة 129 من الدستور الجزائري المعدل بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 مؤرخ في 15 جمادى الأولى 1442 الموافق 30 ديسمبر 2020، يتعلق ب إصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 84، بتاريخ 15 جمادى الأولى 1442 هـ الموافق 30 ديسمبر 2020م.

<sup>2</sup> المادة 115، نفس المرجع.

تهديد أعضاء البرلمان من خلال القضاء، و بالتالي تتعطل مهام البرلمان ويفقد قيمته ويختل بذلك التوازن بين السلطات الثلاث لتتجه الدولة بذلك نحو منحدر الاستبداد الذي مرجعه الاستئثار بالسلطات في يد جهة واحدة.

إن مبدأ الفصل بين السلطات هو الذي منح أعضاء البرلمان هذه الميزة التي تشكل خروجاً عن قاعدة مساءلة الجميع أمام القضاء، حيث أن هذه الحصانة هي الضامن الوحيد لعدم تدخل كل من السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية في أعمال السلطة التشريعية، وانطلاقاً من هذا المثال يمكن القول أن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يجب أن تتم حمايتها على نفس النحو الذي تم من خلاله حماية استقلالية السلطة التشريعية ما عدى ذلك فإن استقلالية السلطات الإدارية لمستقلة ستبقى حبراً على ورق.

ولعل القارئ قد يستشكل عليه هذا الطرح كما قد يجد فيه بعضاً من الغرابة أو قد يصفه بالحل المتطرف، إلا أن ذلك غير صحيح لعدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة لرقابة القضاء لا يجب أن يفهم على أن أعضاء هاته الهيئات يتمتعون بالحصانة مثلهم مثل أعضاء السلطة التشريعية .

إن أعضاء البرلمان لا يمكن متابعتهم من قبل القضاء الجزائي أي أن حصانتهم تتعلق بالأفعال المكيفة على أنها جرائم طبقاً لقانون العقوبات الجزائي، ولا يمكن تصور أن يتمتع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة بنفس الحصانة وذلك للتباين الموجود بين كل من البرلمان والسلطات الإدارية المستقلة، والتباين المقصود هنا هو التباين في الأشخاص الذين قد يواجههم البرلمان من جهة والأشخاص الذين قد تواجههم السلطات الإدارية المستقلة من جهة أخرى .

إن أعضاء البرلمان أثناء أدائهم لمهامهم قد يصطدمون بأعضاء السلطة التنفيذية وهؤلاء لديهم من السلطة والصلاحيات ما يمكن أن يتم استعماله بشكل جائر في تعطيل مهام البرلمان وتحييده بحيث يصبح غير ذي قيمة ولا وزن له، أما السلطات الإدارية المستقلة فهي لا تواجه مثل هذا التحدي ذلك أن الأشخاص الذين تتعامل معهم هذه الأخيرة ليسوا من ذوي السلطة وليس بيدهم امتيازات القانون العام، حيث أنهم عادة متعاملون اقتصاديون لا يملكون القدرة على تهديد السلطات الإدارية المستقلة على النحو الذي يمكن لأعضاء السلطة التنفيذية القيام به في مواجهة البرلمان.

مما سبق يمكن أن نخلص إلى نتيجة مفادها أن منح الامتيازات القانونية للشخص يكون على قدر المسؤولية التي تعهد له والمخاطر التي قد يتعرض لها، وبالتالي إذا كان البرلمان يمتاز بكون أعماله وأعضائه غير خاضعين لرقابة القضاء فإن السلطات الإدارية المستقلة يجب أن تمنح أعمالها فقط حصانة ضد القضاء دون الأعضاء المكونين لهذه الهيئات، حيث أن هذا من شأنه أن يجسد استقلاليتها بالتالي يتحقق الغرض الذي من أجله اختار المشرع تبني نموذج السلطات الإدارية المستقلة.

ومن ناحية أخرى فإن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة المجسدة من خلال إعفاء أعمالها من رقابة القضاء لا تجد مثالا لها في حصانة البرلمان فقط وإنما يوجد مثال آخر يتمثل في النيابة العامة حيث أن المشرع قصد منح أعضاء هذه الأخيرة ضمانات تؤهلهم لممارسة مهامهم على أحسن وجه دون خوف أو تردد من التبعات والعواقب القانونية التي يمكن أن تتجر عن قيامهم بأعمال تدخل ضمن صلاحياتهم، و التي يمكن أن تنعكس عليهم سلبا من خلال متابعتهم قضائيا بحيث ينتقلون من مقعد الاتهام إلى قفصه، حيث أن هذا الأمر من شأنه أن يقوض على نحو خطير السير الحسن للعدالة ويعطل الحق العام .

فعلى غرار السلطة التشريعية التي تتمتع بامتيازات قانونية تعفي أعضاءها من المتابعة القانونية فإن النيابة العامة باعتبارها جزءا من السلطة القضائية فهي تتمتع بخاصية عدم المسؤولية عن أعمالها فإذا كانت الحصانة البرلمانية مطلقة فإن خاصية عدم مسؤولية النيابة عن أعمالها مقيدة فقط بما يمارسه أعضاء النيابة من أعمال في إطار صلاحيتهم القانونية.

ومجددا يتجلى التباين بين الامتياز الممنوح للبرلمان والامتياز الممنوح للنيابة العامة، وذلك لنفس السبب أي أنه كلما عظمت المسؤولية عظمت معها الامتيازات التي تسهل القيام بها على أحسن وجه، ولم يتم ذكر مثالي الحصانة البرلمانية وخاصية عدم مسؤولية النيابة العامة إلا لتقريب فكرة عدم رقابة القضاء على أعمال السلطات الإدارية المستقلة تحقيقا لخاصية الاستقلالية التي هي من نتائج طبيعتها القانونية.

ومن ناحية أخرى فإنه بالعودة إلى القواعد القانونية الأساسية والقاعدية فإن الفصل بين السلطات هو من المبادئ التي أقرها الدستور الجزائري على غرار العديد من دساتير الدول المختلفة وهذا المبدأ يقتضي أن لا تتدخل أي سلطة في عمل سلطة أخرى، وبالتالي فإن السلطة القضائية ملزمة بأن تنتحي جانبا وتخلي بين السلطات الإدارية المستقلة وبين أداء مهامها، فهذه الأخيرة باعتبارها سلطة إدارية مستقلة من حيث طبيعتها القانونية يراها البعض على أنها السلطة الرابعة في الدولة إلى جانب كل من السلطات التقليدية المتمثلة في السلطة التنفيذية؛ التشريعية والقضائية.

وحتى لو افترضنا أن السلطات الإدارية المستقلة لا تشكل سلطة رابعة بذاته وإنما هي مستقلة لكن ضمن السلطة التنفيذية فإن هذا الطرح هو الآخر يفضي إلى عدم جواز رقابة السلطات القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة على وجه العموم وذلك لأن الفصل بين السلطة التنفيذية والقضائية هو مبدأ دستوري لا يمكن الحياد عنه .

إضافة إلى كل ما سبق ذكره فإن الحجة الأهم للرأي الرافض لرقابة القضاء على أعمال السلطات الإدارية المستقلة تكمن في عدم وجود نص قانوني يسند الاختصاص النوعي لمثل هذه القضايا لجهة قضائية معينة، فعلى اعتبار أن هذه السلطات هي مرافق ذات طابع إداري بصريح النصوص القانونية فإن أقرب ما يخطر في الأذهان هو اختصاص القضاء الإداري بالنظر في القضايا التي تكون فيها هذه الهيئات طرفا في النزاع القضائي، إلا أن هذا لا يحسم الجدل القائم حول الجهة القضائية المختصة بمثل هذه النزاعات، فالسلطات الإدارية المستقلة عموما تتمتع إضافة للطابع الإداري بالطابع الوطني ومع ذلك فهي لا تتدرج في أي من الفئات التي يختص بالفصل في منازعاتها مجلس الدولة.

فالمادة 901 ق.إ.م.إ.<sup>3</sup> نصت على ما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

فأمام نص هذه المادة لا يمكن القول باختصاص مجلس الدولة في النظر في منازعات السلطات الإدارية المستقلة وذلك أنه لا يستقيم وصف هذه الأخيرة بالسلطات الإدارية المستقلة المركزية، فبالرغم من مشابهتها للسلطات الإدارية المستقلة من حيث كونها سلطة من جهة ومن حيث كونها ذات طابع إداري من جهة أخرى إلا أن الإشكال يكمن في كون الطبيعة المركزية للسلطات الإدارية المركزية يمكن أن تلتبس مع الطابع الوطني لسلطة ضبط الصفقات العمومية على وجه الخصوص والسلطات الإدارية المستقلة على وجه العموم، فالاختلاف بين هاذين الكيانين يكمن في هاتين الصفتين على وجه التحديد فالطابع الوطني يختلف كل الاختلاف عن الطابع المركزي فلا يجب الخلط بينهما واستعمال اللفظين على أنهما مترادفين.

إن وصف السلطات الإدارية المستقلة بالطابع المركزي يتنافى مع كون هذه الأخيرة مستقلة، وذلك لكون مصطلح "المركزية" هو المصطلح الموازي "للمركزية" وكلاهما يندرجان ضمن أشكال التنظيم الإداري التقليدي في حين أن السلطات الإدارية المستقلة وإن كانت ذات طابع إداري إلا أنها لا تتدرج ضمن المركزية الإدارية لأن ذلك من شأنه أن يخضعها للرقابة الرئاسية التي تحكم العلاقات بين أشخاص الإدارة المركزية وهذا ما يتنافى بشكل مطلق مع الغرض الذي دفع المشرع الجزائري إلى تبني هذا النوع من المؤسسات-أي السلطات الإدارية المستقلة- ذات الطبيعة القانونية الفريدة وغير المعهودة سابقا ضمن

<sup>3</sup> القانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 21 بتاريخ 23 أبريل 2008.

الجهاز الإداري الجزائري، فلو أن المشرع أراد لهذه السلطات أن تكون جزءا من الإدارة المركزية لكان بإمكانه أن ينشأ كمديريات بحيث تكون تابعة رئاسيا للوزارات المعنية.

إن العديد من الهيئات الرسمية تتسم بالطابع الوطني ومع ذلك لا يمكن وصفها بالسلطات الإدارية المركزية ولعل خير مثال في هذا الصدد ما نص عليه الدستور الجزائري من هيئات استشارية على غرار المجلس الإسلامي الأعلى، المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمجلس الدستوري فكل من هذه الهيئات هي ذات اختصاص وطني إلا أنها لا تعتبر سلطات مركزية.

ومن جانب آخر فإنه حتى ولو تم تجاوز الإشكال السابق الذكر وتم التسليم باختصاص مجلس الدولة بالنظر في القضايا التي تكون السلطات الإدارية المستقلة طرفا في النزاع فإن الوضع لا يستقيم في هذه الحالة أيضا وذلك لأن مجلس الدولة يختص بالنظر في دعاوى الإلغاء التفسير والمشروعية دون دعوى القضاء الكامل فبالاطلاع على نص المادة 9 من القانون العضوي 98-01<sup>4</sup> نجدها تنص على ما يلي:

" يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة."

### المطلب الثاني: قبول رقابة القضاء على السلطات الإدارية المستقلة

إن الحجج التي تم ذكرها في الفرع السابق لا يمكن القول أنها مجانية للصواب تماما إذ أنها يمكن أن تتبادر على الأذهان للوهلة إلا أنها ليست صائبة ذلك أنه يوجد من الحجج المعاكسة لها بحيث يمكن دحضها .

إن الحجة التي تجعل من رقابة القضاء على أعمال السلطات الإدارية المستقلة انتقاصا لاستقلالية هذه الأخيرة على النحو الذي يتعارض مع طبيعته القانونية والغرض الذي أسست به على هذه الشاكلة في بادئ الأمر هو بالذات الخطأ الذي تم الوقوع فيه في فرنسا بعد الثورة الفرنسية سنة 1789م، وذلك عندما

<sup>4</sup> القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، بتاريخ 06 صفر 1419 هـ الموافق أول يونيو سنة 1998م.

تم فهم مبدأ الفصل بين السلطات على نحو خاطئ الأمر الذي أتبعه تغيير غير موفق في التنظيم القضائي الفرنسي أين تم منع القضاء من مراقبة أعمال الإدارة وعهدت هذه المهمة للإدارة في حد ذاتها الأمر الذي ولد وضعاً غريباً يتمثل في أن الإدارة أصبحت هي بذاتها تتولى الفصل في الطعون التي تكون موجهة ضد أعمالها، لتصبح بالفعل هي الخصم والحكم على نحو يتنافى بشكل صارخ مع مبادئ العدالة .

فكيف يمكن للجهة التي أصدرت قراراً مثلاً أن تلغيه بناءً على طعن شخص ما في حين أن المنطق في هذه الحالة يقتضي أن الإدارة يفترض فيها أنها مقتنعة بمشروعية هذا القرار وإلا ما كانت لتصدره، و بالتالي يصعب توقع إلغاء هذا القرار من نفس الإدارة .

عرفت هذه المرحلة بمرحلة الإدارة القاضية والتي بدأت بصدر قانون 16-24 أوت 1790 الذي منع القضاء من مراقبة أعمال الإدارة، حيث عقب الثورة الفرنسية تنامي موقف مناوئ ومريب وانطباع سيء إزاء ما كان يسمى بالبرلمانات القاضية، حيث كانت ممارساتها بما له من سلطة قضائية معرقة ومعارضة للإصلاحات التي كان الملك يبادر بها، حفاظاً على مصالحها وامتيازاتها. ومثل هذا الموقف من القضاء عموماً، برز بشكل واضح في المادة 13 من القانون الصادر في 16-24 أوت 1790 التي تحظر على القضاء وتمنعه من النظر في المنازعات الإدارية والتعرض لأعمال الإدارة العامة، ومثل هذا الوضع إنما تولد عن موقف الثورة الفرنسية من القضاء في عهد الملك وكذلك نتيجة اعتناقها وفهمها الخاص والخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات الذي كان قد نادى به مونتيسكيو، وذلك على اعتبار أن محاكمة الإدارة هو أيضاً مظهر من مظاهر التسيير الإداري مما يقضي عدم تدخل القاضي في الإدارة.<sup>5</sup>

إن فكرة الرقابة هي من دعائم تحقيق التوازن بين المصالح المتنافرة، و في هذا السياق ذهب الفقيه الفرنسي مونتيسكيو في كتابه الشهير روح القوانين إلى أن "تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة ( التشريعية، القضائية والتنفيذية )، لن يتأتى إلا من خلال الرقابة التي تضمن عدم تغول إحداها على الأخرى وانفرادها بممارسة السلطة انطلاقاً من مبدأ "السلطة توقف السلطة".

وتطبيقاً لما ورد أعلاه فإن الرقابة القضائية تعتبر من أهم سبل الرقابة وأنجعها، بالنظر إلى ما تتوفر عليه من ضمانات تحقق المحاكمة العادلة، و ما تحوزه الأحكام الصادرة عنه من حجية، لذلك فإن تطبيق فكرة الرقابة القضائية يعتبر مقياساً على مدى خضوع الدولة للقانون أي تجسيد مبدأ دولة القانون.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> محمد الصغير بعلبي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص48 و49.

<sup>6</sup> سماح فارة، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية العدد 20، جوان 2017، ص274.

أما بالنسبة لحجة أن الحصانة ضد الرقابة القضائية على النحو المتبع في حالة أعضاء البرلمان وكذلك ما يعرف بخاصية عدم مسؤولية أعضاء النيابة العامة، فبالفعل فالحصانة وعدم المساءلة القضائية من شأنه أن يعزز وأن يعطي دفعة قوية لاستقلالية السلطات الإدارية المستقلة، إلا أن مثل هذه الخاصية أو الامتياز تشكل استثناءا خطيرا على مبدأ خضوع الجميع للقانون وبالتالي لا يمكن التساهل في منح هذا الامتياز لأي كان بمجرد ادعائه أحقيته بذلك وخير مثال عن ذلك ما تم ذكره آنفا عن أن الحصانة هي نتيجة حتمية لاعتبار هيئة ما من بين السلطات الإدارية المستقلة، فهذا الأمر من شأنه صنع فوضى وتجريد القضاء من اختصاصاته وهو ما لا يصح، وذلك لأن الحصانة هي حق لا يمكن أن يتمتع به أي شخص أو هيئة إلا بموجب نص صريح.

إن القول أن عدم خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية هو تجسيد للاستقلالية التي تتمتع بها هذه السلطات هو فهم خاطئ لهذا المفهوم، و ذلك أن الاستقلالية لا يجب أن تفهم على أنه موجهة ضد السلطة القضائية وإنما هي موجهة ضد السلطة التنفيذية.

إن الرجوع إلى الأسباب والدوافع الأولى التي جعلت من المشرع الجزائري ومن قبله المشرعين من شتى الدول إلى إنشاء السلطات الإدارية المستقلة من شأنه أن يضيف المزيد من الوضوح في هذا الشأن، فالسبب الأبرز كان هو أن تكون هذه الكيانات تمارس مهامها وصلاحياتها بشكل منفصل عن السلطة التنفيذية وبدون تدخل منها، فعلى اعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة تنشط عادة إما في المجال الاقتصادي أو في مجال حماية الحقوق والحريات وفي كلتا الحالتين فإن الاستقلالية مطلوبة في مواجهة السلطة التنفيذية وذلك لأن تدخل الدولة في المجال الاقتصادي يتنافى مع طبيعة اقتصاد السوق (عكس الاقتصاد الموجه)، وبالنسبة للحقوق والحريات فالاستقلالية مطلوبة في هذه الحالة لأن السلطة التنفيذية عادة هي التي قد تقمع الأفراد في الدولة وقد تتعدى على حرياتهم.

إن الفقرة الواردة أعلاه من شأنها الكشف عن اللبس الذي قد يقع فيه المرء عند التطرق لمفهوم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، فكما يتضح مما سبق فإن الاستقلالية المقصودة هي تلك التي تمنح هذه السلطات المستحدثة الحرية في ممارسة أعمالها دون تدخل السلطة التنفيذية وذلك كي لا تتحول إلى نسخة شبيهة بالمؤسسات الإدارية التقليدية التي تحكمها الرقابة الرئاسية أو الوصائية من قبل الإدارة المركزية، وبالتالي يفهم أن السلطة القضائية ليست هي المستهدفة عند الحديث عن الاستقلالية.

إن القول بأن السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن أن تخضع للرقابة القضائية يشكل انتهاكا غير مبرر لمبدأ هام من المبادئ القانونية التي لا يعترف بها الدستور الجزائري فقط وإنما سائر دساتير الدول، وهذا المبدأ هو مبدأ المشروعية.

إن مبدأ المشروعية هو انعكاس لما يعرف بدولة القانون، و المقصود به بمعناه الواسع سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيها السلطات العامة بكل هيئاتها وأجهزتها للقواعد القانونية سارية المفعول بالدولة.

أما المشروعية الإدارية، فمعناها: خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة) للنظام القانوني السائد بالدولة بمختلف قواعده<sup>7</sup>.

إن الدور المنوط بالهيئات والمؤسسات الإدارية (السلطة التنفيذية) من حيث السهر على المصالح العامة للمجتمع ومواكبة احتياجاته قد يجعلها في الكثير من الأحيان ترتكب أخطاء وذلك سواء عن قصد أو تقصير، الأمر الذي قد يتسبب في الضرر للكثير من الأشخاص الطبيعية أو المعنوية.

وتزيد خطورة المهام المعهود بها للهيئات الإدارية المختلفة عندما يتعلق الأمر بمجالات يتردد صداها على المستوى الوطني، وهذا ما هو عليه الحال مثلا بالنسبة لسلطة ضبط الصفقات العمومية التي تمارس صلاحياتها على المستوى الوطني فهي ليست ذات طابع إقليمي ولا توجد كيانات موازية لها على المستوى المحلي.

ومما يدعو كذلك لضرورة تقييد السلطات الإدارية المستقلة أثناء ممارسة مهامها من خلال الرقابة القضائية، هو أن هذه الأخيرة تنشط على المستوى الاقتصادي بالدرجة الأولى، مما يمنح أفعالها وقراراتها بعدا آخر من حيث الخطورة بحيث لا يمكن الاستهانة بها وتركها تنشط بدون أي رقيب، إذ أن خطأ من قبل هذه الهيئات قد يشكل طامة كبرى يدفع ثمنها الاقتصاد الوطني على نحو يصعب معالجته لاحقا.

فالسلطات الإدارية المستقلة وإن كانت تتمتع بالشخصية المعنوية فإن القائمين على تسييرها هم أشخاص طبيعيين، وهذا ما يعني أن هؤلاء الأشخاص معرضون لاحتمال الخطأ سواء عن غير قصد أو عن قصد خاصة وأن الإشراف على ضبط مجال مثل مجال الصفقات العمومية من شأنه أن يولد الكثير من الأطماع الشخصية.

إن مبدأ المشروعية هو مبدأ عام لا يعرف إلا استثناءين اثنين هما أعمال السيادة والسلطة التقديرية للإدارة، و هاذين الاستثناءين لا علاقة لهما بكون أعمال السلطات الإدارية المستقلة محل رقابة القضاء.

وبعد أن تم دحض الحجة الراضية لاستثناء السلطات الإدارية من رقابة الإداري يجب الإجابة عن التساؤل الثاني، حيث أنه وإن تم التسليم باختصاص القضاء الإداري بالنظر في الطعون المقدمة له ضد قرارات وأعمال السلطات الإدارية المستقلة، فأى جهة هي المختصة في الفصل في هذا النزاع وهذا على

<sup>7</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 08.

اعتبار أن القضاء الإداري ليس عبارة عن جهة واحدة وإنما هو متكون من مجلس الدولة إضافة إلى محاكم إدارية عدة.

إن السؤال المطروح في هذا الصدد يكمن في البحث عن الهيئة المختصة في حالة القضايا المرفوعة ضد السلطات الإدارية المستقلة، و هنا يبرز إشكال آخر يتمثل في أن القضايا التي يمكن أن ترفع ضد هذه السلطات ليست ذات طبيعة واحدة، حيث أنه من المعلوم أن الدعاوى الإدارية ليست عبارة عن نوع واحد من الدعاوى وإنما هي تتباين وتختلف بين دعوى فحص المشروعية، دعوى الإلغاء وأخيرا ما يعرف بدعوى القضاء الكامل أي دعوى التعويض.

إن الإشكال المتعلق بالجهة المختصة يمكن الإجابة عنه وذلك بالتمييز بين حالتين كل على حدا:

أ- دعوى الإلغاء، التفسير وفحص المشروعية:

المادة 901 ق.إ.م.إ<sup>8</sup> نصت على ما يلي: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية.

كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة."

وفقا لهذه المادة فإن دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية ضد قرارات سلطة ضبط الصفقات العمومية على وجه الخصوص والسلطات الإدارية المستقلة لا يمكن النظر فيها من قبل مجلس الدولة إلا إذا تم تكييف هذه الأخيرة سلطات مركزية، وهنا يثار السؤال حول مدى قابلية هذا الوصف على احتواء السلطات الإدارية المستقلة؟

إن تعريف الأستاذ "محيو" للإدارات المركزية هو أنها تتكون من مجموع السلطات التي تشكل السلطة التنفيذية وهي رئيس الجمهورية والحكومة، غير أن اجتهاد مجلس الدولة يوسع هذا التعريف إلى هيئات دستورية لا تنتمي للسلطة التنفيذية على غرار المجلس الأعلى للقضاء، حيث كلفه بأنه سلطة إدارية مركزية في حين أنه يعتبر بموجب النص المنشئ - أي الدستور - هيئة استشارية تابعة للسلطة القضائية وعليه فإن تكييفه بالسلطة المركزية يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات.<sup>9</sup>

ولعل مجلس الدولة اتجه نحو الرأي المذكور آنفا وذلك لأن بعضا من الهيئات الاستشارية وإن كانت لا تربطها علاقة عضوية مع السلطات الإدارية المركزية إلا أنها من الناحية الموضوعية شديدة

<sup>8</sup> القانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 21 بتاريخ 23 أبريل 2008.

<sup>9</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الإقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، ص 229.

الشبه خاصة وأن كلاهما ينشط على المستوى الوطني، وإن كان الفرز والتمييز بين الهيئات الدستورية الاستشارية والسلطات المركزية يسيرا نوع ما فإن الالتباس يزيد ويشد عند المقارنة بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية المستقلة، خاصة وأن مهمة الضبط المعهودة لهذه الأخيرة هي في الأصل من مهام وصلاحيات السلطات الإدارية المركزية .

إضافة لما سبق ذكره فإن البعض يرى أن صلاحيات السلطات الإدارية المركزية تم تحويلها وتقييدها للسلطات الإدارية المستقلة وذلك في إطار إعادة تكييف مهام الإدارة المركزية<sup>10</sup>.

إن الوقوف والاقتران على نص المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري<sup>11</sup> لا يمكن أن يوصل إلى حل للإشكال، لذا يجب الاستعانة بنصوص تشريعية أخرى، و في هذا الصدد نجد المادة 9 من القانون العضوي 98-01<sup>12</sup> والتي نجدها تنص على ما يلي:

" يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

1- الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

2- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة."

فهذه المادة وسعت من اختصاص مجلس الدولة مضيئة عبارة الهيئات العمومية الوطنية (على اعتبار أن المنظمات المهنية الوطنية لا يمكن في أي حال من الأحوال اعتبار أنها تضم في معناها السلطات الإدارية المستقلة) والتي يمكن أن تكييف السلطات الإدارية المستقلة على أنها منها.

<sup>10</sup> وليد بوجملين، المرجع السابق، ص230.

<sup>11</sup> القانون رقم 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 21 بتاريخ 23 أبريل 2008.

<sup>12</sup> القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، بتاريخ 06 صفر 1419 هـ الموافق أول يونيو سنة 1998م.

## المبحث الثاني: دعاوى رقابة أعمال السلطات الإدارية المستقلة وأسسها

في هذا البحث سيتم التطرق لمختلف الدعاوى التي يمكن أن ترفع بغرض مراجعة ومراقبة الأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، و سيتم التركيز على دعوى الإلغاء (المطلب الأول) ثم دعوى التعويض (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: دعوى الإلغاء

إن الإقرار بالطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة، هو إقرار ضمني بإمكانية رقابة القضاء الإداري على قراراتها من خلال دعوى الإلغاء إلا أن هذا الأمر غير صحيح على وجه كلي، فالمدقق في صلاحيات الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر أي أن معظم أعمالها هي عبارة عن أعمال استشارية وإبداء للآراء غير الملزمة، وهذا ما يشكل مانعا من الطعن في هذه القرارات بالإلغاء أمام القضاء الإداري وذلك أنه من شروط القرار الإداري محل الطعن بالإلغاء أن يكون ذا أثر قانوني، أي أنه قادر على إحداث أثر قانوني دون الحاجة إلى أي إجراء لاحق عليه تصدره جهة أخرى كالتصديق أو الموافقة وهذا ما لا تتمتع به مثلا سلطة ضبط الصفقات العمومية في الجزائر إذ أن جل أعمالها معلقة بالسلطة التنفيذية، و مثال أيضا ذلك العلاقة بين السلطة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ووزير العدل.

### المطلب الثاني: دعوى التعويض

قد يلجأ المتضررون من أعمال سلطة ضبط الصفقات العمومية إلى القضاء الإداري للمطالبة بتعويضهم من طرف الدولة من خلال رفع دعوى تعويض.

وعليه سيتم فيما يلي استعراض أسس المسؤولية الإدارية والتي يمكن من خلالها للأشخاص المذكورين سابقا تأسيس طلباتهم في دعوى التعويض.

### الفرع الأول: الخطأ كأساس للتعويض

إن جبر الأضرار التي تنجم عن أعمال الإدارة العامة يمكن أن يتصور لها ثلاثة حلول:

أ- أن يتحمل الموظف شخصا المسؤولية على أساس فكرة الخطأ الشخصي.

ب- أن يتحمل المرفق المسؤولية على أساس الخطأ المصلحي أو المرفقي بالرغم من أن الخطأ هو خطأ الموظف.

ج- توزيع المسؤولية بين المرفق والموظف على أساس فكرة المسؤولية المشتركة.

وقد وضع الفقه معايير للترقية بين الخطأ الشخصي والمرفقي نذكر منها ما يلي:

● النزوات الشخصية أي أن هذه النزوات هي التي تسببت في ارتكاب الموظف للخطأ مثل التهور والانفعال.

● معيار الغاية أو الهدف أي أن الموظف سعى من خلال الخطأ الذي ارتكبه إلى تحقيق أهداف شخصية مالية، انتقامية... الخ.

● معيار الانفصال عن الوظيفة أي أن الموظف ارتكب الخطأ خارج واجباته الوظيفية ومهامه<sup>13</sup>.

إلا أن الفقه وضع طريقة أفضل للترقية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي وذلك من خلال ذكر أهم الصور أو الحالات التي تدرج ضمن الخطأ المرفقي وهي:

#### أ- التنظيم السيء للمرفق العام:

أي أن المرفق أدى الخدمة لكن بشكل سيء أدى إلى إلحاق ضرر بالغير، والأمثلة التي يمكن ضربها في هذه الحالة كثيرة ومختلفة باختلاف الصلاحيات الممنوحة لسلطة ضبط الصفقات العمومية.

#### ب- المرفق لم يؤد الخدمة:

فالأصل أن المرفق العام وجد لتقديم الخدمة، وعليه فإن امتناعه عن تقديم هذه الخدمة يقيم مسؤولية عن الأضرار التي تسبب فيها هذا السلوك السلبي، فمثلاً إذا لم تم تحويل الملفات التي تتضمن أفعالا يُحتمل أن تشكل مخالفة جزائية من قبل رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته إلى وزير العدل حافظ الأختام قصد تحريك الدعوى العمومية بشأنها، على نحو يتضرر معه جراء هذا الامتناع متعاملون اقتصاديون نزهاء قد يكونون قد حرموا مثلاً من الحصول على صفقة عمومية بسبب وجود جريمة من جرائم الفساد.

#### ج- المرفق يتباطأ في أداء الخدمة:

أي أن المرفق لم يقدم الخدمة في المدة اللازمة لذلك ويبقى تقدير المدة اللازمة للقاضي في غياب نص يبين ذلك، ومثال ذلك تأخر رئيس الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من تحويل الملفات التي تتضمن أفعالا يُحتمل أن تشكل مخالفة جزائية إلى وزير العدل حافظ الأختام على النحو المبين في المثال السابق أعلاه بحيث يكون الضرر قد أصاب متعاملين اقتصاديين نتيجة هذا التأخر .

<sup>13</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص 225 - 226.

وبعد أن تم التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، يجب الذكر أن الخطأ المرفقي هو الذي يكون من اختصاص القضاء الإداري على اعتبار أن الدولة طرف في الدعوى، أما تعويض الضرر الذي أساسه الخطأ الشخصي، فهو من اختصاص القضاء العادي، لذلك فإن هذا الأخير مستبعد من مجال هذا البحث، إلا أن الخطأ المرفقي ليست وحده الأساس الذي يمكن من خلاله المطالبة بالتعويض عن أعمال سلطة ضبط الصفقات العمومية، إذ قد تبني دعوى التعويض في هذه المسألة على أساس الخطأ المشترك أي تحمل كل من المرفق العام والموظف المسؤولية.

والحالات التي استقرت عليها أحكام القضاء الإداري للاعتبار المسؤولية الناجم عنها ضرر مسؤولية مشتركة بين الموظف والإدارة هي كما يلي:

- اجتماع المسؤوليتين نتيجة تعدد الأخطاء "الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي".

- اجتماع المسؤوليتين نتيجة الخطأ الشخصي الواقع من الموظف أثناء أو بمناسبة الوظيفة.

- اجتماع المسؤوليتين نتيجة الخطأ الشخصي الواقع من الموظف خارج الوظيفة أو الخدمة ولكن بأدوات المرفق<sup>14</sup>.

وأخيرا يمكن القول أن إقامة مسؤولية الدولة على أساس الخطأ وهو أمر بالغ الصعوبة إذ يقتضي إثبات الخطأ الضرر والعلاقة السببية وهذا ما يعجز عنه الكثير من الذين تضرروا من أعمال مشروعة ارتكبتها سلطة ضبط الصفقات العمومية، لذا تمت الاستعاضة عن الخطأ كأساس للمسؤولية المدنية للإدارة واللجوء إلى نظرية المخاطر التي نوضحها فيما يلي.

### الفرع الثاني: المخاطر كأساس للتعويض.

تكتفي هذه النظرية بإثبات الضرر والعلاقة السببية التي تربطه بنشاط الإدارة، وبالتالي فإنها تمكن من إقامة مسؤولية الدولة ولو من جراء أعمال مشروعة أو غير مشكلة لخطأ.

والحقيقة أن مختلف الحالات التي يعتد بها بالمخاطر كسبب وأساس للمسؤولية الإدارية يسودها ويكتسبها الطابع الاستثنائي وغير الاعتيادي أو الطبيعي<sup>15</sup>.

ولنظرية المخاطر عدة تطبيقات إلا أنه سيتم الاكتفاء بتلك المرتبطة بموضوع البحث فنذكر ما يلي:

<sup>14</sup> ديش موسى، المرجع السابق، ص 241.

<sup>15</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 227.

### أ- المشاركون بالمرفق العام:

فالعاملون والموظفون في المرافق العامة والمشروعات العامة لهم الحق في التعويض عن الأضرار التي تحيق بهم أثناء العمل أو بمناسبة دون أي خطأ من طرف الإدارة سواء كانوا من العاملين الدائمين أو المؤقتين أو حتى المتطوعين، ومثال ذلك ما يمكن أن يتعرض له أعضاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته من أضرار سببها اعتداءات من طرف أشخاص متورطين في ملفات فساد تعمل الهيئة عليها، حيث أن الإدارة في هذه الحالة لم تخطئ وبالرغم من ذلك فهي مسؤولة عما أصاب هؤلاء الأشخاص بحكم أنها تستفيد من نشاطهم - الغنم بالغرم -.

### ب- الأنشطة والأشياء الخطيرة:

حيث تقوم مسؤولية الإدارة جراء ما تمارسه من أنشطة خطيرة، و لا يقصد بهذه الأنشطة الخطيرة تلك التي لها خطورة مادية فقط كالأعمال العسكرية أو الأشغال العامة وإنما يدخل في مفهومها أيضا الأعمال القانونية التي تكون لها آثار خطيرة وخير مثال عن ذلك الضبط الإداري<sup>16</sup>. فمن المعلوم أن السلطات الإدارية المستقلة مهمتها الأساسية هي ممارسة الضبط وبالتالي فإن نشاطها هذا الذي يكتسي قدرا هاما من الخطورة قد يسبب أضرارا للغير ولو أن السلطة لم تخطئ، ويترتب على هذا الوضع قيام المسؤولية الإدارية للسلطة.

### الخاتمة:

إن السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها كيانات قانونية حديثة كان من المتوقع أن تثير العديد من الإشكالات الجديدة والتي من بينها الإشكال المتعلق بمدى خضوعها لرقابة القضاء فهل فرض مثل هذه الرقابة سيؤدي لانعدام أهم خاصية لديها والتي كانت السبب في إنشائها ألا وهي الاستقلالية، جانب آخر من الفقه يرى أن هاته السلطات الإدارية المستقلة يجب أن تخضع لنفس المبادئ المطبقة على باقي الأشخاص داخل الدولة وألا تخرق مبدأ المشروعية.

يمكن القول كختام للموضوع أن خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية مرتبط بإشكال آخر هو مدى الاستقلال الفعلي لهاته الهيئات لأن الإجابة عن هذا الإشكال ستسمح بالإجابة على إشكال الرقابة القضائية.

<sup>16</sup> محمد الصغير بعلي، نفس المرجع، ص 228.