

## السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكيف القانوني

د/ آمال يعيش تمام، أستاذة محاضرة قسم "أ"، جامعة بسكرة

### ملخص :

إن التوجه الليبرالي للدول وانتشار الديمقراطية بها أدى إلى تغيير دور الدولة من متدخلة إلى دولة ضابطة، وقد استتبع ذلك أيضا تغيير حتى على مستوى منظومتها القانونية والمؤسسية، بما يتماشى وهذا الدور الجديد.

ولعل من أبرز ما أفرزه هذا التحول هو ظهور نوع جديد من الهيئات اصطلح عليه "بالسلطات الإدارية المستقلة"، والذي أثار جدلا فقهيًا واسعًا حول الطبيعة القانونية لهذه الهيئات، وفيما إذا كانت الوجه الخفي لتواجد الدولة وتدخلها، أم أن استحداث هذه السلطات يعبر حقيقة على وجود نمط جديد وآلية جديدة للإشراف وإدارة القطاعات التي استحدثت فيها هذه الهيئات، وإن كان كذلك، فما هو موقعها ضمن النظام القانوني للدولة، لاسيما وأنها لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية؟.

**الكلمات المفتاحية:** السلطات الإدارية المستقلة، الطبيعة القانونية، الاستقلالية، التبعية.

### Résumé:

le régime libérale ainsi que le progrès de la démocratie ont entraîné un changement du rôle de l'État, qui est passé de l'Etat interventionniste à l'Etat régulateur , cela a entraîné également un changement de son système juridique et institutionnel en conformité avec ce nouveau rôle.

L' importante conséquence de ce changement est l'apparition de nouveau type d'organe appelé "autorités administratives indépendantes", ce qui a soulevé un large débat doctrinal sur la nature juridique de ces organes, et si ce n'est que la face cachée de l'État qui intervient toujours , ou bien la création de telles autorités reflète un nouveau mode et un nouveau mécanisme de supervision et de gestion des secteurs y afférents , si oui, quelle est sa place dans le système juridique de l'État, d'autant plus qu'elles ne sont pas soumis ni au pouvoir hiérarchique ni à la tutelle administrative?

**LES MOTS CLES :** Les autorités administratives indépendantes, la nature juridique, Indépendance, La dépendance.

#### مقدمة

إن تغيير دور الدولة من متدخلة إلى ضابطة بفعل ضغوطات التيار الليبرالي من جهة، وانعكاسات اجتياح العولمة التي لم تعد تقتصر فقط على الجانب الثقافي أو الاجتماعي أو الاقتصادي للدول وامتدادها حتى للنظام الإداري والقانوني لها، أدى إلى استحداث هيئات

جديدة تسير وفق نظام قانوني يختلف كلية عن النظام التقليدي الذي تسير به الهيئات الإدارية التقليدية، أطلق عليها مصطلح " السلطات الإدارية المستقلة".

ووجود هذه الهيئات يتماشى والدور الجديد للدولة ومتطلبات استقلالية بعض القطاعات المهمة والحساسية بما بعيدا عن تعقيدات النظام التقليدي وما يستتبعه من تبعية سواء للسلطة الرئاسية أو الخضوع للوصائية الإدارية، إلا أن حدثتها من جهة وغموضها من جهة أخرى بسبب السلطات المتعددة التي تتمتع بها هذه الأجهزة: تنظيمية، رقابية، عقابية، تنفيذية، وشبه قضائية أدى إلى إثارة جدل فقهي كبير حول إشكالية تحديد الطبيعة القانونية لهذه الهيئات ضمن النظام الدستوري والإداري للدولة. وعليه تكون إشكالية الدراسة على النحو التالي:

- ما هو موقع السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام القانوني للدولة على اعتبارها آلية ونمط جديد من الهيئات ذات الصلاحيات المتعددة التي لا نظير لها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية للإشراف وإدارة قطاعات مهمة وحساسة في الدولة ؟

وللبحث في هذا الموضوع أهمية علمية تتمثل في تحديد طبيعة هذه الهيئات ضمن التنظيم الإداري للدولة فيما إذا كانت تعتبر واجهة جديد للسلطة التنفيذية ضمن الجهاز التنفيذي للدولة لكسب الثقة و المصادقية التي فقدتها الإدارة التقليدية، أم هي عبارة عن نمط أو تنظيم جديد إلى جانب الهيئات الإدارية التقليدية، الهدف منه الإدارة الغير مباشرة لقطاعات حساسة في الدولة لإبعاد مساءلة الجهاز الحكومي لها من جهة، ولطبيعتها التقنية من جهة أخرى.

كما تكمن الأهمية العملية للدراسة ببيان فيما إذا كان يمكن الطعن على قراراتها من طرف المتضررين منها، أم لا؟ وإن كان كذلك تحديد الجهة المختصة بالرقابة على أعمالها بالنظر لحجم السلطات التي تتمتع بها.

وللإجابة على الإشكالية أعلاه اتبعنا المنهج التحليلي بصورة أساسية باعتباره الأنسب لهذه الدراسة وذلك لبيان طبيعة السلطات الإدارية المستقلة الذي يستوجب الوقوف عند موقف الفقه أولاً ثم المشرع والقضاء ثانياً بنوعيه الدستوري والإداري.

كما استعنا ببعض تقنيات المنهج المقارن للوقوف على موقف الفقه والقضاء المقارن ونخص بذلك الأمريكي منه أولاً باعتباره المهد الأول لظهور هذه الهيئات، ثم الفرنسي ثانياً الذي حذا حذوه المشرع الجزائري.

### المبحث الأول: تكييف السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة المقارنة

إن استحداث السلطات الإدارية المستقلة إنما هو استجابة لتغير دور الدولة و محدودية الهياكل الإدارية التقليدية واستجابة أيضاً لمتطلبات المجتمع المتطورة والمعقدة، ألا أن استحداثها أثار العديد من التساؤلات جلها تدور حول مدى تقبل البنية المؤسساتية للدولة لهذه السلطات ومشروعية أعمالها ودستورية ما تتمتع به من سلطات، هذا ما نبينه من خلال موقف الفقه أولاً، ثم التشريع والاجتهاد القضائي في النظام المقارن ثانياً.

### المطلب الأول: التكييف الفقهي للسلطات الإدارية المستقلة

يتفق الفقه على صعوبة وضع تعريف دقيق و مفهوم واضح للسلطات الإدارية المستقلة<sup>1</sup>

<sup>1</sup>-Rachid ZOUAÏMIA *Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes* Revue Critique de Droit et

وانقسم عموماً بشأن تكييفه للسلطات الإدارية المستقلة بين من اعتبرها ذات طبيعة إدارية وانتمائها بالتالي للجهاز التنفيذي، وبين من اعتبرها تشكل سلطة رابعة، هذا ما نبينه على التوالي.

### الفرع الأول: سلطات ذات طبيعة إدارية مستقلة

وهو الاتجاه الأول؛ ويعتمد في اعتبارها سلطة إدارية مستقلة على مدى تمتعها بما يسمى "بالسلطة"، بمعنى إذا كانت لهذه الهيئات أن تتمتع بالسلطة فهي بالتالي سلطة إدارية مستقلة وان غابت هذه السلطة فلا يمكن اعتبارها كذلك، إلا أن هذا الاتجاه اختلفت آراء فقهاء في مفهوم السلطة في حد ذاتها؛

أولاً: هناك من اعتبر السلطة هي سلطة اتخاذ قرارات فردية أو تنظيمية قادرة على التأثير في المراكز القانونية للأفراد وهو "المفهوم الضيق للسلطة" والمعنى القانوني لها القائم على ما يسمى بالقرار التنفيذي، أي الذي يؤثر على المراكز القانونية، وبالتالي السلطات الإدارية المستقلة تعد سلطة لتحقيق شرطين هما:

1- أنها تقوم بوظيفة وهي الضبط وليس مجرد التسيير.

2- و أنها تتمتع بصلاحيات إصدار قرارات تؤثر في المراكز القانونية<sup>1</sup>.

ثانياً: رأى جانب آخر من الفقه أنه يمكن اعتماد تحقق عنصر السلطة كأساس لتكييف هذه التنظيمات حتى من خلال اعتماد ما يسمى "بالسلطة المعنوية"<sup>1</sup> وهو ما يندرج ضمن

Sciences Politiques, n° 2, Faculté de Droit et des Sciences Politiques  
Université A. Mira de Béjaïa 2011, pp. 7-39.

<sup>1</sup> - حرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2013/2014، ص.93.

"المفهوم الواسع للسلطة" القائمة على قوة التأثير والإقناع للرأي العام ودعوة المخاطبين بالقاعدة في المشاركة في عملية صنعها لا اعتماد الإلزام والإكراه أي اعتماد السلطات الإدارية المستقلة على عنصر الثقة وليس التهديد والتخويف لفرض احترامها في مجال تخصصها.

هذا وإذا سلمنا بوجود هذه السلطة للسلطات الإدارية المستقلة حسب رأي الفقه القائل سواء بالمفهوم الضيق إذ اعتمده المشرع في تكييفه أو الاتجاه الداعي للمفهوم الواسع فيبقى الإشكال المطروح بعد ذلك هو كيفية تموضعها بين السلطات، أي هل تدرج ضمن الإدارة الكلاسيكية أم بالنظر لخصوصيتها نعترف لها بالتمييز عنها والأصالة؟  
ووصل الفقه في خضم جدل طويل إلى الاعتراف لها بالأصالة دون انفصالها عن الدولة بوصفها شخص قانوني عام وليست بالسلطة السياسية<sup>2</sup>.

وعليه إن كانت علاقة السلطة التنفيذية بالإدارة الكلاسيكية أمرة أساسا في مواجهتها، فإنها في مواجهة السلطات الإدارية المستقلة تقوم على التنسيق أي تنسيقية ما يعترف لها بالتمييز والأصالة.

### الفرع الثاني: نحو الاعتراف بالسلطات المستقلة كسلطة رابعة

وهو الاتجاه الثاني، فقد حاول الفقه لتفسير الوضع القانوني لوجود السلطات الإدارية المستقلة طرح جملة من الحلول من بينها وعلى رأسها اعتبار هذه الهيئات تشكل سلطة رابعة وحثهم في ذلك؛

<sup>1</sup> - أو ما يسمى بالقضاء المعنوي، AGISTRATEUR MORALE أنظر: رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص.34.

<sup>2</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.105.

أن تكيف هذه السلطات على أنها إدارية قد ورد من باب الخطأ فحسب إذ جاء لعدم إمكانية إدراجها ضمن السلطة التشريعية أو القضائية<sup>1</sup>.

ونشير هنا أنه إذا كان الفقه الفرنسي في اتجاهه العام يميل إلى اعتبار السلطات الإدارية المستقلة تنتمي للسلطة التنفيذية<sup>2</sup> مع تميزها عن الإدارة الكلاسيكية لغياب الرقابة الرئاسية أو الوصائية، إلا أن هناك بعض الفقهاء في فرنسا وجانب كبير من الفقه الأمريكي يميل لفكرة اعتبارها سلطة رابعة، وهذا بسبب الاختلاف بين النظام القضائي بين الدولتين من جهة- الازدواجية القضائية في فرنسا والوحدة القضائية في أمريكا- وبسبب الاختلاف في تفسير مبدأ الفصل بين السلطات الذي يظهر جامدا في الولايات المتحدة الأمريكية، مما يصعب فكرة إدراج السلطات الإدارية وإحاقها بأي من هذه السلطات والميل نحو الاعتراف بها كسلطة مستقلة رابعة بالنظر لكثرة الصلاحيات المتنوعة التي تتمتع بها قضائية وتشريعية وتنفيذية والتي تعد كضرورة لمواجهة التطورات الاقتصادية ما يجعل فكرة تقبلها كسلطة رابعة أنسب من إدماجها ضمن الجهاز التنفيذي<sup>3</sup>.

ومن منطلق المرونة الدستورية المتبناة القائمة على المرونة في الجانب الوظيفي لا العضوي لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي يسمح بوجود سلطة رابعة بالنظر للوظيفة

<sup>1</sup> - خميلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012/2013، ص.84.

<sup>2</sup> - Rachid ZOUAÏMIA, op, cit, p11.

<sup>3</sup> - مع الإشارة إلى أن وجودها في الولايات المتحدة الأمريكية كان منذ 1889 أي أسبق في ظهورها من فرنسا تحت مسمى INDEPENDENTS AGEENCIES.

أو المهام، لأن التقييد لا يرد على التقسيم الثلاثي للسلطات بل على مبدأ الفصل بينها في المهام أو السلطات<sup>1</sup>.

ومن هذا المنطلق - المرونة الدستورية- تم تبني نظرية مونتكيو وفق رؤيا جديدة وهي: تجاوز فكرة عدد السلطات في الدولة إلى فكرة التوازن بين هذه السلطات والتي تُخدمها مرونة الفصل بين الوظائف<sup>2</sup>.

لأن مونتكيو عندما حدد عدد السلطات في الدولة في نظريته لم يكن بإمكانه التنبؤ بهذه الضرورات المستقبلية المؤسساتية والتي فرضتها التطورات الاقتصادية، وهذا ما سهل الاعتراف بالوكالات المستقلة كسلطة رابعة لا يمكن الاستغناء عنها لأنها تمارس أكثر من وظيفة من وظائف الدولة وأبرز هذا التوجه اتجاهين فقهيين هما: فقه عدم التفويض، والفيتو التشريعي.

**أولاً: فقه عدم التفويض:** ويتمثل في كون الكونغرس الأمريكي لا يمكن له الإحاطة بكل التفاصيل والمعلومات المطلوبة في كل المجالات للقيام بواجب التشريعي على أكمل وجه، لذلك فوض هذا الاختصاص للوكالات المستقلة على أن يكون هذا التفويض دقيقاً محدداً

<sup>1</sup> - عباسي سهام، "المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري" ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، ص.12.

<sup>2</sup> - قيامها على توازن السلطات في الدستور الإنجليزي، أي أنها تقوم على توزيع القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع: تشريعية، قضائية، تنفيذية، وهذا لتفادي التعسف في استخدام السلطة، وعلى هيئات الضبط كافة لتحقيق التوازن بين السلطات من منطلق أن السلطة لا توقفها إلا سلطة مثلها في القوة أو تفوقها قوة، انظر: خرشي الهام، مرجع سابق، ص.22 وأنظر كذلك: عز الدين عيساوي، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة- مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 04، مارس 2008، ص.207.



ولا يخرج عن نطاق ما يحدده الكونغرس إلى جانب فرض رقابة قضائية عليه وبالتالي فإن: فقه التفويض المشروط بمبدأ الوضوح قد سمح بالتوفيق بين مبدأ الفصل بين السلطات وما منح للوكالات من سلطات واسعة.

ثانيا/ الفيتو التشريعي: يعني امتلاك الكونغرس للحق في إلغاء أي قرار يصدر عن الوكالات المستقلة خلال مدة محددة من إصداره في قانون التفويض الصادر عنه، بمعنى لا تكون قرارات الوكالات صحيحة قانونا إلا إذا لم يتم إلغاؤها خلال المدة القانونية المحددة في قانون التفويض الصادر عنه، بمعنى لا تكون قرارات الوكالات صحيحة قانونا إلا إذا لم يتم إلغاؤها خلال المدة القانونية المحددة في قانون التفويض.

وقد جاء هذا ردا على معارضي التفويض التشريعي إلا أن تكريس هذا الفيتو يشترط تحقق ثلاث شروط: 1- وجود تفويض تشريعي لوکالة مستقلة بقانون

2- تنفيذ هذا القانون من طرف الوكالة

3- احتفاظ الكونغرس بسلطة إلغاء قرارات الوكالة التي تم تفويضها.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك من الفقه من تقبل فكرة الفيتو التشريعي على أساس أنها ضمانات للرقابة على الجهاز التنفيذي وعلى الوكالات الإدارية المستقلة، وهناك من الفقه من تقبل فكرة الفيتو التشريعي على أساس أنها ضمانات للرقابة على الجهاز التنفيذي وعلى الوكالات الإدارية المستقلة، وهناك من رفضها حتى لا يتخذها الكونغرس كوسيلة للتدخل في عمل الجهاز التنفيذي والرقابة عليه.

إلا أنه عموما ورغم عدم وجود تأكيد كامل للاتجاهين السابقين: عدم التفويض والفيتو التشريعي إلا أنهما ساهما في تقبل فكرة تشكيل الوكالات المستقلة لسلطة رابعة كما ساهم

في تقبلها أيضا ما سماه الفقه بطريقة الحذف المتتالي الذي يقوم على إثبات أن هذه الوكالات لا تنتمي لا للسلطة القضائية ولا للسلطة التشريعية ولا للسلطة التنفيذية<sup>1</sup>. هذا وهناك من طرح حل آخر في اتجاه الاعتراف لها بالاستقلالية من منطلق إدراج وجودها ضمن حركة تحول عميقة تشهدها الإدارة والتي تظهر في وجهين:

أ- ظهور شكل جديد لتدخل الدولة عن طريق الضبط .

ب- وجود تحول في المبادئ التي تحكم التنظيم الإداري<sup>2</sup>.

كما أن الاتجاه الأمريكي الغالب فقها وبعض الفقه الفرنسي في اعتبار السلطة الإدارية سلطة رابعة<sup>3</sup> ينطلق أيضا من حجة مفادها أنه لا يوجد أي تعارض أو حاجز أو أي مبدأ دستوري يحول دون الاعتراف بهذه الهيئات كسلطة رابعة، لأن القيد لا يرد على التقسيم الثلاثي بل على مبدأ الفصل بين السلطات كما سبق الإشارة إليه .

<sup>1</sup> - أ- ذلك أن السلطة التشريعية مكونة من منتخبين أما أعضاء الوكالة ليسو منتخبين من طرف الشعب.  
ب- وظيفة الوكالة بالأساس إدارية وليست قضائية إضافة للاختلاف في التشكيلة، إذ التشكيلة القضائية تضم محلفين ... أما الوكالة فمنها من لا تتضمن تشكيلتها حتى القضاة كما سنبينه في موضعه .  
ج- تمارس الوكالة وظيفة إدارية أو شبه قضائية أو تنظيمية ومنها من تمارس كل هذه الوظائف معا، فهل يعني هذا أن تكيف على أنها سلطة إدارية وقضائية وتشريعية في آن واحد ؟  
د- من الصعب فصلها عن الجهاز التنفيذي عكس سهولة فصلها عن الجهازين القضائي والتشريعي، كما أن سلطاتها أوسع من الإدارة الكلاسيكية.

لذا يبقى للاجتهاد القضائي الدور الحاسم في ذلك.

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه من الصعب الاعتراف لسلطة ما بأنها إدارية وفي نفس الوقت مستقلة أي جعل سلطة ما تابعة للجهاز الإداري ومستقلة في آن واحد. انظر: خرشي الهام، مرجع سابق، ص.113.

<sup>2</sup> - خميلية سمير، مرجع سابق، ص.84.

<sup>3</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.107 وما يليها.

غير أن مشاكل الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة كسلطة رابعة بقيت عاجزة عن إيجاد إجابات لبعض الإشكالات التي عجز المدافعين من الفقهاء على فكرة السلطة الرابعة عن الإجابة عنها ومنها:

-عجزهم عن بيان مما تتألف منه هذه السلطة وكيف يمكن لها القيام بمهامها دون أن تتدخل في اختصاصات السلطات الموجودة<sup>1</sup>؟.

بل إن مسألة الاعتراف بها لا تقف عند حد صدور قانون منشئ لها، بل لا بد ويتطلب الأمر تدخل من السلطة التأسيسية عن طريق إنشائها بنص دستوري.

غير أنه مرة أخرى رأى المنتقدين لفكرة السلطة الرابعة أنه وان حدث وأنشأت هذه السلطات بنص دستوري كيف يمكن لها القيام بمهامها دون تداخل مع باقي السلطات<sup>2</sup>؟

### المطلب الثاني: التكييف التشريعي و القضائي للسلطات الإدارية المستقلة

إن الجدل و الخلاف الفقهي في البحث عن تكييف للسلطات الإدارية المستقلة جاء نتيجة لعدم وجود نص واضح، يحدد طبيعتها القانونية و الجهة التي تتبعها قانونا، الأمر الذي يستلزم تناولنا للجانب القانوني ببيان طبيعة النصوص المنشئة و المنظمة لها، وكذا تكييف القضاء لها في اجتهاداته خاصة في الحالات التي يغيب أو يكون النص فيها غامضا.

<sup>1</sup> - sénat français, **Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié** Tome 1 : Rapport de sénat, www.senat.fr, 28 /04/2018 , p.01.

<sup>2</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص. 21 وما يليها.

## الفرع الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة على ضوء النصوص

سبب طبيعة هذه السلطات في إطار النصوص الأساسية للدولة أولا والمتمثلة في الدستور ثم ضمن النصوص المنشأة لها ثانيا.

**أولا: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة على ضوء الدستور:** إذا كانت آراء الفقه متضاربة بشأن تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة فهل استطاع التشريع حسم هذه المسألة؟

رغم الفارق الزمني بين ظهور السلطات الإدارية المستقلة وتطورها في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية<sup>1</sup> وحتى الجزائر فإنه لم يتم إدراجها ضمن النص الدستوري وإن وجد فلا يكون ذلك إلا بصفة جزئية بذكر البعض منها فقط ولم يتم تناولها كهيئة مستقلة<sup>2</sup> كهيئة المدافع عن الحقوق في فرنسا مثلا<sup>3</sup>، و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في الجزائر طبقا لنص المادة 202 من التعديل الدستوري 2016<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> -sénat francais,op, cit,p1.

<sup>2</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص. 117 وما يليها.

<sup>3</sup> - وهذا تكريسا للمادة 01/71 من الدستور الفرنسي التي صدرت تطبيقا لها القانون العضوي رقم: 333/11 المتعلق بتأسيس هيئة المدافع عن الحقوق الذي حل محل وسيط الجمهورية للتفصيل في الخلفية التاريخية لهذه السلطة ومهامها وتشكيلتها... أنظر: بوخيس سهيلة، العايب سامية، "النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، ص.05.

<sup>4</sup> - القانون رقم: 01/16 المؤرخ في: 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية، عدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016.

ومرد ذلك في فرنسا كما رأى البعض يعود لوجود نص المادة 21 من الدستور الفرنسي والتي تقابلها المادة 6/99 من الدستور الجزائري والتي تجعل للوزير الأول الاختصاص بالسهر على حسن سير الإدارة العمومية.

وعلى اعتبار أن جل هذه الهيئات ينص قانون إنشائها على أنها سلطة إدارية، فهذا يعني أنها خاضعة لرقابة السلطة التنفيذية، إلا أن الإقرار لها في نفس الوقت بالاستقلال يجعلها تفلت من هذه الرقابة ولو نسبيا و هذا بدوره يطرح التساؤل حول طابعها الإداري الكلاسيكي؟.

وما يجعل فكرة عدم الاستقلالية لهذه السلطات هو المرجح انطلاقا من نص المادة 21 من الدستور الفرنسي وكذا المبادئ الأساسية له هو:

1- قيام النظام السياسي والإداري للدولة على فكرة الوحدة، والتي تعني أن الإدارة جهاز مرتبط ومتناسق ويسير من طرف واحد وهذا لضمان حسن سير الإدارة ووحدة الدولة.

2- لا يمكن الاعتراف بوجود إدارة أخرى غير إدارة الدولة انطلاقا من مبدأ تبعية الإدارة المكرس دستوريا، وهذا رغم الاعتراف لبعض الأجهزة كالجماعات المحلية بالاستقلال لإبعادها عن الرقابة الرئاسية الصارمة وإخضاعها للحماية القانونية.

3- يفرض النظام البرلماني مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، ومنه فهي مسؤولة عن كل أعمال الإدارة التي تندرج ضمن تنفيذ السياسة العامة.

وعليه فقد انقسم الفقه بذلك في تفسير هذه المادة -21- إذ رأى البعض: أنها تفرض تبعية صارمة من الإدارة للجهاز الحكومي إلا أن هذا لا ينطبق إلا على الإدارات التقليدية دون السلطات الإدارية المستقلة.

فالوسيط مثلا لا يتبع أي تدرج إداري وبالتالي فعدم دستورية السلطات الإدارية المستقلة يعود لارتباطها واندماجها في السلطة التنفيذية، ورغم ذلك فهي: تتمتع بنظام خاص هجين يمنحها الاستقلالية ويجعلها خارج الجهاز التنفيذي اذ تسير وفق منطقتها الخاص<sup>1</sup>.

في حين رأى جانب آخر من الفقه انطلاقا من المادة (21 من الدستور الفرنسي) بعدم دستورية السلطات الإدارية المستقلة وحاولوا إيجاد حل لهذه المشكلة من خلال قراءة النصوص قراءة مرنة وخاصة.

إذ رأى Guy Braibant أن الإدارة التي لا تتحكم فيها الحكومة ليست بالدستورية لأن المادة لم توضع اعتباطا وعليه فاستقلالية هذه الهيئات محدود بالرقابة القضائية عليها<sup>2</sup>. كما أن هذه الهيئات تتمتع بالاستقلال وليس بالاستقلالية وعليه التحول من الاستقلالية إلى الاستقلال يمنح للنص الدستوري -المادة 21 أعلاه- المرونة لتقبلها<sup>3</sup> كما أنه حتى مع التسليم بهذا الطرح تبقى عدم الدستورية واردة لعدم إمكانية التسليم بأنه تكون هذه السلطات إدارية وفي نفس الوقت مستقلة<sup>4</sup>.

إذ ترى cathrine Teitgen colly أن الأنسب أن نستبعد الطبيعة الإدارية ونسلم بالاستقلالية التي أرادها لها المشرع بأن ننظر إليها على أنها: هيئات ضابطة مستقلة وإن كان هذا بدوره سيعود بنا لطرح إشكالية مبدأ ثلاثية السلطات؟ وأيضا إن لم تكن

<sup>1</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص. 118.

<sup>2</sup> -Evelyne Dieckhoff, **Les Autorites administratives independantes, Ecole National supérieure de bibliothécaires, université claud bernard,lyon1, 1991, p08.**

<sup>3</sup> - Rachid ZOUAÏMIA,op,cit,p20.

<sup>4</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص. 117 وما يليها.

هذه الهيئات سلطات إدارية فما هي؟ ما يعيدنا لفرضية السلطة الرابعة حسب فرضية  
. cathrine

وما هو موجود في الواقع المؤسساتي الفرنسي هو عدم اقتصره على ثلاث سلطات بل  
تعداه إلى وجود سلطات أخرى مستقلة تستعير من السلطات الثلاث -السياسية- جزءا  
من صلاحياتها، وبذلك تكون لها صلاحيات شبه تشريعية، وشبه تنفيذية، وشبه قضائية<sup>1</sup>  
وهي بذلك تمارس جزء فقط من مهام هذه السلطات وليست كلها، وهذا ما يقتضيه  
التفسير الصارم لمبدأ الفصل بين السلطات حسب Charles Eisman الذي يقوم على  
عدم ممارسة أي سلطة أو جهاز لكل السلطات وهذا ما ينطبق على السلطات الإدارية  
المستقلة إذ هي جزئية وفي قطاع محدد، ومع ذلك بقي هناك مساس بمبدأ وحدة الإدارة<sup>2</sup>  
وعلى هذا الأساس اقترح البعض ما يسمى بفكرة "نسبية مبدأ وحدة الإدارة ويكون ذلك  
بالمسؤولية المباشرة لهذه السلطات أمام البرلمان.

كل هذه الحلول القائمة على إعطاء تفسير مرن للنص الدستوري بقيت قاصرة، لذا اقترح  
الفقه لتجاوز هذا التعارض حلين:

<sup>1</sup> -إن السلطات الإدارية المستقلة تمارس الوظيفة القمعية أو الضبطية التي هي في الأصل من اختصاص القضاء والتي يمكن  
أن تجر مبرر لها في الظروف غير العادية، إلا أنه في الظروف العادية لا مبرر لوجودها بل تعد مسألة خطيرة تسمى ب القانون  
الجنائي المستمر من خلال إثرائها بمبادئ القانون الجنائي ومها صلاحية توقيع العقوبات. أنظر: عيساوي عز الدين، مرجع  
سابق، ص 209.

<sup>2</sup>-HAQUET Arnaud, «Le pouvoir réglementaire des autorités  
administratives indépendantes, Réflexions sur son objet et sa  
légitimité », in ZARKA Yves Charles (dir.), Repenser la démocratie,  
Armand Colin, Paris, 2010,p448.

أ- إما دسترة هذه السلطات: صراحة لأن ذلك يضمن لها الدوام والاستمرارية<sup>1</sup> وهو اقتراح غالبية الفقه وهذا من أجل ضمان عدم ترك تقدير إنشائها واستقلاليتها لأهواء المشرع وحده وكان هذا محل رد الفقه واعتبروه غير مجدي للأسباب التالية :

- اعتبر العديد من الفقهاء أننا لسنا بحاجة لدسترة هذه السلطات الإدارية صراحة لأنه ضمنيا مدسترة على أساس أن ضمان حماية حرية من الحريات تكون بوجود هذه السلطات الإدارية المستقلة إذ هي تكريس لهذه الحماية التي تغيب بغياب هذه السلطات وعلى رأس القائلين بذلك jacques chevllier ووافقه في ذلك العديد من الأساتذة .

- كما أن دسترتها يعني عدم الثقة في أجهزة الدولة الكلاسيكية وعجز الإدارة عن تحمل مسؤولياتها<sup>2</sup>.

- كما قال البعض أن الدستور لا يمكن له ملاحقة كل التجارب المؤسساتية التشريعية وتكريسها دستوريا.

- كما أن ظهور بعض التنظيمات كالسلطات الإدارية المستقلة قد جاء لسد حاجات ومتطلبات اقتصادية<sup>3</sup> أو اجتماعية معينة بانتهاء الحاجة لها تنتهي مهمتها.

- كما أن دسترتها وإن كانت تضيف عليها القوة إلا أن ذلك سيقف عائقا أمام قابلية تكيف وتلائم هذه السلطات مع المتطلبات المستجدة والمتجددة وما يتطلبه ذلك من تعديلات

<sup>1</sup> - خرشي الهام ، مرجع سابق ص.121.

<sup>2</sup> - sénat francais,op,cit,p1.

<sup>3</sup> - Rachid ZOUAÏMIA,op,cit,p9.



سريعة وفعالة لأقلمتها في مواجهة السوق، وهذا يؤدي بها إلى فقدان الشرعية الفعلية المرتبطة بفعاليتها ودعم الرأي العام لها حتى وإن تحققت لها المشروعية النصية .

- خيار الدسترة يفرض القيام بتحويلات عميقة في النظام الدستوري للدولة لما سيحدثه ذلك من اضطراب في نظامها المؤسساتي والدستوري وإن حدث هذا فعلا فإنه لا يقضي على إشكالية علاقتها بالسلطة التنفيذية<sup>1</sup>.

**ب- أما الخيار الثاني:** إيجاد أسس تسمح بإحداث التلاؤم وإدماج هذه الهيئات ضمن النظام الدستوري للدولة ذلك أنها تعد كحلول تقدمها السلطة العامة للمشاكل الجديدة التي تعاني منها بعض القطاعات<sup>2</sup>.

وهو اقتراح رأى فيه عديد الفقهاء أنه الأكثر ملائمة لأنه من الصعب الاعتراف لهذه السلطات بالطابع الإداري والاستقلالية في آن واحد، لذا هناك من نادى بالاعتراف لها "بالاستقلالية النسبية" انطلاقا من وضع مفهوم مرن للمبادئ الدستورية وبذلك تخضع هذه السلطات للقانون ولرقابة المنتخبين مع منحها صلاحيات محدودة و اعتبارها سلطات ثانوية للسلطة التنفيذية التي توزع سلطاتها على أجهزة أخرى من منطلق وحدة السلطة و تعدد السلطات<sup>3</sup>.

ثانيا/ طبيعة السلطات الإدارية المستقلة على ضوء النصوص المنشئة لها: لقد ظهرت نية المشرع الفرنسي منذ البداية في تخلص هذه الهيئات الجديدة من كل رقابة تدرجية أو وصائية للحكومة والاستقلالية عن السلطة السياسية، من خلال اعتماده معايير ومميزات

<sup>1</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.122.

<sup>2</sup> - Evelyne Dieckhoff, op, cit, p,05.

<sup>3</sup> - HAQUET Arnaud, op, cit, p451.

مشتركة في إنشائها\_ وهذا ما تجسد بإصدار قانون خاص فيما هو مشترك بينها<sup>1</sup> كالتشكيك الجماعية و الديمومة أو الاستمرارية، غير انه كل سلطة بقيت تشكل كيانا أصليا يتنوع بتنوع مجالات نشاطها وقواعد تكوينها وعملها وقدرتها على التكيف مع مهامها، إذ رغم عدم تحديد مفهومها إلا أنها وصلت إلى ما يقرب 40 سلطة<sup>2</sup>، وقد برز هذا الغموض في نقاشات مجلس الشيوخ بصدد إنشاء النماذج الأولى منها كالمجلس العالي للسمعي البصري، اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات وهذا بالنظر لخصوصية وظيفتها ذات الطابع الضبطي، وإن كان تخوف المجلس وتردد من إعطاء تكييف معين لهذه السلطات بقي هو الغالب باستخدام مصطلحات مختلفة لجنة، مجلس،... والتي لا تعني ولا تضيف شيء لهذه الفئات لأنها تطلق أيضا على الأجهزة الاستشارية إلا أنه بذلك أعطى لها مكانة خارج الهياكل الإدارية الكلاسيكية دون خروجها عن تعليمات الوزارة وفق ما حددته لها من معايير وتنظيمات، لأنها في النهاية تنفذ سياستها<sup>3</sup>، لكنه ألزمها بوضع تقرير سنوي وأخضعها لرقابة القضاء الإداري<sup>4</sup>.

### الفرع الثاني: موقف الاجتهاد القضائي من السلطات الإدارية المستقلة

#### أولا: السلطات الإدارية المستقلة في الاجتهاد القضائي الفرنسي

<sup>1</sup> - loi n 2017/55 janvier 2017 **partant statut general des autorités administrative independantes et des autorites publiques independantes**, www. legifrance.gouv.fr

<sup>2</sup> - sénat francais, op ,cit ,p.01.

<sup>3</sup> - Rachid ZOUAÏMIA,op,cit,p20.

<sup>4</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.123 وما بعدها.

لقد كان تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في اجتهاده بصفة ضمنية من خلال اعترافه بالوجود القانوني لهذا التنظيم الجديد وعدم إنكاره، وهذا بصدد فحصه للنصوص الأولى المنشئة لها، دون أن ييدي أي ملاحظات بشأن دستورتها واعترف لها بصلاحيات تنظيمية إلى جانب الجهاز الإداري، لكن على أن تكون محددة المجال وفق ما يحدده القانون وذلك في 1986<sup>1</sup> وقد كان ذلك على اثر تقدم النواب الفرنسيين أمام المجلس الدستوري الفرنسي بطعن حول نقطة مهمة وهي مدى إمكانية حماية حرية الاتصالات بواسطة سلطة إدارية المستقلة؟

فرد المجلس الدستوري على أنه يمكن للمشرع أن يكلف سلطة إدارية مستقلة بحماية واحترام المبادئ الدستورية المتعلقة بالاتصالات السمعية واعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية *organismes administratifs* وهي تشكل جزء لا يتجزأ من الجهاز الإداري كما وصفها بأنها ليست بالهيئات القضائية وأنها تخضع لرقابة القضاء الإداري<sup>2</sup>. أي أن هذه السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن أن تكون إلا سلطة تنفيذية تنظيمية وليست مستقلة وتمارس في إطار احترام القانون باتخاذها لتدابير ذات أهمية محدودة سواء في مجال تطبيقها أو في مداها ومحتواها<sup>3</sup> وكيف العديد من السلطات على هذا الأساس أي سلطة إدارية مستقلة كالسلطة العليا للاتصال السمعي البصري، اللجنة الوطنية للاتصالات

<sup>1</sup> -HAQUET Arnaud,op,cit,p452.

<sup>2</sup> Evelyne DIECKHOFF,op,cit,p,08

<sup>3</sup> -وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، 2012، ص.32.

والحريات، مجلس المنافسة، المجلس الأعلى للسمعي البصري مقرا بذلك بعدم وجود أي عائق دستوري لإنشاء هذه السلطات.<sup>1</sup>

ولا توجد أي عقبة أمام منحها السلطة التنظيمية انطلاقا مما أثاره البعض من نص المادة (21) من الدستور الفرنسي والتي تقابلها المادة (99-6) من التعديل الدستوري 2016 في الجزائر بنصها على أن الوزير الأول يسهر على حسن سير الإدارة العمومية فإن كانت السلطات الإدارية ذات طابع إداري، كما نص في سند إنشائها، فلا مجال من إفلاتها للخضوع للسلطة<sup>2</sup> والتي تجعل من الوزير الأول صاحب الاختصاص الوحيد بالسلطة التنظيمية وهذا في قراره المؤرخين في: 17 ديسمبر و 17 جانفي 1987 واللذين أقر بموجبها أن السلطات الإدارية المستقلة سلطات تنفيذية تمارس سلطاتها في إطار احترام القانون.<sup>3</sup>

إذا فإن الأمر يتعلق بسلطة تنظيمية جد ضيقة ومتخصصة والتي لا يمكن لها أن تؤثر على مبدأ الفصل بين السلطات بأي شكل من الأشكال.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.23.

<sup>2</sup> - عيساوي عز الدين مرجع سابق، ص.205.

<sup>3</sup> انظر قرارات المجلس الدستوري الفرنسي منشورة على الموقع الالكتروني :

conseil.frwww.constitutionnel-

**Décision du conseil constitutionnel Français N° 86\_ 217DC du 18septembre 1986. \_ Décision du conseil constitutionnel Français N° 88\_248 DC du 17 janvier 1989 . \_ Décision du conseil constitutionnel Français N° 93\_333 DC du 21 janvier 1994. \_ Décision du conseil constitutionnel Français N° 96\_378 DC du23 juillet 1996. (**

<sup>4</sup> - خماليية سمير، مرجع سابق، ص.79.

وهو بذلك يكون قد حدد بشكل واضح ودقيق القواعد التي تسمح بضمان وحدة السلطة التنظيمية والحفاظ واحترام مبدأ الفصل بين السلطات، إذ تخضع لسلطة القانون وحده ولا يمس نشاطها بامتيازات السلطة العامة والمتمثلة في الحكومة ولا ينتقص منها، مقرا بذلك بالصلاحيات الممنوحة لها ذات الطابع التنظيمي والعقابي مؤكداً بذلك بخصوصية نظامها القانوني الهجين لكنها تبقى تمثل الدولة بوصفها شخص معنوي من القانون العام وليس بوصفها جهازا سياسيا لأن المهام السياسية من اختصاص الجهاز التنفيذي<sup>1</sup>.

أما عن الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي فقد استند في تقرير له عام 2001 على اعتماد معايير ثلاث لمعرفة ما إذا كنا بصدد سلطة إدارية المستقلة أم لا.

وأكد بأن هذه المعايير لوحدها كافية لتحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة أكثر وأهم من وضع تعريف قانوني موحد لها، وهذه المعايير هي:<sup>2</sup>

**1- معيار السلطة:** والذي يعطي صلاحية اتخاذ القرارات النافذة وليست مجرد آراء أو استشارات، لذا أخرج العديد من الفقهاء ك: René chapus بعض السلطات الإدارية المستقلة من هذا التضييق لغياب عنصر السلطة، وهذا رغم أن المشرع أعطي للبعض منها هذا الوصف رغم طابعها الاستشاري؛ كاللجنة الوطنية لمراقبة التوقيفات الأمنية.

لذا تدخل مجلس الدولة الفرنسي لحل الخلاف بين الفقه والمشرع، وأقر بأن مفهوم السلطة يمتد حتى إلى السلطة المعنوية أي قوة التأثير والإقناع طالما أنها تؤدي لنفس النتيجة<sup>1</sup>،

<sup>1</sup> - كحال سلمى، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بومرداس، 2009/2008، ص.44.

<sup>2</sup> - عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص.201.

"ولا يهم في هذا الوضع إن كانت السلطات الإدارية المستقلة تصدر قرارات نافذة أم لا طالما أن قدرة التأثير والإقناع تؤدي إلى نفس النتيجة التي تؤدي إليها القدرة على اتخاذ القرار"

**2- معيار الاستقلالية<sup>2</sup>:** أي غياب السلطة الرئاسية أو الوصائية أي عدم تلقي الأوامر أو التعليمات من الحكومة، دون أن تكون لها ميزانية خاصة بها، إذ تدرج ضمن موازنة الحكومة أو إحدى الوزارات لأنها تعمل باسم ولحساب الدولة والتي تكون مسؤولة عن كل الأضرار التي تتسبب بها، إذ هي سلطات الدولة بامتياز وهذه الاستقلالية تظهر وترجمها<sup>3</sup>:

أ- الاستقلالية العضوية من خلال الطريقة الجماعية للتشاور والتداول، عدم قابلية الأعضاء لل عزل

ب- والاستقلالية الوظيفية من خلال التصرف في أموالها والتي تكون خاضعة للتصويت أمام البرلمان عند إقرارها ضمن ميزانية الحكومة أو الوزارة، أي أن هناك رقابة عليها من السلطة التشريعية فضلا عن رقابة القضاء الإداري وكذا إمكانية تقاضيها دون حاجة لأي تمثيل وزاري لها<sup>4</sup>.

**3- معيار الطبيعة الإدارية:** وهذا في كونها تعمل باسمها ولحسابها لعدم تمتعها بالشخصية المستقلة، كما أن الدولة مسؤولة أمام القضاء عما قد تسببه من أضرار وتظهر طبيعتها الإدارية من خلال<sup>5</sup>:

<sup>1</sup> - رنا سمير اللحام، مرجع سابق، مرجع سابق، ص.32 وما يليها. وانظر: نوبال زهر، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012/2011، ص.18.

<sup>2</sup> - نوبال زهر، مرجع سابق، ص.19.

<sup>3</sup> - رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص.35 وانظر: بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص.36.

<sup>4</sup> - بوجمليين وليد، مرجع سابق، ص.36.

<sup>5</sup> - sènat francais,op,cit.p01.

-أنها لم تذكر ضمن الهيئات الدستورية بل هي وليدة القانون.

-لا تتبع البرلمان رغم أنه المنشئ لها حتى وإن كانت ملزمة برفع تقرير سنوي له عن أعمالها  
- لا تخضع للسلطة التنفيذية -الحكومة- بسبب استقلاليتها لغياب الرقابة القضائية أو  
الرئاسية وهذا على الرغم من أنها تعمل باسم ولحساب الدولة الأمر الذي يضيء عليها  
الطابع الإداري خاصة وأن المشرع نص صراحة في العديد منها على طابعها الإداري.  
- كذلك طريقة التعيين عن طريق أو من قبل السلطات السياسية ( رئيس الجمهورية، الوزير  
الأول) ترجح الطابع الإداري لها.

وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي بصدد وسيط الجمهورية على أنه سلطة إدارية بالاعتماد  
على طريقة تعيينه<sup>1</sup>.

ومما سبق يمكن تعريف السلطات الدولة المستقلة على أنها: "هيئات ذات طبيعة إدارية  
تتمتع بسلطة اتخاذ القرار النافذ وهي مستقلة عن الإدارة المركزية ولكن من دون أن تتمتع  
بالشخصية المعنوية، فلا تخضع لوصايتها الإدارية ولا لسلطتها التسلسلية، وتكون الدولة  
مسؤولة عن كافة الأضرار التي تصدر عنها أمام القضاء المختص، ذلك أنها تشكل جزء لا  
يتجزأ من الدولة، فهي تعمل باسمها ولحسابها."<sup>2</sup>

ثانيا: الاجتهاد القضائي في الولايات المتحدة الأمريكية والسلطات الإدارية المستقلة

إن موقف المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية يتراوح بين:

أ-الإقرار بالتبعية للسلطة التنفيذية

<sup>1</sup> - Evelyne DIECKHOFF, op, cit, p, 05.

<sup>2</sup> -رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص. 39.

## ب- وبين الاتجاه نحو الاعتراف بها كسلطة رابعة

رغم اتجاه جانب من الفقه نحو عدم إفلاتها من سلطة الرئيس حتى وإن كان منشؤها الكونغرس، باعتبار الرئيس المسؤول عن تنفيذ القوانين والسهر على احترامها من منطلق الدستور، إلا أن المحكمة العليا رفضت قرارات الرئيس الأمريكي المتعلقة بالعزل التعسفي لأعضاء الوكالات المستقلة، وهي بذلك ركزت على استقلالية هذه الوكالات خارج السلطات الثلاث أكثر من التركيز على بيان طبيعتها<sup>1</sup>.

وتعد بذلك أكثر جرأة من القضاء الفرنسي بإقرارها بأن سلطة الرئيس الأمريكي تجاه الوكالات مقيدة حتى وإن كان الدستور يعترف له بحق الرقابة والإشراف والتنسيق لأنشطة الإدارة المركزية، مع الإشارة إلى أن الدستور الأمريكي يعطي للكونغرس حق تنظيم الهيئات والإدارات العامة بموجب القوانين.

وأثبت الواقع فشل الرؤساء الأمريكيان في السيطرة على هذه الوكالات في الوقت الذي يهيمن فيه الكونغرس عليها من خلال:

- التصويت على ميزانيتها

- تعيين أعضائها

- تعديل قراراتها سواء لدواعي المشروعية أو لدواعي ملائمة عن طريق التشريع

وبذلك يكون قد اعتمد الرقابة السياسية للكونغرس بدل الرقابة والتبعية للجهاز التنفيذي<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - وذلك في عديد الأحكام كحكم: 1935 Humphrey، 1986 BOWSER، انظر خرشي الهام، مرجع سابق، ص.142.

<sup>2</sup> - Evelyne DIECKHOFF, op, cit, p, 15.



## المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر على ضوء النصوص

إن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة يعني عدم خضوعها لأي جهة رقابية رئاسية كانت أو وصائية غير أن هذا يثير إشكالية موقعها ضمن النظام الإداري و الدستوري للدولة، بالنظر لكونه يكرس ثلاث سلطات تقليدية فقط، مما قد يفسر على أنه يعترف بها كسلطة رابعة، هذا ما نبينه من خلال موقعها ضمن النصوص الدستورية أولا، ثم النصوص المنشأة لها ثانيا .

### المطلب الأول: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر على ضوء الدستور

إن التطرق لموقع السلطات الإدارية في الجزائر من خلال الدستور نميز فيه بين مرحلتين، الأولى ما قبل التعديل الدستوري 2016، و الثانية ما بعد التعديل أي بصدور التعديل الدستوري 2016.

#### الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر قبل التعديل الدستوري 2016

لقد سكت المؤسس الدستوري الجزائري عن هذه المسألة أي مدى تقبل البنية المؤسساتية للدولة لفكرة الهيئات الإدارية المستقلة، وهذا على الرغم من استحداثه لهذه الهيئات ابتداء من دستور 1989 الذي أنشأت في ظلّه بعض السلطات الإدارية المستقلة رغم أنه لم يتضمن أي نص يسمح للسلطة التشريعية بإنشاء مثل هذه الهيئات، ومن هذه السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في ظل دستور 1989 نجد المجلس الأعلى للإعلام، مجلس النقد

والقرض، مجلس المنافسة، لجنة تنظيم عمليات البورصة<sup>1</sup>، إذ حددت المادة 115 ستة وعشرون (26) مجالاً لاختصاصها لا يتضمن من بينها إنشاء مثل هذه الهيئات.

إضافة إلى أنه لا يمكن إدراج إنشاء مثل هذه الهيئات أو التنظيم ضمن اختصاص السلطة التنفيذية إلا إذا تم ذلك في إطار المادة 125 من الدستور التي تعطي لرئيس الجمهورية الاختصاص التنظيمي وخارج الاختصاصات المخولة للجهاز التشريعي طبقاً للمادة 125 من الدستور<sup>2</sup> وحتى هذا لا يبرر إنشاءها لأن معظمها استحدثت بنص قانوني تشريعي وليس تنظيمي<sup>3</sup>.

وعليه فإن إنشاء هذه السلطات في ظل دستور 1989 لم يتناول مسألة تعريفها ولا تحديد طبيعتها القانونية واكتفى بالتقسيم التقليدي للسلطات الثلاث، رغم أنه تطرق لبعض الهيئات مثل: المجلس الدستوري، المجلس الأعلى للقضاء، المجلس الإسلامي الأعلى دون بيان انتمائها لأي من هذه السلطات التقليدية وهي التشريعية والتي تختص بسن القوانين التنفيذية التي تعمل على تنفيذ هذه القوانين والقضائية التي تسهر على احترام تطبيق القوانين وحل النزاعات.

ويقود للقول بأن القيد هو ليس بالتعداد الدستوري وإنما التقييد بمبدأ الفصل بين هذه السلطات، فإشياء السلطات الإدارية المستقلة بموجب نص دستوري مبرر طالما لم يصدر

<sup>1</sup> - كمال سلمى، مرجع سابق، ص.42.

<sup>2</sup> - Rachid ZOUAÏMIA, op, cit, p27.

<sup>3</sup> - خمائلة سمير، مرجع سابق، ص.79.

كما سبق الذكر أي رأي من المجلس الدستوري يقضي بعدم دستورية إنشائها، نفس القول أيضا ينطبق على ما أنشأ من سلطات إدارية مستقلة في ظل دستور 1996<sup>1</sup>.

إذ ما استحدثت في ظل دستور 1996 من هيئات ضبطية لا نجد له نص صريح أيضا على إنشائه، كما لا يوجد نص يعارض إنشائه، الأمر الذي جعل البعض يدرج شرعية استحداث هذه السلطات مستمدة من المادة 122 من دستور 1996 التي تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 الفقرة 30 التي نصت على اختصاص البرلمان بالتشريع في العديد من المجالات وذكرت الفقرة: 30:

1- **فئات المؤسسات:** وهذا يجعل مفهوم هذه الفقرة للمؤسسات يفتح ويستوعب في محتواه السلطات الإدارية المستقلة من منطلق قابلية النص للتكيف مع الحاجات الجديدة والمتطلبات المؤسساتية<sup>2</sup>.

غير أن البعض رأى أن هذه الفقرة لا تمثل في مفهومها هذه السلطات الجديدة لأن المشرع من خلال القانون رقم 88-01 قد حدد مفهوم المؤسسات حصريا في:

- الهيئة العمومية ذات الطابع الإداري
- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعية والتجاري
- الهيئة العمومية المحلية
- الهيئة العمومية ذات الطابع الخاص
- مراكز البحث والتنمية

<sup>1</sup> - عز الدين عيساوي، مرجع سابق، ص. 206.

<sup>2</sup> - خمائلة سمير، مرجع سابق، ص. 80.

وعليه المعنى المقصود من هذه المؤسسات هو المعنى أو المفهوم التقليدي الذي يقتصر على تسيير المرفق العام<sup>1</sup>، كما أن ليست كل السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالشخصية المستقلة حتى ينطبق عليها وصف المؤسسات.

2- المرجعية الثانية: وهي محصورة في عدد فقط من السلطات الضبطية دون غيرها ونصت على ذلك الفقرات 14-22-23 من المادة 40 من التعديل الدستوري 2016 والتي نصت على اختصاص البرلمان بالتشريع في مجال النظام العام، المياه والمناجم والمحروقات ونظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

وهذا ما نصت عليه أيضا بعض النصوص المنشأة لهذه الهيئات بالاعتماد في مرجعية إنشائها على هذه الفقرات من المادة 140 من دستور 1996.

إنه حتى وبوجود هذه الفقرات إلا أنه طرح تساؤل حول مدى امتداد مصطلح النظام

العام ليشمل اختصاص البرلمان باستحداث هذه الهيئات ؟

إذ رأى البعض أن مصطلح النظام العام لا يمتد و لا يشمل هذه التنظيمات الجديدة بل الأبعد من ذلك رغم الجدل الحاصل عن دستورية أو عدم دستورية هذه المؤسسات إلا أنه لم يخطر المجلس الدستوري من الجهات المعنية للفصل في هذا الموضوع.

### الفرع الثاني: السلطات الإدارية المستقلة في التعديل الدستوري 2016

لقد احتفظ التعديل الدستوري لسنة 2016 بالمكتسبات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996 تكريسا للتوجه الليبرالي الذي أقره بدءا من دستور 23 فيفري

<sup>1</sup> - كاللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات، مجلس النقد والقرض...

كما أن نصوص إنشائها لم تعتبرها مؤسسات بل سلطات إدارية ضبطية، انظر: كسال سامية، مرجع سابق، ص.03.

1989 كما كانت له بعض الإضافات والتعديلات فيما يخص هذه المجالات فقد نص في المادة 43 من التعديل على: « أن حرية الاستثمار والتجارة معترف بها وتمارس في إطار القانون

تعمل الدولة على تحسين مناخ الأعمال وتشجع على ازدهار المؤسسات دون تمييز خدمة للتنمية الاقتصادية الوطنية... » إلا أنه لم يتكلم و لم يتناول السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضمان تكريس ما جاء في مضمون هذه المادة و ضبط القطاعات المعنية بذلك و التي فتحت على المنافسة، كسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية مثلا، وكالتي ضبط المحروقات، مجلس المنافسة....

وفي مجال الحريات أضافت المادة 50، والتي أكدت وكرست حرية الصحافة بنصها على: «حرية الصحافة المكتوبة والسمعية البصرية وعلى الشبكات الإعلامية مضمونة ولا تقيد بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية...» ونفس الشيء لم يتناول السلطات الإدارية المستقلة المعنية بضبطها رغم وجودها والمتمثلة في سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط السمعي البصري، كما رفع التجريم عن الجرح الصحفية في المادة (50) منه.

وفي مقابل ذلك نجد أن هذا التعديل قد جاء بإضافة مهمة تتمثل في دسترة بعض السلطات الإدارية التي لم يسبق أن تناولها في الدساتير أو التعديلات السابقة و نعي بذلك نص المادة (202) التي دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والتي تعد سلطة إدارية مستقلة والمنشأة بموجب قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 01/06 بنصها على « تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته...»

كما دسترة أيضا هيئة أخرى وهي اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها في المادة 198 من التعديل الدستوري 2016 تحت مسمى جديد وهو "المجلس الوطني لحقوق الإنسان"<sup>1</sup>

**المطلب الثاني: طبيعة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر على ضوء النصوص المنشأة لها**

ليان التكييف القانوني للسلطات الإدارية المستقلة على ضوء النصوص المنشأة لها لا بد من تحديد الجهة المختصة والمخول لها قانونا استحداث هذه السلطات أولا ، لان ذلك يساعد على بيان تكييفها بالنظر لتبعيةها للجهة المنشأة من عدمه، ثم بيان طبيعتها القانونية على ضوء النصوص المنشأة لها ثانيا

**الفرع الأول: الاختصاص بإنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر**

بالاطلاع على النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر نجد بأن إنشائها يعود بالدرجة الأولى للسلطة التشريعية أي البرلمان واستثناء للسلطة التنفيذية؛ أي عن طريق الأوامر أو المراسيم الرئاسية كما سنبينه فيما يلي :

**أولا: إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بموجب القانون(الأصل العام)**

لقد نصت المادة (140) من التعديل الدستوري 2016 على المجالات التي يشرع فيها البرلمان وهي :

- المجالات التي يحددها له الدستور ويخصصها له .
- والمجالات المذكورة حصريا في هذه المادة والتي تشمل 29 مجالا .

<sup>1</sup> - يتضمن التعديل الدستوري لسنة 2016.

فهل إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يندرج ضمن هذه المادة؟ أو هذه المجالات؟<sup>1</sup>

نصت المادة (140) الفقرة (28) على اختصاص البرلمان بإنشاء فئات المؤسسات وهذا يعني أن هذه الفقرة لا تنطبق على فئة السلطات الإدارية المستقلة لأنها لا تندرج ضمن فئة المؤسسات لأنها سلطات إدارية ضابطة وليست مجرد مؤسسات وبالتالي تم استبعادها كسند قانوني دستوري لإنشاء هذه الهيئات لأنه يعني بفئة المؤسسات: الهيئات المكلفة بتسيير مرفق عام أي يقصد بها: المفهوم التقليدي للمؤسسات أو المعنى الضيق لها للمؤسسات لأن السلطات الإدارية المستقلة ذات طابع ضبطي ولا تنشأ بقانون فحسب بل حتى عن طريق التنظيم.

هذا ونصت المادة (140) أيضا على اختصاص البرلمان بالتشريع في مجال النظام العام للمياه، النظام العام للمناجم والمحروقات، نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات في الفقرات 14-22-23- وبالتالي هل يمكن التسليم بأن كلمة نظام تصح كمرجعية لتأسيس سلطات الضبط في هذه القطاعات؟ وماذا عن بقية المجالات؟ هل يمكن اعتبارها أساس دستوري لباقي الهيئات الضبطية؟ وهل يمكن اعتبار كلمة نظام تشير إلى إنشاء هيئة ضببية بأكملها؟

لا يمكن اعتبارها كذلك لأن المادة تستخدم عبارات لها مدلول على حدود الاختصاص في نفس المادة فلا تفسر إلا في نطاق نفس المادة إذ يستعمل عبارة: نظام عام، القواعد العامة لإنشاء الشروط، التشريع الأساسي... والقواعد العامة تشمل المبادئ الأساسية فقط فيما يعود للسلطة التنفيذية صلاحية التطبيق.

<sup>1</sup> - ولأن من سلطات الضبط من تنشأ عن طريق التنظيم أيضا وليس فقط عن طريق القانون مثلما حصرته هذه المادة.

أما النظام العام: كما ذكرت المادة للسلطات أو المجالات السابق ذكرها المياه، المحروقات... فيتمثل في إدراج هذه السلطات ضمنها على اعتبار أن عبارة النظام العام للمياه والنقد والقرض... يشمل كل ما يدخل في تركيب وإنشاء وسير هذه السلطات<sup>1</sup>.

وهو فعلا ما اعتمده بصدد استحداثه لمجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، وكالتي المناجم وسلطتي ضبط المحروقات في مرجعية القانون المنشئ لها<sup>2</sup>.

### ثانيا: الاستثناء في آلية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

هناك من سلطات الضبط من لم تنشأ بموجب قانون خاص بها بل بموجب إمّا:

- قانون المالية: كسلطتي ضبط النقل وضبط سوق التبغ والمواد التبغية (قانون المالية

2001)

- أو بموجب أمر: كما هو حال مجلس المنافسة<sup>3</sup>.

- أو بموجب مرسوم رئاسي كما هو حال المرصد الوطني لحقوق الإنسان، و وسيط

الجمهورية...

وتجدر الإشارة أنه رغم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بموجب قانون والذي

يضمن لها نوع من الاستقلالية كما سنبينه لاحقا إلا أن الإحالة للتنظيم إما فيما يخص

<sup>1</sup> -وليد بوجملين، مرجع سابق، ص.ص.40.39.

<sup>2</sup> - في حين بصدد إنشائه للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات، أشار في القوانين المنشقة لها إلى المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 رغم عدم وجود أي ففة يمكن إدماجها فيها، في حين لم يأتي في النص المنشئ لسلطة ضبط المياه لنص الفقرة 22 من المادة 140 رغم نصها على ذلك، أنظر: بوجملين وليد، مرجع سابق، ص.42.

<sup>3</sup> - الذي يتبع سلميا لوزير التجارة بموجب تعديل 2008.



نظامها الداخلي أو تسييرها أو صلاحيتها المرهونة على موافقة أو صدوره من الجهاز التنفيذي يجد من أهمية إنشائها بموجب القانون الذي منحها هذه الاستقلالية<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: تكييف السلطات الإدارية على ضوء النصوص المنشأة لها

يبدو أن المشرع الجزائري أكثر ترددا من نظيره الفرنسي بشأن تكييفه للسلطات الإدارية المستقلة وهذا باستخدامه لعدة مصطلحات وتصنيفات بصدد إنشائه لها فكيفها:

1- ضمن فئة السلطات الإدارية المستقلة: ومن ذلك المجلس الأعلى للإعلام، سلطة ضبط المياه، وان كان المرسوم التنفيذي المتعلق بها كيفها على أنها سلطة ضبط، مجلس المنافسة بعد التعديل، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية .

2- في حين أدرج بعضها ضمن فئة سلطات الضبط المستقلة ك لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط السمعي البصري.

وان كان الأستاذ زوايمية يرى بأن حتى مصطلح "ضبط" غير دقيق بالنظر لتعدد مضامينه، فقد يكون قضائي، تجاري، إداري وتميزا لهذا الأخير يمكن اعتماد معيارين احدهما مادي وهو الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطة والتي تظهر فيها امتيازات السلطة العامة والتي تنفرد بها السلطة العامة، ومعيار عضوي: وهذا يخضوع قراراتها لرقابة القضاء الإداري.

3- وهناك تكييفات أخرى: هيئات الضبط المصرفي مثل: مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات والتي اعتبرها إدارة رقابة، لجنة ضبط الكهرباء والغاز اعتبرها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المستقلة والاستقلال المالي، وكاتي ضبط

<sup>1</sup> - وليد بوجملين، مرجع سابق، ص.43.

المحروقات أعطاهما الطابع التجاري أو سلطتي ضبط ذات طابع تجاري واقتصادي<sup>1</sup> يتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وحذف بموجب تعديل 2006 كلمة مستقلتان ونفس الطبيعة اعتمدها بالنسبة للوكالتين المنجميتين<sup>2</sup>.

وعليه فان معظم النصوص المنشأة للسلطات الإدارية المستقلة تنص على طبيعتها الإدارية مما يعني أنها أحد أجهزة الدولة الإدارية، غير أن هذا يستلزم باعتبارها كذلك أن تخضع للسلطة السلمية شأنها في ذلك نشأة الأجهزة الإدارية التقليدية.

إلا أن الاستقلالية المنصوص عليها في سند إنشائها يراد بها تمييزها عن الأجهزة الإدارية التقليدية وتخليصا من الرقابة التي تطبع هذا النظام والتي لم تعد أدواتها التسييرية تستجيب لمستجدات المناخ الاقتصادي الجديد<sup>3</sup>.

ورغم ذلك تبقى جزء لا يتجزأ عن الدولة وممثلة لها كشخص معنوي إذ هي سلطة ذات طبيعة قانونية محايدة سياسية وإدارية، إذ لا تتجرد السلطات الإدارية المستقلة من الطابع السياسي حتى وإن كانت لا تمارس الوظيفة السياسية التي هي حصريا للسلطة التنفيذية (الحكومة) لأنها في النهاية تهدف بالضبط لحماية سلطة الحكم من كل ما من شأنه التأثير على هيبتها، أي هي وسيلة الدولة للدفاع عن نفسها وعدم تطرف أي من الحريات

<sup>1</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.13.

<sup>2</sup> - وهو ما يؤكد مرة أخرى تذبذب موقف المشرع الجزائري بشأن تحديد طبيعة هذه السلطات الإدارية المستقلة فيما إذا كانت سلطات إدارية أو سلطات ضبطية أو مؤسسات مستقلة أو وكالات...

<sup>3</sup> - حمالية سمير، مرجع سابق، ص.82.

الفردية أو الجماعية من خلال عمليات الضبط والتنظيم، وهي في الأخير مظهر من مظاهر سيادة الدولة<sup>1</sup> الذي يظهر من خلال الصلاحيات الممنوحة لها والمتمثلة في:

- صلاحية إصدار اللوائح والقرارات والتنظيمات التي تراها مناسبة لتأطير مجال

تدخلها

- لها فرض جزاءات وعقوبات لفرض احترام القواعد القانونية
- صلاحية إبداء المشورة للسلطة التنفيذية وحتى المشاركة في المجال التشريعي فيما يخص مجال تخصصها.

إذا هي تتمتع بمظاهر السلطة العامة: التنظيم، الرقابة، العقاب والتأديب والاستشارة...<sup>2</sup>

### خاتمة

لقد ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في الدول الليبرالية أين كان يسود المناخ والجو الديمقراطي والتفتح الاقتصادي حيث كانت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا السباقتين إلى هذا النمط أو النظام وكان الهدف هو الخروج عن فكرة التبعية الرئاسية وكذا الوصائية الإدارية.

وقد كان لاستحداث السلطات الإدارية المستقلة كنموذج للتنظيم الإداري الحديث و كبديل للتنظيم الإداري الكلاسيكي أو التقليدي في بعض المجالات، أسباب أو مبررات تنحصر في طبيعة وخصوصية هذه السلطات في حد ذاتها من جهة، والتي تشترك وتتفق عليها كل الأنظمة القانونية المقارنة التي استحدثتها، في حين هناك مبررات أو خلفيات

<sup>1</sup> - جري محمد، مرجع سابق، ص.80.

<sup>2</sup> - عز الدين عيساوي، مرجع سابق، ص.207 انظر أيضا: عباسي سهام، مرجع سابق، ص.09 وما يليها.

تاريخية تختلف من دولة لأخرى والتي دفعتها إلى إدخال هذه السلطات في أنظمتها القانونية من جهة أخرى.

غير أنه في الجزائر ما زال موضوع السلطات الإدارية المستقلة بكرة إذ ظهر مع بداية التسعينات ومهد لظهوره القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية والاقتصادية رقم 01/88 ليظهر بشكل بارز في التسعينات ويعرف انتشار في سنوات 2000 .

ومست هذه الهيئات أو عرفت في المجالات ذات الأهمية أو الأولوية في الدولة لاسيما المجال الاقتصادي كقطاع المحروقات، والصرف إلى جانب قطاع الحريات العامة كالإعلام والملكية الفردية... وهذا بما يتماشى والدور المستحدث للدولة على اعتبارها دولة ضابطة لا متدخلة، وهذا إلى جانب تواجد السلطات التقليدية التي لا غنى عنها وعلى رأسها السلطة التنفيذية . مع الإشارة أن لموضوع السلطات الإدارية المستقلة جوانب متعددة: قانونية، اقتصادية، سياسية، إدارية...،

إلا أنه في ختام هذه الدراسة نخلص إلى أن تواجد السلطات الإدارية المستقلة لضبط القطاعات المهمة والحساسة وخاصة الاقتصادية منها جاء كضرورة للتخلص من تعقيدات النظام الكلاسيكي لاسيما في الجزائر، وما استتبعه من بيروقراطية و سيطرة و تبعية تكاد تكون مطلقة للجهاز التنفيذي، وبطؤ في مساندة المستجديات والتكيف السريع مع التقلبات الداخلية منها و الخارجية في شتى القطاعات، الأمر الذي يدفعنا للقول بأن معرفة التكيف القانوني لهذا المولود الجديد قد يكون مهما في بعض الجوانب، لكن الأهم من ذلك كله حسب اعتقادنا هو التركيز على تحقيق هذا التنظيم الجديد لما عجز عن تحقيقه النظام الإداري الكلاسيكي أو التقليدي، حتى لا يكون وجوده مجرد رداء جديد على جسد قديم . كما نصل في نهاية الدراسة للاقتراحات والتوصيات التالية:

**1-** إن وجود السلطات الإدارية المستقلة سواء في الأنظمة المقارنة أو في الجزائر إنما هو ضرورة فرضتها المتغيرات على المستوى الوظيفي للدولة من كونها دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، كما يرجع أيضا للمتغيرات الايديولوجية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية الداخلية منها والخارجية التي تؤثر على النظام القانوني لها.

**2-** إن الغموض الذي اعترى تحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة إنما يعود لحجم السلطات التي تتمتع بها من قضائية، وتنظيمية، وعقابية، واستشارية، غير أنه لا بد من الإشارة إلى أنه رغم الاعتراف لها بهذه السلطات إلا أنها تبقى سلطات جزئية و محدودة ضمن النشاط القطاعي فقط ، وهذا ما يميزها عن السلطات الثلاث ذات الولاية العامة والشاملة في مجالها.

**3-** لا يمكن اعتبار هذه السلطات موازية للسلطة التنفيذية إنما هي سلطة ثانوية عنها كما هو حال بعض التنظيمات كالولاية مثلا، وتدرج في التصنيف ضمنها، مع الاعتراف لها بالخصوصية بالنظر لطبيعة القطاعات التي تشرف عليها والتي تتميز بالتقنية والتعقيد ما يجعلها تتمتع بسلطات خاصة، دون أن تكون بذاتها سلطة منفصلة.

**4-** لا ينبغي المبالغة والتركيز والبحث عن التسميات لهذه السلطات الجديدة، بل لا بد من التركيز على أدائها وفعاليتها ونجاعة نمط تسييرها للقطاع المعنية بالإشراف عليه وضبطه، أي قدرتها على تحقيق الهدف من وجودها، خاصة وأنها تخضع في الأخير لرقابه القضاء على أعمالها ما يضمن عدم خروجها عن المشروعية أو القلق من امتداد سلطاتها.

## قائمة المصادر والمراجع

## أولاً: قائمة المصادر:

## القوانين

➤ القانون رقم: 01/16 المؤرخ في: 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري،  
جريدة رسمية، عدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016.

ثانياً: قائمة المراجع باللغة العربية

## 1- الكتب

➤ رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015.  
➤ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس،  
الجزائر، 2012

## 2- الرسائل الجامعية

➤ خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة  
دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2013/2014.  
➤ كحال سلمى، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة ماجستير،  
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بومرداس، 2008/2009.  
➤ خميلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة ماجستير،  
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2012/2013.  
➤ نوبال لزهري، المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر، مذكرة  
ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011/2012.

## 3-المقالات العلمية:

➤ بوخميس سهيلة، العايب سامية، "النظام القانوني لحامي الحقوق في فرنسا"، ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012.

➤ عباسي سهام، "المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري" ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012.

➤ عز الدين عيساوي، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة- مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد 04، مارس 2008.

ثالثا: قائمة المراجع باللغة الأجنبية

## I-Lois et jurisprudences

- loi n 2017/55 janvier 2017 **partant statut general des autorités administrative independantes et des autorites publiques independantes**, www.legifrance.gouv.fr.
- www.conseil-constitutionnel.fr.
- Décision du conseil constitutionnel Français N° 86\_217DC du 18septembre 1986. \_
- Décision du conseil constitutionnel Français N° 88\_248 DC du 17 janvier 1989 .
- Décision du conseil constitutionnel Français N° 93\_333 DC du 21 janvier 1994.

Décision du conseil constitutionnel Français N°  
96\_378 DC du 23 juillet 1996

## II-les livres

- Rachid ZOUAÏMIA **Réflexions sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes** Revue Critique de Droit et Sciences Politiques, n° 2, Faculté de Droit et des Sciences Politiques Université A. Mira de Béjaïa 2011.
- sénat français, **Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié** Tome 1 : Rapport de sénat, [www.senat.fr](http://www.senat.fr), 28 /04/2018 .
- Evelyne Dieckhoff, **Les Autorites administratives independantes, Ecole National supérieure de bipliothécaires, université claude bernard, lyon1, 1991.**
- HAQUET Arnaud, «**Le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes, Réflexions sur son objet et sa légitimité** », in ZARKA Yves Charles (dir.), Repenser la démocratie, Armand Colin, Paris, 2010.