

القيمة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر: بين الإثبات والنفي

د. بولحية شهيرة - المركز الجامعي بريكّة- الجزائر
أ. سهام عباسي - المركز الجامعي بريكّة- الجزائر

الملخص:

السلطات الادارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا السلطة الوصائية، تتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي، وهي هيئات مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية وتخضع لرقابة السلطة القضائية، مكلفة بضمان تنظيم مجال معين من المجالات المهمة في الدولة التي تتجنب الحكومة التدخل المباشر فيها، وبالتالي فهي هيئات متخصصة معاونة للحكومة تتم الاستعانة بها في انجاز الاعمال والمهام الفنية والدقيقة التي تحتاج الى درجة كبيرة من التخصص في مجالات مالية، اقتصادية، اجتماعية،... الخ، لذلك تختلف صلاحياتها من سلطة إلى أخرى، كما ان القانون الذي يحكمها ليس قانون واحد او ثابت لان كل سلطة يحكمها قانون مختلف عن غيرها، واهم هذه السلطات: المجلس الاعلى للاعلام، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة، المرصد الوطني لحقوق الانسان، لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، ضبط البريد والمواصلات،... الخ. وبالنظر لكون هذه السلطات لا تنتمي الى السلطات الثلاثة المنصوص عليها دستوريا، وبالنظر لأن هذا الأخير لم ينص على إنشائها، فقد ثار النقاش حول القيمة الدستورية لهذه الأخيرة، وهل وجوده يتوافق مع الدستور أم يختلف معه.

الكلمات المفتاحية: السلطات الادارية المستقلة، القيمة الدستورية، الهيئات المتخصصة
مقدمة:

في السنوات الأخيرة من القرن الماضي ظهرت إلى الوجود سلطات إدارية تختلف عن السلطات الإدارية التقليدية الموجودة في الجزائر، وهي سلطات مستوحاة من النموذج الغربي، فرضتها الضرورات العملية لطبيعة وظائف الدولة والتحول الجذري الحاصل في النظام الاقتصادي الجزائري بعد انتهاج سياسة اقتصادية جديدة تختلف عن تلك القائمة قبل الأزمة

الاقتصادية بالجزائر في سنوات التسعينات، هذه السلطات تتمتع بالكثير من الاختصاصات التنظيمية والقمعية، تسمى السلطات الإدارية المستقلة.

وهي السلطات التي بالعودة إلى أحكام الدستور الجزائري لا نجد أي نص دستوري يعرفها أو يحدد طبيعتها، رغم أن الدستور ذاته قد تطرق إلى بعض الهيئات والسلطات الأخرى، كما لا نجد بنص الدستور ذاته ما يفيد عدم إنشائها.

وعلى هذا الأساس فإن الإشكالية التي يمكن طرحها في هذا المجال تتمحور حول: مدى دستورية إنشاء سلطات إدارية مستقلة في النظام القانوني الجزائري؟

وهي الإشكالية التي تستدعي الإجابة عليها التطرق إلى الرأي القائل بعدم دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بالاستناد إلى عدم وجود نص في الدستور يعرفها أو يحددها، والرأي القائل بدستورية إنشاء هذه السلطات بالاستناد إلى عدم وجود نص دستوري يعارض إنشائها، وقبل التطرق لهذه المحورين الأساسيين لابد في البداية من التطرق لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة.

وعليه ستكون دراستنا القيمة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري وفق المنهجية الموالية:

أولاً: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة:

بعد الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في سنوات الثمانينات وما صاحبها من تحول جذري في النشاط الاقتصادي، كان لزاماً على الدولة الجزائرية أن تنتهج سياسة اقتصادية جديدة تختلف عن تلك التي كانت موجودة وقائمة قبل ظهور الأزمة.

وهكذا تبنت الجزائر مبدأ المنافسة الحرة واقتصاد السوق بعد أن فرض عليها الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي، خصوصاً بعد التأكد من فشل الأساليب التقليدية

المنتهجة وقت الأزمة، وهو الانسحاب الذي صاحبه ظهور سلطات إدارية جديدة تختلف عن السلطات التقليدية هي السلطات الإدارية المستقلة التي ظهرت لأول مرة في الجزائر بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام⁽¹⁾ بموجب المادة 59 من قانون الإعلام رقم: 07/90 المؤرخ في: 1990/04/03⁽²⁾

وعلى هذا الأساس سوف نتطرق لتعريف السلطات الإدارية المستقلة وتحديد طبيعتها وأهم الخصائص التي تميزها، والصلاحيات التي تمارسها ضمن النقاط الموالية:

01 – تعريف السلطات الإدارية المستقلة:

السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للسلطة الوصائية، تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية⁽³⁾

والسلطات الإدارية المستقلة أيضا هي مؤسسة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة، مكلفة بضمان تنظيم مجال معين من المجالات المهمة في الدولة التي تتجنب الحكومة التدخل المباشر فيها⁽⁴⁾

وعليه يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة هي مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لأجهزة الدولة الحديثة نشأت في الجزائر، ظهرت مع بداية تسعينات القرن الماضي بعد فشل السلطات الإدارية الكلاسيكية في تجاوز الأزمة التي عرفتها الجزائر في سنوات الثمانينات، وعلى هذا الأساس منحت لها العديد من الصلاحيات التي تمكنها من الاضطلاع بتنظيم مجال معين وهام من المجالات التي تتجنب الحكومة تنظيمه بصفة مباشرة، ولتحقيق ذلك منحت الاستقلالية العضوية والوظيفية عن كل من الجهاز التشريعي وكذا الجهاز التنفيذي، مع بقائها خاضعة للرقابة القضائية لغرض عدم تمكينها من التعسف في استعمال الاختصاصات الممنوحة لها.

02 - الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة:

إن السلطات الإدارية المستقلة ليست هيئات تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية أو خارج السياسة العامة للدولة التي تسطرها هذه الأخيرة وتشرف على تنفيذها، بل هي بمثابة هيئات متخصصة معاونة لحكومة تستعين بها في إنجاز مهام وأعمال دقيقة وفنية تحتاج إلى درجة كبيرة من التخصص في مجالات مالية واقتصادية واجتماعية وإنسانية.

والسلطات الإدارية المستقلة غير مندمجة في هياكل إدارية مركزية، وهو ما يمكنها من ممارسة سلطات اتخاذ القرار اللائحية والفردية على السواء، وهي سلطات تمارس عادة اختصاصها على مستوى كامل التراب الوطني، وبذلك تتخذ طبيعة السلطة الإدارية المركزية.

وعلى الرغم من ذلك فإنه ليس من السهل دائما تكييف الطبيعة القانونية لهذه الهيئات التي تمارس سلطات إدارية معتبرة في قطاعات نشاط معينة مما حدا ببعض الشراح إلى القول بأنها تشكل بذاتها تناقضا داخل التقاليد السياسية من حيث أن الإدارة ليست جهة مستقلة من حيث المبدأ على الأقل، بل هي تابعة للجهاز التنفيذي بالدولة، كما أنها يجب أن تكون تمارس مهامها تحت رقابة ممثلي الأمة⁽⁵⁾

وعلى هذا الأساس تبقى مسألة تحديد طبيعة السلطات الإدارية المستقلة مسألة نسبية تختلف من سلطة إدارية إلى أخرى، كما تبقى مسألة محل جدل تختلف باختلاف حول الآراء القائلة بدستورية أو بعد دستورية إنشاء مثل هذه الهيئات.

03 - خصائص السلطات الإدارية المستقلة:

تتميز السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الخصائص التي تميزها عن باقي السلطات في الدولة، ويمكن إيجاز أهم هذه الخصائص فيما يلي:

- السلطات الإدارية المستقلة هي سلطات حديثة نسبيا إذا لم تظهر إلى في السنوات الأخيرة من القرن الماضي.

تقوم السلطات الإدارية المستقلة على أساس تحقيق ثلاث احتياجات أساسية هي: ضمان عدم تحيز تدخل الإدارة بمعنى ضمان حيادها، والسماح بإشراك ذوي الاختصاصات المختلفة في القطاعات المراقبة بهدف الاستفادة من خبرة هؤلاء، وضمان التدخل السريع للدولة لمسايرة تطور الحاجيات والأسواق بغية النهوض بالاقتصاد الوطني⁽⁶⁾.

- يمكن للسلطات الإدارية المستقلة اتخاذ قرارات تنفيذية (توصيات - قرارات - تنظيمات - جزاءات)، وهي تختلف بذلك عن القرارات القضائية التي يكون لها سلطة الشيء المقضي فيه، بحيث أن قرارات السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بهذه الحجية حتى لو مارست اختصاصاتها القمعية.

- تتصرف السلطات الإدارية المستقلة باسم الدولة وهي تشكل جزءا مهما من هذه الدولة، فالسلطات الإدارية المستقلة رغم تمتعها بالاستقلال العضوي والوظيفي إلا أنها لا تتمتع -غالبا- بالشخصية المعنوية⁽⁷⁾ وبالنتيجة ليس لها ذمة مالية مستقلة، ولا يمكنها التقاضي ولا إبرام العقود ولذلك تتحمل الدولة المسؤولية عنها.

- تصنف السلطات الإدارية المستقلة خارج التشكيلات الإدارية التقليدية، بالنظر لاستقلالها عن جهات الرقابة التسلسلية والوصائية وعن السلطات العمومية التي لا يمكنها أن توجه إليها الأوامر أو التعليمات بل لا يمكنها حتى أو توجه إليها نصائح بسيطة، كما لا يمكنها أن تعزل أعضائها⁽⁸⁾

- السلطات الإدارية المستقلة -خصوصا المرتبطة منها بالحقل الاقتصادي- تم إنشاؤها لغرض تحقيق مجموعة من المزايا التي دفعت إليها مجموعة المبادئ الليبرالية المتمثلة على الخصوص في خصوصية الحقل الاقتصادي وما يتمنه من مبادئ كحرية التجارة

والصناعة والخصوصية المؤسسة العمومية، وإزالة الاحتكارات العمومية، كما تتمثل في العمل على الانتقال من المرحلة التنظيمية في مرحلة التنظيم الاشتراكي إلى المرحلة التعاقدية، بما تتضمنه هذه الخطوة من فتح لمجال التجارة أمام المتعاملين الخارجيين، وإلغاء النصوص المقيدة للاستثمار، وتكريس مبدأ حرية الأسعار وحرية التعاقد

- السلطات الإدارية المستقلة ليس لها نظام قانوني موحد، فهي تختلف من حيث تشكيلتها، وطريقة تعيين أعضائها، كما تختلف من حيث منحها عناصر الشخصية المعنوية أو عدم منحها كل بعض هذه العناصر، كما تختلف أيضا من حيث مجالات وميادين تدخلها وممارسة اختصاصاتها.

04 - صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة:

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الصلاحيات التي تختلف من سلطة إدارية مستقلة إلى أخرى حسب ما سنوضحه ضمن الآتي:

• المجلس الأعلى للإعلام: يتمتع بالاختصاصات التالية:

- سلطات الضبط في مجال النشاط الإعلامي.

- عرض مشاريع القوانين الخاصة بمجال النشاط الإعلامي الداخلة في اختصاصه

على الحكومة⁽⁹⁾

• مجلس النقد والقرض: يتمتع بالصلاحيات التالية:

- إصدار التنظيمات المرتبطة بمجال النقد.

- تحديد شروط إقامة البنوك والمؤسسات المالية.

- اتخاذ القرارات الفردية المتعلقة بالترخيص لإنشاء البنوك والمؤسسات المالية (10)

• مجلس المنافسة: يتمتع بالصلاحيات التالية:

- القيام بالتحقيقات اللازمة حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة.

- اتخاذ إجراءات المتابعة القضائية وإصدار العقوبات الإدارية.

- تقديم الاستشارة المتعلقة بتحضير مشاريع النصوص القانونية التنظيمية ذات العلاقة بمجال المنافسة للسلطين التشريعية والتنفيذية (11)

• المرصد الوطني لحقوق الإنسان: يتمتع بصلاحيات بتقويم ومراقبة تطبيق واحترام حقوق الإنسان (12)

• لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها: تتمتع بالصلاحيات التالية:

- السلطات التنظيمية، والسلطات الإدارية الضابطة في المجال الإداري.

- تنظيم سوق القيم المنقولة ومراقبتها

- تقديم الاقتراحات الضرورية للحكومة حول النصوص التشريعية والتنظيمية المرتبطة بعمليات البورصة (13)

• لجنة ضبط الكهرباء والغاز: تتمتع بالمهام التالية:

- ممارسة الاختصاص الاستشاري لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والغاز وسيرهما.

- السهر على احترام القوانين والتنظيمات المتعلقة بسوق الكهرباء والغاز وضبطها.
- تقديم الآراء المبررة والاقتراحات الواجبة بخصوص القوانين المعمول بها في مجال الكهرباء والغاز.
- المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية المنصوص عليها في القانون المنشئ للجنة.
- إبداء الرأي المسبق مع إمكانية رفض تكتل المؤسسات الكهربائية.
- التحقيق في شكاوى وطعون مستخدمي ومتعاملي شبكات الكهرباء والغاز.
- تحديد العقوبات الإدارية بخصوص عدم احترام القواعد والمعايير من طرف متعاملي شبكات الكهرباء والغاز⁽¹⁴⁾

• سلطة الضبط للبريد والمواصلات: تتمتع بالاختصاصات التالية:

- منح تراخيص الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتحديد المواصفات والمقاييس الواجب توافرها فيها.
- التحكم في النزاعات القائمة بين المتعاملين والمستعملين.
- تقديم الاستشارات اللازمة لوزير البريد والمواصلات فيما يتعلق بتحضير مشاريع النصوص التنظيمية المتعلقة بقطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
- إبداء الرأي في القضايا المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
- تقديم التوصيات الضرورية للسلطة المختصة بمنح الرخص قبل منح هذه الأخيرة للرخص أو سحبها أو تجديدها.

- القيام بالعمليات الرقابية التي تدخل في إطار صلاحيات البريد والمواصلات طبقا لدفتر الشروط المعمول به (15)

وعلى هذا الأساس يمكن القول أن مجالات اختصاص السلطات الإدارية المستقلة تختلف من سلطة إدارية إلى أخرى بحسب المجال ولمهام المنوطة بكل سلطة، وبالتالي لا يمكن حصر هذه الاختصاصات في جملة محددة من المهام والصلاحيات.

ثانيا: نفي القيمة الدستورية عن السلطات الإدارية المستقلة:

يذهب الكثير من الشراح إلى أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يضع موضع الشك النظرية التقليدية للدولة وذلك من ناحية أن إنشاء هذه السلطات يعد مساسا بالمبدأ الديمقراطي القاضي بأن جميع سلطات الدولة يجب أن تمارس تحت سلطة ورقابة ممثلي الأمة، ومن ناحية أن أجهزة الدولة يجب أن تكون منظمة -جميعها- في شكل جهاز متكامل يعمل بانسجام في نسق واحد (16)، وبذلك اعتبر أنصار هذا الاتجاه أن إنشاء سلطات إدارية مستقلة لا يتوافق وأحكام الدستور، بل يشكل خرقا لأحكام هذا الأخير، مستندين في ذلك إلى جملة من المبررات التي نسوق أهمها فيما يلي:

01 -عدم وجود نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطات الإدارية المستقلة:

لقد قام الفقيه CHEVALLIER بدراسة حول رهانات إزالة التنظيم ولاحظ أن السلطات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المهام الحساسة، ووصل إلى أن الأمر ينطوي على نقل ممرکز لممارسة السلطة التنظيمية، وأن اللجوء إلى هذه السلطات يظهر توزيع أو تكسير السلطة ويكرس تعدد مراكز القرار والمسؤولية، ثم قام الأستاذ SABOURIN بالتساؤل حول وجود نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطات الإدارية المستقلة، ووصل إلى أنه لا توجد نظرية تستوعبها، منطلقا من الحكومة تمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية، تكريسا لمبدأ تبعية الإدارة العمومية للحكومة بهدف ضمان حسن سير المرافق

العمومية ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية ونظرية السيادة التي تمارس عن طريق الانتخاب، وعليه لا تكون هناك شرعية إلا إذا كانت هناك تبعية الجهات التنفيذية للأعضاء المنتخبين، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان تفسر هذه التبعية⁽¹⁷⁾، وهذه المسؤولية مؤيدة بالعديد من الآراء والنظريات الفقهية، التي لا يوجد من بينها ما يستوعب وود سلطات إدارية مستقلة عن الحكومة وعن البرلمان، والواقع أن الإدارة التي لا يمكن للحكومة أن تراقبها تخالف أحكام الدستور إذ لا يمكن للمشروع الذي أنشأ السلطات الإدارية المختصة أن لا يخرق أحكام الدستور بالنظر لنصه على إنشاء هيئات لا تخضع للرقابة التي ينص عليها هذا الدستور.

02 - عدم وجود نص دستوري يتضمن النص على إنشاء السلطات الإدارية

المستقلة:

لا يعرف الدستور الجزائري السلطات الإدارية المستقلة، ولا يوجد به ما يتضمن الإشارة إليها ولو بطريقة غير مباشرة، بالرغم من أن الدستور ذاته نص على إنشاء بعض السلطات الأخرى⁽¹⁸⁾ على غرار المجلس الدستوري⁽¹⁹⁾ ومجلس المحاسبة⁽²⁰⁾ والمجلس الإسلامي الأعلى⁽²¹⁾، وذلك بجانب السلطات الثلاثة الأساسية (السلطة التنفيذية-السلطة التشريعية-السلطة القضائية).

وعلى هذا الأساس كان يمكن أن يشير الدستور إلى إمكانية إنشاء مثل هذه السلطات لو كان إنشائها يتوافق وأحكامه، لكن النص على إنشاء سلطات أخرى غير السلطات الإدارية المستقلة يستفاد منه عدم دستورية هذه السلطات الأخيرة.

03 - تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات تعود في الأصل لإحدى السلطات

الثلاثة:

تمارس السلطات الإدارية المستقلة العديد من الاختصاصات التي تعد من صميم اختصاص إحدى السلطات الدستورية الثلاثة ومنها:

أ - ممارسة السلطات الإدارية مستقلة للسلطة التنظيم:

إن الاختصاص التنظيمي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية⁽²²⁾ لكن بالرغم من ذلك تمتع السلطات الإدارية المستقلة بممارسة لاختصاصات التنظيمية وسن قواعد مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، وهي القواعد التي تنشئ التزامات على المتعاملين في المجال الخاضع لاختصاص هذه السلطات وتمنح لهؤلاء المتعاملين في المقابل لعديد من الحقوق، ورغم وجود العديد من المبررات لمنح هذا الاختصاص للسلطات الإدارية المستقلة بضرورة خضوع التنظيمات التي تصدرها هذه الأخيرة لمصادقة السلطة التنفيذية، وعدم إمكانية قيام السلطة التنفيذية بسلطة الضبط في المجالات العائدة للسلطات الإدارية المستقلة، إلا أن تمتع هذه الأخيرة باختصاص أصيل من اختصاصات السلطة التنفيذية في الوقت الذي لم يخول فيه الدستور اختصاص التنظيم لغير السلطة التنفيذية يجعل ممارستها لصلاحيات التنظيم تتناقض وأحكام الدستور، و يبرز هذا التناقض أكثر عندما لا تخضع تنظيمات السلطات الإدارية المستقلة لتصديق السلطات التنفيذية المختصة⁽²³⁾.

ب - ممارسة السلطات الإدارية مستقلة لسلطة التحقيق والعقاب:

بالرغم من ممارسة مهام التحقيق وتوقيع العقوبات اختصاصات أصيلة للسلطات القضائية دون غيرها، إلا أن السلطات الإدارية المستقلة يمكنها أيضا ممارسة هذا الاختصاص بجانب السلطة القضائية.

• ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التحقيق:

تملك معظم السلطات الإدارية المستقلة -خصوصا في المجال الاقتصادي والمالي- وسائل تحقيق تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه، سواء كانت تلك التحقيقات غير قسرية تتمثل في الدخول إلى محلات المؤسسات المعنية وفحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات، أو كانت تحقيقات قسرية تشبه التحقيقات التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية والتي لا تتوقف فقط عند المعاينة لكنها تتعدى إلى البحث عن المخالفات لكونها تشمل التفتيش والحجز، وإذا كان النوع الأول من التحقيقات لا يثير إشكالية التعدي على اختصاصات السلطة القضائية، فإن الاختصاص الثاني يمثل تعديا على اختصاص هو في الأصل من مهام القاضي دون غيره.

ومن أمثلة ممارسة السلطات الإدارية لسلطات التحقيق القسرية ما يتمتع به مجلس المنافسة الجزائري بمقتضى المادة 51 من الأمر رقم: 03/03 المتعلق بالمنافسة التي تمنح للمقرر الذي يعينه مجلس المنافسة من فحص أي وثيقة أو استلامها حيثما وجدت ومهما كانت طبيعتها، كما يمكنه حجز تلك الوثائق والمستندات⁽²⁴⁾

إذ أنا أمام هذا الاختصاص الممنوح للسلطة الإدارية المستقلة نحرم السلطة القضائية من ممارسة اختصاص منحه لها الدستور والقانون، وبذلك نجد أن ممارسة اختصاص التحقيق من ذرف السلطات الإدارية المستقلة يعد خرقا لأحكام الدستور ومخالفا لها، وبذلك يتسم بعدم الدستورية.

• ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة العقاب:

تعد سلطة قمع المخالفات اختصاصا أصيلا من اختصاصات القاضي الجنائي، لكن السلطات الإدارية المستقلة أصبحت تمارس هذا الاختصاص القمعي، ولأن الدساتير الحديثة تعتمد مبدأ تقسيم السلطات إلى تنفيذية وتشريعية وقضائية، وتمنح هذه الأخيرة اختصاص توقيع العقوبات فإنه ينبغي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أوروبالتالي يعتبر

اختصاص السلطات الإدارية المستقلة كما يرى الفقيه waline ظاهرة خطيرة جدا، إذ تؤدي إلى ظهور وتطور ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر الذي يقلص بموجبه دور القاضي الجنائي

(25)

وعلى هذا الأساس يعتبر منح السلطات الإدارية المستقلة سلطة وضع القواعد التنظيمية الخاصة بالمجالات التي تنظمها، ومنحها اختصاص متابعة تطبيق هذه التنظيمات والتحقيق بشأنها، ثم منحها حق توقيع العقوبات على من لا يحترمونها أمر يتناقض مع مبدأ التخصص في السلطات الذي لا يمكن بموجبه لسلطة واحدة أن تمارس اختصاص التنظيم وهو أساسا من مهام السلطة التنفيذية، ثم اختصاص التحقيق والعقاب وهما من مهام السلطة القضائية، كما أنه أمر يتناقض مع القاعدة التي تقضي بعدم إمكانية الشخص في توقيع العقوبات بنفسه حول عدم تطبيق الأنظمة التي وضعها والخروقات التي مست مجالات عمله، لأنه لا يمكن للشخص أن يتولى تفسير أنظمتها بنفسه.

ثالثا: إثبات القيمة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة:

بخلاف الرأي السابق يرى هذا الرأي أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة لا يتعارض مع أحكام الدستور، ويسوق هذا الاتجاه مجموعة من المبررات تعتبر في الأساس بمثابة ردود على الاتجاه القائل بعدم دستورية إنشاء هذه الهيئات وفق ما سنوضح ضمن النقاط الموالية:

01 - عدم وجود نص دستوري يمنع إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة:

إن الدستور لا ينص على عدم إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة، وفي هذه الحالة ليس هناك ما يفيد تعارض إنشاء هذه السلطات مع نصوص الدستور الذي لا يمنع إنشاءها.

وما يعزز هذا الطرح هو أن المشرع الدستوري ذاته قد حمى نصوص الدستور من أي خرق وجعل خضوع القوانين المشوبة بعدم الدستورية لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين أمرا

ضرورية، إذ أن هذه الرقابة تعتبر من بين أهم الأسس والآليات التي تكفل ضمان احترام الدستور، فهي عملية تهدف إلى منع وضع نصوص قانونية مخالفة للدستور، وبالتالي فهي وسيلة لحماية الدستور من أي خرق⁽²⁶⁾، وهي بذلك تعمل على تعزيز أسس وأركان الدولة القانونية القائمة، على سيادة القانون والحيلولة دون الخروج على أحكام الدستور باعتباره أساس القواعد الواجبة الاحترام في الدولة والدفاع عن إرادة الشعب الذي أصدر الدستور وعن الحريات الأساسية للأفراد⁽²⁷⁾، إذ نص المؤسس الدستوري على ضرورة إخطار المجلس الدستوري بدراسة أي قانون مشوب بعدم تطابقه مع الدستور وذلك من طرف:

- رئيس الجمهورية.

- رئيس المجلس الشعبي الوطني.

- رئيس مجلس الأمة⁽²⁸⁾

فلا يمكن أن تنصرف أن هذه المؤسسات الدستورية الثلاثة يمكنها إغفال استشارة المجلس الدستوري حول مدى دستورية النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة إذا ما رأت أن تلك النصوص تتعارض مع ما جاء به الدستور من أحكام.

02 - مطابقة الاختصاصات القمعية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة

لأحكام الدستور:

لقد نصت المحكمة الدستورية الألمانية سنة 1967 على منح المشرع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية لكن بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي.

كما أن القاضي الدستوري الإيطالي ذهب إلى نفس الاتجاه سنة 1970 حين سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية.

كما اعترفت المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية بالسلطة القمعية للهيئات لإدارية المستقلة من خلال منحها حق إصدار أوامر وتوقيع عقوبات تشبه تلك التي يوقعها القاضي الجزائري.

إضافة إلى أن المجلس الدستوري الفرنسي اعترف للسلطات الإدارية المستقلة بسلطة ممارسة السلطات القمعية، وقراراته في هذا الشأن كثيرة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر القرار رقم 155/82 الذي يعترف فيه للإدارة بحق توقيع العقوبات في المجال الضريبي وأكد على أن مبدأ عدم الرجعية لا يطبق فقط على العقوبات التي تنطق بها الهيئات القضائية، وإنما يمتد إلى العقوبات ذات الطابع الإداري طالما أن هذه الأخيرة لها صفة الردعية (29)، كما اعترف المجلس الدستوري الفرنسي في سنة 1989 بصفة صريحة بدستورية السلطات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات وذلك حين نظره في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات، إذ كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور كما يلي: «...فبالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة حول وسائل الاتصال السمعية والبصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام وعلى تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، وإمكانية المساس بهذه الاعتبارات من طرف وسائل الاتصال لذا فإنه قد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة في إطار هذا الترخيص يمكنها أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بالمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات...» (30)

03 - عدم التقييد الدستوري بالتقسيم الثلاثي للسلطات:

إن الدستور لا يضع مبدأ مقيدا لعدد السلطات في الدولة، وبالتالي فهو لا ينص على مبدأ ثلاثية السلطات وإنما ينص على مبدأ احترام الفصل بين السلطات في الدولة.

إذ يتجه أصحاب مبدأ عدم التقييد الدستوري لمبدأ ثلاثية السلطات إلى أنه لا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات، إذ توجد هيئات (سلطات) منصوص عليها في الدستور دون أن نجد لها مكانا في النماذج الموجودة ومثالها المجلس الأعلى للقضاء، والمجلس الدستوري.

إذن فالمبدأ الدستوري هو الفصل بين السلطات وليس ثلاثية السلطات، وعلى هذا الأساس فإن مختلف المهام التي تقوم بها السلطات المتعددة - وليس الثلاثة - في الدولة يجب أن تحدد وتفصل دون وجوب توزيعها على ثلاثة هيئات⁽³¹⁾

خاتمة:

من خلال دراستنا لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة، وتحليل الآراء القائلة بعدم دستورية إنشائها، وتلك القائلة بدستورية هذا الإنشاء، أمكننا تسجيل جملة من النقاط تتعلق بهذه الهيئات والآراء التي يمكن الوصول من خلالها إلى مدى دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، وذلك على النحو الموالي:

- إن فكرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة هي فكرة حديثة نسبيا، استدعتها الضرورات والظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك بعد أثبتت السلطات التقليدية والكلاسيكية فشلها في السيطرة الإيجابية على المجالات المنوطة بها.

- وأن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي الضروري انل ممارستها لمهامها على الوجه الأكمل، كما يمكنها أن تتمتع أيضا بمميزات الشخصية المعنوية من خلال منحها بعض مقومات هذه الشخصية كالاستقلال المالي مثلا، وذلك بالنظر إلى طبيعة الوظائف التي تؤديها هذه السلطات ومدى حاجتها إلى هذا الاستقلال، مع ضرورة خضوع هذه السلطات في جميع الأحوال لرقابة السلطة القضائية للحفاظ على مبدأ تحقيق العدالة، والحفاظ على حقوق الأشخاص الطبيعية والمعنوية.

- أن السلطات الإدارية المستقلة كثيرة ومتعددة بتعدد المجالات والميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لذا لا يمكن حصرها، وعلى هذا الأساس نجد البعض يحدد هذه السلطات بتسعة (09) والبعض الآخر بإحدى عشر (11) والبعض الآخر بإثني عشر، (12)، وهو الاختلاف الذي يمكن أن نرجعه إلى طبيعة هذه السلطات ومجال عملها من جهة، وإلى مدى الاعتراف ببعض هذه السلطات من طرف القائم بدراستها من جهة ثانية.

- وعليه فإن القيمة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري ثابتة، وذلك ليس بالنظر إلى المبررات السابقة فحسب، على اعتبار أن الانتقادات التي طالت دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة تم الرد عليها من طرف القائمين بدستورية إنشائها، وإنما أيضا لعدم وجود قرار صادر من السلطة المختصة بمراقبة دستورية القوانين وهي المجلس الدستوري، بحيث أن هذا الأخير لم يصدر أي نص يمكن أن نستفيد منه أن إنشاء هذه السلطات يمس بأحكام الدستور الجزائري أو يتناقض معها.

وفي هذا الإطار يجب استبعاد فرضية عدم إصدار المجلس الدستوري لهذا القرار بالنظر لعدم إمكانية ممارسته لمهامه بصفة تلقائية إلا بعد إخطاره، وبالنظر لعدم ممارسة الهيئات المختصة لمهامها بإخطاره بعدم دستورية النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، لأننا بالنظر إلى هذه الهيئات سنجد أنها تتجسد في شخص أعلى مؤسسة دستورية بالدولة وهي مؤسسة رئاسة الجمهورية، بالإضافة إلى القائمين على رأس المؤسسات التشريعتين (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) وبالتالي فإننا نتساءل كيف لا يمكن للأشخاص القائمين على أهم المؤسسات في الدولة أن لا يتفطنوا إلى عدم دستورية النصوص المنشئة لهذه الهيئات، لأننا لا يمكن أن نفترض تعمدهم عدم الإخطار بعدم دستورتها، وهنا نجيب بأن القائمين على هذه المؤسسات لو رأوا أن نصا ما معيب بعدم الدستوري لتم عرضه على المجلس الدستوري لفحص مدى دستوريته.

كما لا يمكن الافتراض بأن الأشخاص المنوط بهم ممارسة مهامهم بإخطار المجلس الدستوري بعدم دستورية النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تفتنوا لعدم دستورية هذه الأخيرة بعد فوات الأوان، أي بعد أن أصبحت هذه القوانين نافذة وهذه السلطات قائمة من جهة، وبعد مرور الفترة القانونية الممنوحة لممارسة حق الإخطار من جهة أخرى، على الأساس أن العمل في الجزائر جرى على تدارك مثل هذا الوضع مثلما حدث بشأن القانون الذي نص على إنشاء محافظة الجزائر الكبرى التي تم إلغاؤه بعد أن أصبح ساري المفعول وبعد مرور الفترة القانونية المحددة للإخطار بعدم دستوريته.

وعليه فإننا نخلص إلى نتيجة واحدة مفادها أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري تتمتع بمكانة دستورية شأنها شأن باقي السلطات والهيئات في الدولة الجزائرية، لكن مع بقاء هذه المكانة قائمة على عدم إصدار المجلس الدستوري لنص يقضي عدم دستورية هذا الإنشاء.

-قائمة الهوامش:

(1) - في الولايات المتحدة الأمريكية ظهرت أول سلطة إدارية مستقلة عام 1987 وهي لجنة التجارة بين الولايات، وفي فرنسا ظهرت أول سلطة إدارية مستقلة عام 1987 وهي اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات.

(2) - تنص المادة 59 من قانون الإعلام الجزائري رقم: 07/90 على أنه: «يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي».

(3) - عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة "مآل الفصل بين السلطات" مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، العدد 04، ص 204.

- أنظر كذلك: تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير في الحقوق، فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2005، ص 24.

(4) - Autorité Administrative indépendante en France. V. site : www.fr.wikipedia.org

(5) - عزواوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 242.

(6) - www.fr.wikipedia.org، مرجع سابق.

- (7) - يمكن للمشرع أن يمنح السلطات الإدارية المستقلة عناصر الشخصية المعنوية كالاتقلال المالي، وسلطة تعيين المساعدين... إلخ.
- (8) - Autorité Administrative Indépendante, s, site : www.fr.jurispedia.org
- (9) - راجع القانون رقم: 07/90 المؤرخ في: 1990/04/03 المتعلق بالإعلام، مع الإشارة إلى أن هذا المجلس الذي يعتبر أول سلطة إدارية مستقلة في الجزائر قد تم حله بموجب القانون رقم: 252/93 المؤرخ في: 1993/10/26.
- (10) - راجع القانون رقم: 10/90 المؤرخ في: 1990/04/14 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.
- (11) - راجع الأمر رقم: 06/95 المؤرخ في: 1995/01/25، مع الإشارة إلى أن هذا المجلس قد تم إلغاؤه بموجب الأمر رقم: 03/03 المؤرخ في: 2003/07/19.
- (12) - راجع المرسوم الرئاسي رقم: 77/92 المؤرخ في: 1992/02/22، مع الإشارة إلى أن هذا المرصد قد تم حله بموجب المرسوم الرئاسي رقم: 71/01 المؤرخ في: 2001/03/25 وتم إنشاء اللجنة الوطنية لاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها بموجب نفس المرسوم.
- (13) - راجع المرسوم التشريعي رقم: 10/39 المؤرخ في: 1993/05/23 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم بموجب القانون رقم: 04/03 المؤرخ في: 2003/02/17.
- (14) - راجع القانون رقم: 01/02 المؤرخ في: 2002/02/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.
- (15) - راجع القانون رقم: 03/2000 المؤرخ في: 2000/08/05 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية.
- (16) - عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص 242.
- (17) - عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة "مآل الفصل بين السلطات"، رجع سابق، ص 205.
- (18) - المرجع نفسه، ص 206.
- (19) - راجع المواد 163 - 169 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- (20) - راجع المادة واد 170 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- (21) - راجع المواد 171 - 173 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- (22) - تنص المادة 125 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية على أن: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول».
- (23) - عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة "مآل الفصل بين السلطات"، مرجع سابق، ص 207-208.
- (24) - المرجع نفسه، ص 208-209.

- (25) - عز الدين عيساوي، الهيئات الوطنية المستقلة في مواجهة الدستور، المنتدى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مداخلة منشورة على الموقع الإلكتروني: www.thebestweb.net
- (26) - الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 05، ص 11.
- (27) - حسن ناصر طاهر المحنة، الرقابة على دستورية القوانين، رسالة ماجستير في القانون العام، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2008، ص 11.
- (28) - راجع المادة 166 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- (29) - عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة "مأل مبدأ الفصل بين السلطات"، مرجع سابق، ص 210 - 211.
- (30) - المرجع نفسه، 211-212.
- (31) - عز الدين عيساوي، الهيئات الوطنية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 02.