

## مقدمة

المعروف أن الجهاز الإداري في الدولة يتكون من جملة من الهيئات، التي تشكل لنا في النهاية ما يسمى بالسلطة التنفيذية؛ هذه الأخيرة التي تمارس عملها " بواسطة الوظيفة الإدارية " سواء في:

1. إطار نظام مركزي؛ والمكون من سلطات إدارية متواجدة على مستوى العاصمة، لها صلاحية وسلطة اتخاذ القرارات، والتي إلى جانبها توجد أيضا مؤسسات لها دور استشاري - الهيئات العامة الوطنية - والتي تساعد في اتخاذ هذه القرارات، كالمجلس الإسلامي الأعلى طبقا للمادة 206 من التعديل الدستوري 2020، و المجلس الأعلى للأمن طبقا للمادة 208 من نفس التعديل، المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي وفق تسميته الجديدة في نفس التعديل أيضا طبقا للمادة 209، المجلس الوطني لحقوق الإنسان المادة 211، المرصد الوطني للمجتمع المدني الذي أضافه التعديل الدستوري أيضا لسنة 2020 في مادته 213 .....

2. أو في شكل نظام لا مركزي؛ تجسده الإدارات المحلية الإقليمية، المتمثلة أساسا في الولاية والبلدية، وهذا ما يسمى بالتقسيم التقليدي أو الكلاسيكي للنظام الإداري للدولة، إما على: السلطة الرئاسية في النظام الأول، أو الوصاية الإدارية في النظام الثاني<sup>1</sup>، في حين تقوم السلطات الإدارية المستقلة على أساس إعادة توزيع المهام والاختصاصات التي تمارسها هذه الإدارة التقليدية، بعيدا عن السلطة الرئاسية الملازمة للنظام المركزي، وبعيدا أيضا عن الوصاية الإدارية الملازمة للنظام اللامركزي، مع تمتعها بمهام وسلطات : ضبطية، ورقابية، وعقابية، وسلطة اتخاذ القرارات فيما أوكل لها من اختصاصات، وعليه نجد بأن السلطات الإدارية المستقلة تختلف عن السلطات التقليدية بكونها:

- 1- لا تخضع لأي رقابة رئاسية و لا وصائية .
- 2- لا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي.
- 3- لا تعد لجان استشارية ولا مرافق عامة .
- 4- ليس لها نظام موحد من حيث تكوين الهيئات، تعيين الأعضاء، وآليات أو طرق ضمان وتأمين استقلاليتها.

<sup>1</sup> - أحسن غربي، "أهمية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة"، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة سكيكدة، العدد 11، 2015، ص.242.

5- منها من تتمتع بالشخصية المعنوية، ومنها من لا تتمتع بها<sup>2</sup>.

هذا وتعود مسألة ظهور السلطات الإدارية المستقلة، أو بروز مفهوم السلطات الإدارية المستقلة لأول مرة في سنوات السبعينات في الولايات المتحدة الأمريكية، لتنتقل في الثمانينات إلى فرنسا أين تطورت بنيته القانونية والإدارية فيها.

غير أنه لا زال في الجزائر موضوعا أو مفهوما بكرة، إذ ظهر مع بداية التسعينات، ومهد لظهوره القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية والاقتصادية رقم 01/88، ليظهر بشكل بارز في التسعينات ويعرف انتشارا 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 الادارية المستقلة جوانب متعددة: قانونية، اقتصادية، سياسية، إدارية...

---

<sup>2</sup> - حدي سمير، "السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية"، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، ماي 2017، ص.02. وأنظر: أحسن غربي، مرجع سابق، ص.258.

## الفصل الأول

### الإطار المفاهيمي للسلطات الإدارية المستقلة

إن البحث في موضوع السلطات الإدارية المستقلة لا يستقيم بدون التطرق بداية لكيفية نشأة هذه الهيئات، وتطورها التاريخي في القانون المقارن، وكذا في النظام القانوني الجزائري (المبحث الأول)، وكذا استعراض مفهومها من خلال التعريف بها وتمييزها عما يشابهها، وبيان خصائصها و مبررات استحداثها (المبحث الثاني).

### المبحث الأول

#### نشأة وظهور السلطات الإدارية المستقلة

لقد ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في الدول الليبرالية أين كان يسود المناخ والجو الديمقراطي<sup>3</sup> والنتج الاقتصادي، حيث كانت الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا السباقتين إلى هذا النمط أو النظام وكان الهدف هو الخروج عن فكرة التبعية الرئاسية، وكذا الوصائية الإدارية. إذ بسبب تباطؤ النمو في الدول الرأسمالية، وارتفاع نسبة البطالة، وتسارع التضخم، ظهر تيار ليبرالي شديد المقاومة للدولة المتدخل، خاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، وكذا إنجلترا، لينتقل إلى باقي الدول الغربية كفرنسا.

وعليه يعود إنشاء السلطات الإدارية المستقلة لتأثير وضغط في الاتجاه والأيدولوجية الليبرالية<sup>4</sup> الداعية إلى فرض فصل حقيقي بين الإدارة من جهة، والأعوان والمتعاملين

---

<sup>3</sup> - جبري محمد، السلطات الإدارية المستقلة والوظائف الاستشارية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 01، 2013/2012، ص.13.

الاقتصادي خاصة من جهة أخرى، وكان من أهدافه ونتائجه إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر لبعض النشاطات، وخاصة منها كما سبق الذكر الاقتصادية، ما انجر عنه إنشاء أجهزة جديدة تسمى: **بالسلطات الإدارية المستقلة** لتمتد شيئاً فشيئاً لمجالات أخرى، إذ شملت الضبط الاجتماعي، والضبط الاقتصادي والإعلامي...، وترتب على ذلك الاعتراف وتكريس وإقرار مبدأ حرية الصناعة، والتجارة، والمنافسة، وذلك خاصة في الجزائر.

إن لاستحداث السلطات الإدارية المستقلة كنموذج للتنظيم الإداري الحديث، كبدل للتنظيم الإداري الكلاسيكي أو التقليدي في بعض المجالات، أسباب أو مبررات تنحصر في طبيعة وخصوصية هذه السلطات في حد ذاتها من جهة - كما سنبينه لاحقاً - والتي تشترك وتتفق عليها كل الأنظمة القانونية المقارنة التي استحدثتها، في حين هناك مبررات أو خلفيات تاريخية، تختلف من دولة لأخرى، والتي دفعتها إلى إدخال هذه السلطات في أنظمتها القانونية كما سنبينه .

#### المطلب الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة المقارنة

تختلف نشأة وبدايات ظهور نموذج السلطات الإدارية المستقلة بين الدول الأنجلوساكسونية، ونخص بذلك الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، عن الدول الغربية التي انتقلت إليها لاحقاً، وعلى رأسها وبداية بفرنسا، التي استقت هذا النموذج من التنظيم الإداري منهما كما سنبينه.

#### الفرع الأول: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في أمريكا (النموذج الأمريكي)

إن أول ظهور لنموذج السلطات الإدارية المستقلة كان في الولايات المتحدة الأمريكية، والذي عرف نتيجة للأزمة الاقتصادية العالمية من جهة<sup>5</sup>، على اثر الحرب العالمية الأولى والثانية، والتي زحفت على العالم عام 1929 و استمرت لغاية سنوات الثمانينات، أين وجدت بها

---

<sup>4</sup> -قلولي اولد رابح صافية، "مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر" ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، ص.ص.4.5.

<sup>5</sup> - قارة سماح، "إشكالية السلطات إدارية المستقلة -أفضية إدارية متخصصة- ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، ص.ص.04.

فكرة الضبط الاقتصادي<sup>6</sup>، ومن جهة أخرى وهي الأهم الأسباب السياسية أو لخلفيات سياسية، تعود للصراع الذي كان قائما بين السلطة التشريعية والمتمثلة في الكونغرس، والسلطة التنفيذية والمتمثلة في الرئيس الأمريكي، ومحاولة كل منها إيجاد آلية لتقوية وسائل تدخله<sup>7</sup>، فكانت السلطات الإدارية المستقلة كضمانة لاستقرار الهيئات التي تخضع لسلطة الكونغرس، وإبعادها عن هيمنة السلطة التنفيذية<sup>8</sup>، وتجسد ذلك في إنشاء ما يسمى بالوكالة التنفيذية " executive Agency"<sup>9</sup> من طرف الكونغرس كسلطة إدارية، وكان ذلك سنة 1887 من أجل تنظيم التبادلات التجارية بين الولايات، وقد كانت تتبع وزارة الداخلية عند إنشائها، ولأجل ضبط أكثر وفعالية أكبر، ولإبعاد إدارة الرئيس الأمريكي بسبب حساسية الكونغرس وحذره منه، وضمن حياد الإدارة الأمريكية، تم تحويل الوكالة التنظيمية إلى سلطة مستقلة بعد سنتين من إنشائها، أي في 1889 تحت مسمى: اللجنة التجارية مابين الولايات المتحدة الأمريكية states Inter commerce commission وتم فصلها عن وزارة الداخلية لتصبح بذلك سلطة مستقلة قادرة على اتخاذ القرارات التقنية الضرورية، وعلى القيام بمهمة الرقابة بشكل فعال على إدارة نقل السكك الحديدية، بدل الهيئات الإدارية الكلاسيكية التي وجدت آنذاك، وهذا ما عبرت عنه وأكدته المحكمة الفدرالية الأمريكية في حكمها الصادر في 1886<sup>10</sup>.

وقد أثار إنشاء هذه السلطة المستقلة عديد الانتقادات والمعارضة، على أساس أن ما منح لها من صلاحيات واسعة، لم يستطع واضعو مشروع القانون أن يحددوا ما إذا كان لهذه السلطات صلاحيات تتجاوز صلاحيات السلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية .

<sup>6</sup> -بيان هذا المفهوم الجديد انظر: اقلولي اولد رابح صافية، مرجع سابق، ص.02.

<sup>7</sup> - جبري محمد، مرجع سابق، ص.79.

<sup>8</sup> -إلى جانب البحث عن التخصص المهين، وضمن تناسق تدخل الإدارة وعقلانيته والبحث أيضا عن الخبرة، وهذا بدوره يؤدي إلى السرعة، وهي مطلب المتعامل والسوق معا، فجمعت هذه التركيبة نموذج السلطات الإدارية المستقلة، انظر:

زوايمية رشيد، " le pouvoir réglementaires des autorités administratives indépendantes" ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، ص.03.

<sup>9</sup> - خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2014/2013، ص.71.

<sup>10</sup> - نفس المرجع، ص.72.

هذا وقد تزايد مجال وعدد هذه السلطات خاصة بعد الأزمة الاقتصادية في 1929 ، وتم استخدامها في عديد المجالات ، مع عدم ثبات المشرع على مصطلح واحد، إذ استخدم للدلالة على السلطات الإدارية المستقلة عدة تسميات : لجان (commission) مجالس (conseils) مكاتب (offices) ، وقد أحصي عددها بـ 46 وكالة في بداية الثمانينات ليتزايد فيما بعد، وقد مست عديد المجالات أهمها: الاجتماعي، الاقتصادي، المجال النقدي، مراقبة عمليات البورصة، الحماية ضد الممارسات المنافسة للمنافسة، المجال النووي، مجال السمععي البصري، حماية البيئة ، رقابة الهجرة ، رقابة تمويل الحملات الانتخابية ...

مع الإشارة إلى امتلاك الكونغرس صلاحية إنهاء مهام أي سلطة ، أو إيقاف نشاطها ، في إطار عمله التقييمي للدور الذي تقوم به هذه السلطات .

وتجدر الإشارة إلى أن مهام هذه السلطات واسعة جدا مست عدة مجالات وبلغت حوالي ( 57 ) سلطة وهناك من حددها بـ (40) سلطة<sup>11</sup> ، وقد تم في إطار سياسة الإصلاحات إنهاء مهام البعض منها واستحداث أخرى جديدة.

هذا وما يلاحظ على هذه السلطات في النظام الإداري الأمريكي تمتعها باستقلالية كبيرة ، من الناحية العضوية ، والتي تبرز في ثلاث عناصر:

- تركيبها المتنوعة
- امتداد عهدة أعضائها أكثر من عهدة الرئيس
- التخصص في مجال التعيين أي من الأوساط المهنية والخبراء والتقنيين ...

**الفرع الثاني: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا (النموذج**  
ظهر النموذج البريطاني في شكل ما يسمى " **بالبضبط المستقل المشخص**" أين يكون هناك شخص واحد مسؤول أمام السلطة السياسية، وهو المدير العام، إذ هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها، إذ لا يترأس نخبة معينة ، مما يجعله نموذج مختلف عن النموذج الأمريكي؛ على أساس أن الجماعة هي من تتسبب في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار، أي أن الهياكل في نشأتها كانت فردية ، مما يطبع النموذج البريطاني بطابع الأصالة.

<sup>11</sup> - رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة

ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص10.

<sup>12</sup> - اقلولي اولد رابح صافية، مرجع سابق، ص.05

ثم أخذ بعد ذلك بالنموذج الأمريكي تحت مسمى " المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة"؛ ومصطلح غير حكومية فيها إشارة أن القصد منها تحريرها من التبعية المباشرة للسلطة التنفيذية، أما عبارة شبه مستقلة فهي إشارة إلى وجود حدود تقيد هذه الاستقلالية<sup>13</sup>. وعموما فإن ظهور هذه السلطات في بريطانيا كان لا حقا على نظيره في النظام القانوني الأمريكي، إذ يعود للقرنين 18 و19 وشهد نهاية القرن 19 إنشاء (10) سلطات، لتصل إلى (100) سلطة سنة 1959 ومع بداية سنوات السبعينات انتشرت بشكل مفرط بنقل الاختصاصات من الوزارات إلى هذه السلطات، ما أدى إلى فوضى في إنشائها، وعدم فعالية البعض منها، ما أدى إلى التخلي عن بعضها واستبدال البعض الآخر.

كما شهدت هذه السلطات تعديلا سنة 1988 في إطار تحديث الإدارة.

هذا وإن كان إحداث هذه السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية يعود لأسباب سياسية بالدرجة الأولى فإن استحداثها في بريطانيا يعود لعدة أسباب منها:

- رغبة الوزارات المتعاقبة التقليل من حجم المرافق العمومية، للتفرغ للجانب الاستراتيجي أي للمسائل ذات الأهمية الكبرى.

- فقدان الجمهور لثقته في السلطة السياسية البريطانية، خاصة مع بداية سنوات التسعينات نما اضطر البرلمان إلى إيجاد هيئات جديدة لإعادة بعث هذه الثقة من جديد، وإعطائها مهمة الإشراف على القطاعات الحساسة خاصة.

- رغبة رئيسة الوزراء M.Tatcher التقليل من صلاحيات السلطات المحلية، باستحداث هذه الهيئات وجعلها خاضعة مباشرة للوزارات<sup>14</sup>.

- ظهور مفهوم جديد للتسيير العمومي New public management يقوم على إنشاء هيئات جديدة تربط بين القطاع العمومي والقطاع الخاص، تقوم على تحديد الوزارات للخطوط العريضة لأهداف عمل هذه الهيئات، أما اختيار طرق تحقيق هذه الأهداف فيترك لمبادرة هذه الهيئات، مع الإشارة إلى أن هذه الهيئات هي عبارة عن وكالات داخل القطاع العمومي لكنها غير تابعة للوزارة<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> - جبري محمد، مرجع سابق، ص.32.

<sup>14</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.74.75.

<sup>15</sup> - رحموني موسى، مرجع سابق، ص.10.

وعلى غرار السلطات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية تتنوع مجالات تدخل السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا، إذ مست أيضا المجال الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي....

- ما يجعل هذا النموذج كما سبق الذكر مختلف عن نظيره الأمريكي فيما بيناه، اضافة لذلك أن سلطة التعيين تعود للجهاز التنفيذي (الوزراء) ،على خلاف النموذج الأمريكي، الذي يختص بسلطة التعيين فيه الكونغرس، ما يجعل مسألة حياد أعضائه محل نقاش.

### الفرع الثالث: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا

لقد تأخر ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا حوالي نصف قرن مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية، أو الدول الأنجلوسكسونية، ويعود ذلك لأسباب منها ما هو متعلق بقصور وعجز الإدارة الكلاسيكية عن مسايرة متطلبات المواطنين الإدارية والاقتصادية، بالنظر لتغير دور الدولة، وما صاحب ذلك من متغيرات، ومنها ما يعود لأسباب سياسية واقتصادية<sup>16</sup>.

ويعود إنشاء أول سلطة إدارية مستقلة بها إلى سنة 1941 وهي لجنة مراقبة البنوك في 1941/6/13

ليعرف تطور في سنوات الثمانينات بإنشاء أول لجنة في مجال الحريات ،وهي اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات ،وذلك بموجب صدور قانون الإعلام الآلي والحريات في 1978/01/16<sup>17</sup> والتي جاءت كضرورة لحماية الحريات ،وإعطاء ضمانات أكثر للمواطنين في حرمة وسرية الملفات والمعلومات الإلكترونية مع تزايد تطور الإعلام، وقد عرف إنشاء هذه السلطات تزييدا واضحا في سنوات الثمانينات<sup>18</sup>.

وعليه فإن استحداث هذه الهيئات يعود لعجز ومحدودية دور الهياكل الإدارية التقليدية، بالنظر للمشاكل المعقدة والتطورات السريعة، ذلك أن الإدارة الفرنسية كانت تسيير وفق مبدأين :

أ- مبدأ الوحدة : ومفاده خضوع كل المرافق العامة لنفس القواعد التنظيمية للقانون الإداري

على مختلف مستوياتها، أي أن الإدارة مستثناة من قواعد القانون الخاص، مع هيمنة

الجهاز التنفيذي على كل الأجهزة المحلية.

<sup>16</sup> - قارة سماح ، مرجع سابق، ص.04.

<sup>17</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.ص.75.77.

<sup>18</sup> - Braiban et b. stern, **droit administratif français** ,05<sup>ème</sup> édition , dalloz ; paris , 1999, p.p.72.77.

ب- مبدأ التدرج: الذي يقوم على العلاقة السلطوية أو الوصائية، بين مختلف هياكل الإدارة وموظفيها.

ومع تضخم وتشعب الوظائف الإدارية الذي استلزم زيادة في عدد المؤسسات العمومية وتوسيع صلاحيات الإدارة المحلية، وتراجع صلاحيات الإدارة المركزية لصالح المحلية منها، وانحصار مجال الرقابة والوصاية، ساهم بشكل كبير في ظهور هذه الهيئات وتقبلها، بالنظر لعجز النظام التقليدي ذو الطابع الودودي والتدرجي، الأمر الذي أثمر بإنشاء اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات، وما أثير من نقاش حول مسألة تدخل الدولة كضمانة للمواطن في مواجهة تطور استعمال نظم المعلوماتية<sup>19</sup>.

وتوالى استجابة للدور الجديد للدولة مهمة استحداث هذه الهيئات، وفي نفس السياق أنشأت الهيئة العليا للسمعي البصري في 1982، اللجنة المتعلقة بشفافية وتعددية الصحافة 1983، إلى أن بلغ عددها حوالي (40) هيئة<sup>20</sup>.

وتميزت هذه السلطات أيضا بعدم استقرار المشرع على تسمية واحدة، إذ وصفت أحيانا بالسلطات المستقلة، وتارة بالسلطات العمومية المستقلة، وبالسلطات الضابطة، وأخرى لم يعطى لها أي وصف، وعرف ذلك من خلال مهامها.

وقد شمل استحداث هذه السلطات عدة مجالات، بدأتها بمجال الاتصال والمعلوماتية، ثم المجال الاقتصادي والنقدي، ثم المجال الإداري، ثم المجال الحقوقي، وتزايد معدل إنشاء هذه السلطات مؤخرا بمعدل واحدة كل سنة، شملت وتوسعت لمجال الدفاع والأمن<sup>21</sup>.

19 - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.ص. 77.76.

20 - مع الإشارة إلى أن استحداث هذه السلطات في فرنسا تميز بوجود ثلاث مراحل حسب تقدير مجلس الدولة الفرنسي من سنة 1983 إلى 1984 وهي:

المرحلة الأولى: من سنة 1941 إلى 1972 عرفت أولى السلطات الإدارية المستقلة وهي لجنة عمليات البورصة، الوسيط، لجنة الإحصاءات.

المرحلة الثانية: من سنة 1973 إلى 1978 تسارع ظهور السلطات وحركية في هذا الإطار.

المرحلة الثالثة: من سنة 1978 إلى 1982 انقطاع مدة 05 سنوات عن إنشاء هذه السلطات وتم استخدام عدة مصطلحات.

أنظر: خرشي الهام، مرجع سابق، ص.ص. 86.

21 - نفس المرجع، ص.ص. 79.77.

هذا وما يميز النموذج الفرنسي الجديد عن التنظيم التقليدي هو انفراده بخاصية الاستقلالية<sup>22</sup>.

### المطلب الثاني: نشأة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

ان مسألة استحداث سلطات ادارية مستقلة في الجزائر له ظروف و خلفيات خاصة، تختلف عن بقية التشريعات الاخرى التي ظهرت فيها ،مثلما سنبينه في الفرع الاول، مع بيان الموقع الدستوري لها في كل من التعديلين الدستوريين 2016 و 2020 في فرع ثاني، وكذا الجهات المختصة باحداثها في فرع ثالث.

### الفرع الأول: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

إذا كان إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في أمريكا يعود لأسباب سياسية بالدرجة الأولى، وفي فرنسا لأسباب اقتصادية و تقنية ،بإيجاد بدائل للتنظيم التقليدي في تسيير القطاعات الحساسة، فإن نشأة السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يجمع بين الأسباب الاقتصادية من جهة ،والسياسية من جهة أخرى .

إذ عرفت الجزائر مع بداية الثمانينات أزمة اقتصادية-1983- بسبب انخفاض عائداتها من البترول فانعكس على المستوى المعيشي للفرد ،وتدهور الأوضاع الاجتماعية عموما و ظهرت بوادرها من خلال :

- تخلف مشاريع الدولة .
- تخليها عن دعم أسعار المواد الاستهلاكية .
- انخفاض قدرتها الشرائية.
- انتشار الفساد والبيروقراطية وغيرها من الأمراض الإدارية... ،ما أدى إلى فقدان المواطن للثقة في الإدارة والسلطة ،وتعالت بسبب ذلك الأصوات المطالبة بالتغيير ،فكانت لهذه الظروف الاقتصادية بالغ الأثر في صدور دستور 23 فيفري 1989 ،الذي جاء نتيجة لأحداث أكتوبر 1988 ،والتي امتدت بضلالها على النظام السياسي والاجتماعي ،وعلى نمط تسيير الدولة.

إذ رفض المواطن العلاقة الوصائية المفروضة عليه من الناحية السياسية ،التي طبقت عليه آنذاك والتي بموجبها رفضت أي مبادرات للإصلاح ،وتغيير للإيديولوجية الاشتراكية التي سادت

<sup>22</sup> - جبري محمد، مرجع سابق، ص32.

في ذلك الوقت في ظل النظام الاشتراكي، القائم على احتكار النشاط السياسي والاقتصادي، وحتى الاجتماعي.

هذا الوضع الاقتصادي المتردي الذي غدّى وأجج رفض الوضع السياسي، وانعكس وأسفر على إصدار دستور 1989 الذي جاء بجملة من الإصلاحات والمبادئ، التي طالت خاصة المجال السياسي والاقتصادي، والحريات العامة والفردية، ومن جملة ما جاء به باعتبار أنه وصف بدستور الانفتاح والحريات آنذاك ان كرس مبدأ حماية الملكية الفردية، مبدأ حرية الصناعة والتجارة، تشجيع الاستثمار، إقرار مبدأ المنافسة الحرة<sup>23</sup>. وبهذا تحول دور الدولة من دولة متدخلة ومحتكرة ومهيمنة، إلى دولة حارسة أو ضابطة أو مراقبة.

كما كان للمناخ الدولي دور مهم أيضا في تغيير توجه الدولة، من النهج الاشتراكي إلى النهج الليبرالي، وذلك بفرض سياسة الانفتاح على السوق الدولية، استجابة للمتطلبات الأوربية لدول الاتحاد، إذ فرض صندوق النقد الدولي على الجزائر لإعادة جدولة ديونها إتباع سياسة تحرير النشاط الاقتصادي<sup>24</sup>، وتبنى إصلاحات اقتصادية وسياسية عميقة، لاسيما منها التخلي عن التسيير المركزي للسوق وفتح مجال المنافسة الحرة، كمبدأ أساسي لتنظيم المجال الاقتصادي.

نتيجة لكل ذلك كان على الدولة بما أقرته من مبادئ في دستور 1989 من حرية الاستثمار وتفعيل الضبط في مجال الحريات، والانفتاح الإعلامي والسياسي، و تحرير الاقتصاد...وتحت تأثير المناخ الدولي، أن تجد لها آليات جديدة تمكنها من تحقيق متطلبات هذا التحول السياسي والاقتصادي معا، فكانت هذه الآلية هي اللجوء إلى "استحداث السلطات الإدارية المستقلة"، ولقد اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على النموذج الفرنسي، وأدخل هذا النوع من السلطات في تكوين الجهاز الإداري للدولة ومس القطاعات التي لحقتها التحولات وهي: الاستثمار، الخصوصية، المنافسة، الإعلام.

<sup>23</sup> -لتفصيل أكثر انظر: مرابط عبد الوهاب، "حماية المنافسة نواة الضبط الاقتصادي"، ملتقى وطني حول: "السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر" كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي: 14/13 نوفمبر 2012، ص.15.

<sup>24</sup> - خرشي الهام، مرجع سابق، ص.81.

فكان أول ميلاد للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر في مجال الإعلام ،بصدور القانون رقم 07/90<sup>25</sup> المتعلق بالإعلام ،وذلك بعد إقرار دستور 1989 لحرية الإعلام مباشرة بميلاد المجلس الأعلى للإعلام الذي تم حله بعد سنتين من ذلك، أي في 1993 بسبب ما واجهته الجزائر آنذاك من ظروف.

وفي نفس السنة أي 1990 صدر القانون المتعلق بالنقد والقرض رقم 10/90 الذي استحدث مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ،وكلفا بالضبط في المجال المصرفي. لتشهد هذه السلطات حركية وتسارع في الإنشاء مع بداية سنة 2000 ،وكان ذلك أيضا نتيجة واستجابة لما جاء به التعديل الدستوري لسنة 1996 ،الذي جاء بلهجة جادة وجديدة ،تسعى لإقامة دولة القانون ،وحياد الإدارة ،وضمان الحماية للمتعاملين الاقتصاديين ،وحماية المواطن من تعسف الإدارة ... والعديد من المبادئ التي وفرت المناخ المناسب لإنشاء هذه السلطات، كتبني مبدأ حرية الصناعة والتجارة ،وتبني قانون المنافسة، وكل هذا في إطار تحرير وظيفة المقاول<sup>26</sup>.

وقد أثار استحداث هذه السلطات جدلا ونقاشا واسعا حول النظام القانوني الذي سيحكم هذا المولود القانوني الجديد ،المختلف عن التنظيم التقليدي أو الكلاسيكي المعروف في النظام الإداري<sup>27</sup>.

ما يستلزم البحث أيضا فيما إذا كانت هذه السلطات آلية فرضت على الدولة لتحقيق أهداف ما، في ظل اتجاهها وتوجهها الليبرالي ،الذي فرض عليها إدخال هذا النظام القانوني الجديد ،بما فرضته الظروف الاقتصادية ،والسياسية والاجتماعية ،وطبيعة البيئة الإدارية الداخلية منها والخارجية، أم أن لهذه السلطات أهداف أخرى أبعد من ذلك؟ وعليه فإن استحداث هذه السلطات الإدارية المستقلة كان استجابة لتأطير انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد ،للظروف السابق ذكرها ،وهذا ما تأكد بإنشاء لجنة إصلاح هيكل الدولة ومهامها في: 2001 ،وجاء في تقريرها أنه لإنجاح الانتقال إلى اقتصاد السوق والاندماج الاقتصادي العالمي يستلزم:

<sup>25</sup> - نفس المرجع، ص.82.

<sup>26</sup> -وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر ، دار بلقيس، الجزائر، دون سنة نشر، ص.113.

<sup>27</sup> -جدير بالإشارة أن هذه الاستقلالية ليست بالمطلقة وإلا لكانا أمام ازدواجية السلطة التنفيذية.

- إنشاء سلطات إدارية مستقلة.
- تأطير النظام الاقتصادي، بواسطة هيئات ضابطة مالية ونقدية .
- تحديد إطار عام لتدخل الدولة، في مجال تنظيم وترقية الأسواق ورقابة المنافسة...  
وقد بلغ عدد السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر حوالي 23 سلطة لغاية سنة 2015، منها من لم ينصب بعد ، كسلطة ضبط النقل وسلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية<sup>28</sup>، أغلبها في مجال سلطات الضبط الاقتصادي، وهذا يفسر ويبرر تأثير الأسباب الاقتصادية في ظهور وبروز هذه السلطات وقسمت بذلك إلى نوعين:

أ- سلطات إدارية مستقلة في المجال الاقتصادي والمالي.

ب- سلطات إدارية مستقلة في مجال الحريات.

الفرع الثاني: موقع السلطات الإدارية المستقلة في كلا التعديلين الدستوريين 2016 و2020 التعديل الدستوري لسنة 2016 بالمكتسبات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996، تكريسا للتوجه الليبرالي الذي أقره بدءا من دستور 23 فيفري 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... »

و التي تقابلها المادة 61 من التعديل الدستوري 2020 التي استبقى المشرع فيها على هذه المادة مع بعض التغيير، اذ جاء فيها :

" حرية التجارة و الاستثمار و المقاولة مضمونة و تمارس في اطار ا قانون " .

اما الشطر الثاني من المادة فقد جعله في نص مستقل مع تغيير كلي للمضمون، وهو

نص المادة 62 بنصها على :

" تعمل السلطات العمومية على حماية المستهلكين، بشكل يضمن لهم الامن و السلامة

و الصحة و حقوقهم الاقتصادية " .

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...» كما ألغى ورفع التجريم عن الجرح الصحفية في المادة (50) منه.

و التي تقابلها المادة 54 من التعديل الدستوري 2020 و التي وسعت من المضمون و جاءت أكثر تفصيلا من سابقتها كما أضافت المجال الالكتروني بنصها على :  
" حرية الصحافة المكتوبة و السمعية البصرية و الالكترونية مضمونة.  
تضمن حرية الصحافة على وجه الخصوص ما يأتي:

- حرية تعبير و ابداع الصحفيين و متعاوني الصحافة،
- حق الصحفي في الوصول الى مصادر المعلومات في اطار احترام
- الحق في حماية استقلالية الصحفي و السر المهني،
- الحق في انشاء الصحف و النشرية بمجرد التصريح بذلك،
- الحق في انشاء قنوات تلفزيونية و اذاعية و مواقع وصف الكترونية ضمن شروط يحددها القانون،

- الحق في نشر الاخبار و الافكار و الصور و الآراء في اطار القانون....  
لا يمكن ان تخضع جنة الصحافة لعقوبة سالبة للحرية .

لا يمكن توقيف نشاط الصحف و النشرية و القنوات التلفزيونية و الاذاعية و الصحف الالكترونية الا بمقتضى قرار قضائي " .

والمادة (202) من التعديل الدستوري 2016 التي دسترت 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...» .

و التي تقابلها المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 و التي وردت ضمن الباب الرابع بعنوان "مؤسسات الرقابة"، و التي عدلت في تسميتها و سمتها " السلطة العليا و الوقاية من الفساد و مكافحته"، اذ عرفت هذه المادة على النحو التالي :

" السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته مؤسسة مستقلة تنظيم و تشكيل السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكافحته، و كذا الاخرى".

كما دسترت أيضا هيئة أخرى ، وهي اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحماتها ،في المادة 198 من التعديل الدستوري 2016 ،تحت مسمى جديد وهو " المجلس الوطني لحقوق الإنسان"<sup>29</sup>

و اعتبرها سلطة من السلطات الادارية المستقلة بنص المادة سالفه الذكر بنصها على :  
" يؤسس مجلس وطني لحقوق الانسان يدعى في صلب النص " المجلس" و يوضع لدى رئيس الجمهورية ،ضامن الدستور .

يتمتع المجلس بالاستقلالية الادارية و المالية " .

كما نص على ذلك صراحة في قانونها الأساسي رقم 13/16 المؤرخ في 03 نوفمبر 2016 في المادة 02 منه بنصها على:

" المجلس هيئة مستقلة يوضع لدى رئيس الجمهورية ،ضامن الدستور و يعمل على ترقية و حماية حقوق الانسان " .

كما نصت المادة 03 من نفس القانون على:

" يتمتع المجلس بالشخصية القانونية و الاستقلالية المالية و الادارية .  
يكون مقر المجلس بمدينة الجزائر " .

اما بموجب التعديل الدستوري 2020 فقد تراجع عن تصنيفها ضمن الهيئات الادارية المستقلة وادرجها صراحة ضمن الهيئات الاستشارية ،طبقا لما جاء في مضمون المادة 211 ضمن الباب الخامس بعنوان "الهيئات الاستشارية " ،مع الاستبقاء على نفس التسمية،اذ نصت هذه المادة على :

" المجلس الوطني لحقوق الانسان هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية .

يتمتع المجلس بالاستقلالية المالية و الادارية " .

هذا و قد دستر ايضا في تعديله الدستوري 2020 سلطة جديدة هي السلطة الوطنية

المستقلة للانتخابات ،و اعتبرها مؤسسة مستقلة طبقا للمادة 200 منه بنصها على :

" السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات مؤسسة مستقلة " .

و الملاحظ على التعديل الدستوري 2020 انه لم يعطي لاي سلطة من هذه السلطات التي ذكرناها تسمية او صفة السلطة، بل اعتبرها مؤسسات مستقلة، ولم ينص على انها سلطات مستقلة.

- باستثناء ما ورد في المادة 218 من تعديل 2020 الذي اضاف تنظيم جديد و دستره و هي الاكاديمية الجزائرية للعلوم و التكنولوجيا و الغريب انه اعطاها صفة الهيئة المستقلة و لم يصفها بالهيئة الاستشارية كما فعل مع باقي الهيئات الاستشارية الاخرى الواردة معها ضمن نفس البلب وهو البلب الخلس، اذ نص هذه المادة على :  
" الاكاديمية الجزائرية للعلوم و التكنولوجيا هيئة مستقلة ذات طابع علمي و تكنولوجي قانون تنظيم الاكاديمية و تشكيلها و سيرها و مهمها".

الفرع الثالث: الاخصص 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، إلا ان هذه القاعدة ترد عليها جملة من الاستثناءات مثلما سنبينه.

أولاً: 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 حصرياً في هذه المادة والتي تشمل 29 مجالاً .

فهل إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يندرج ضمن هذه المادة ؟ أو هذه المجالات ؟<sup>30</sup>

نصت المادة (140) الفقرة (28) على اختصاص البرلمان بإنشاء فئات المؤسسات 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

<sup>30</sup> - ولأن من سلطات الضبط من تنشأ عن طريق التنظيم أيضاً وليس فقط عن طريق القانون مثلما حصرته هذه المادة.

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 وضت 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- وبالآتي 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 الضبضية؟ وهل يمكن اعتبار كلمة نظام تشير إلى إنشاء هيئة ضبضية 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.

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>31</sup>.

وهو فعلا ما اعتمده بصدده استحداثه لمجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، وكالتي المناجم وسلطتي ضبط المحروقات في مرجعية القانون المنشئ لها<sup>32</sup>.

ثانيا: الاستثناء في آلية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

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

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

(2001

<sup>31</sup>-وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس، الجزائر، دون سنة نشر، ص.ص.40.39.

<sup>32</sup>- في حين بصدده إنشائه للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات، أشار في القوانين المنشئة لها إلى المادة 140 من التعديل الدستوري 2016 رغم عدم وجود أي فئة 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.

- أو بموجب أمر: كما هو حال مجلس المنافسة<sup>33</sup>.
  - أو بموجب مرسوم رئاسي؛ كما هو حال المرصد الوطني لحقوق الإنسان، و وسيط الجمهورية... " و سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام والإحصاء الاقتصادي للطلب العمومي " بموجب المرسوم الرئاسي رقم 247/15 الذي يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.
  - أو بموجب نص دستوري وفق التفصيل السابق بيانه في موضعه.
- 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 نظامها الداخلي أو تسييرها أو صلاحياتها المرهونة على موافقة من الجهاز التنفيذي أو صدوره منه ،يحد من أهمية إنشائها بموجب القانون الذي منحها هذه الاستقلالية<sup>34</sup>.

## المبحث الثاني

### مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

سنتناول في هذا المبحث بعدما تطرقنا في المبحث الأول للتطور التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة إلى تعريفها ثم تمييزها عما يشابهها ،وأخيرا خصائصها و مبررات استحداثها وفق الشكل الآتي:

### المطلب الأول:تعريف السلطات الإدارية المستقلة:(سلطات الضبط) *Institutions de régulation*

يستوجب تعريف السلطات الإدارية المستقلة الإحاطة بجملة من العناصر أولها: المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة؛ ذلك أنه أي موضوع لا بد قبل التفصيل فيه بيان وبدقة مضمون ومعنى موضوع الدراسة خاصة وأن هذه السلطات في الجزائر حديثة إذا ما قورنت بوجودها في الأنظمة المقارنة، كما أنها تتسم بالغموض وما يزيد في غموضها وجود بعض التنظيمات والهيئات إلى جانبها في النظام القانوني للدولة والتي قد تثير اللبس معها.

<sup>33</sup> -الذي يتبع سلميا لوزير التجارة بموجب تعديل 2008.

<sup>34</sup> -وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص.43.

وما يزيد في صعوبة تعريفها أن المشرع لم يضع أي تعريف دقيق وموحد لها، وعليه نجد شبه إجماع من شراح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف دقيق ومضبوط لها والسبب في ذلك يعود إلى تعددها، واختلاف مجالات تخصصها، تباين نمط عملها ، تنوع النصوص التي تنظمها وتضبطها .

الأمر الذي يستلزم أن نخرج إلى تعريفها لغويا ثم قانونيا ( اصطلاحيا) ثم قضائيا.

### الفرع الأول: التعريف اللغوي للسلطات الإدارية المستقلة

إن التعريف اللغوي للسلطات الإدارية المستقلة يستلزم تجزئتها على النحو التالي:

#### أولا: التعريف اللغوي لمصطلح السلطات

جمع سلطة وتعني أهلية التصرف ومصدرها لاتيني "Patestas" ومعناها يختلف باختلاف المضمون؛ فتعني الأهلية القانونية لممارسة اختصاصات وصلاحيات معينة وهو أكثرها شيوعا وهو المعنى القانوني لها، هذا وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح السلطة في القانون الإداري باللغة الفرنسية Autorité هو المعنى فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة وهي "الصلاحيات" ولا نعني به كلمة Pouvoir والتي يقصد بها أيضا في القانون السلطة العامة عموما وأول مرة استعمل فيها هذا اللفظ بالمعنى الأول وخارج المفهوم التقليدي المنصوص عليه في الدستور الذي يشمل السلطات التقليدية المعروفة: التشريعية، القضائية، التنفيذية كان في القانون الفرنسي بصدده إحدائه للجنة الوطنية للإعلام والحريات CML في 1978.<sup>35</sup>

وتعني أيضا القوة والقدرة الفردية والجماعية على إخضاع الآخرين لإرادتها وطاعتها.

أما في القانون الدستوري فالسلطة ينظر لها من زاويتين إحداها عضوي والآخر وظيفي

- الجانب الوظيفي؛ وهي القدرة والإمكانية على اتخاذ قرار تنفيذي
- الجانب العضوي؛ نعني بها العضو الذي يتولى الوظيفة المعني بها وما يميز السلطة؛ أنها تستمد من قوة صاحبها وما ينفرد به من علم أو خبرة وتطلق أيضا على الهيئات التي تختص بتنفيذ القوانين وإدارة مرافق الدولة العامة وتعد السلطات الإدارية المستقلة إحداها<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> - جبري محمد، مرجع سابق، ص.96.

<sup>36</sup> - ابراهيم شهاب الخالدي، معجم الإدارة الموسوعة الإدارية، دار أسامة للنشر والتوزيع ، الأردن، 2010، ص.258.

وهو المعنى القانوني لها والذي يتمثل في: «المكنة أو القدرة التي تمنح للإدارة العامة باستعمال قواعد قانونية استثنائية من خلالها نستطيع القيام بنشاطات معينة ضمن قاعدة الأمر والنهي، ولو اقتضى استعمال الوسائل الردعية أو القوة العمومية لتحقيق هدفها المنشود»<sup>37</sup>. واستعمال هذا المصطلح في هذا البناء القانوني الجديد يراد به إلباسها لباس السلطة وإظهارها بمظهر الدولة التي تستمد منها هذه السلطة والتمثلة في الضبط والرقابة وتكون إما سلطة تقديرية وإما مقيدة

هذا ويعرف معجم Larouse السلطة على أنها: «مؤسسة لا يمكن أن ينحصر دورها في الاستشارة أي ممارسة سلطة القيادة والقرار بالمعنى القانوني»<sup>38</sup>

### ثانيا: التعريف اللغوي لمصطلح الإدارية

في اللغة اللاتينية ينطوي فعل administrare على معنى الموازنة، المساعدة، الخدمة التوجيه، الحكم.

أما في القانون الإداري تعني الإدارة مجموع الأشخاص المعنوية في القانون العام التي تهدف لتحقيق المصلحة العامة، ولهذا الغرض تتفرد بامتيازات لا نظير لها في القانون العادي. والإدارة هي: «الجهاز التنفيذي المكلف بتطبيق قوانين الدولة وتقديم الخدمات الضرورية للمواطنين في إطار الأهداف التي وضعتها القيادة السياسية في خططها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية» وهو من منطلق عضوي.

أو تعرف على أنها: «عملية تنظيم وتحليل وإدارة القوى البشرية والمادية لتحقيق الأهداف والمشاريع التي أعدتها الحكومة.» وهو من منطلق موضوعي، وكلا المفهومين ينطبقان على السلطات الإدارية المستقلة<sup>39</sup>.

هذا ولوجود علاقة بين الإدارة والضبط أي الضبط الإداري والضبط الاقتصادي فلا بد من التمييز بينهما:

إذا الضبط الإداري: Police administrative بعناصره الثلاث:(الأمن العام، الصحة العامة، السكنة العامة)

37 - جبري محمد، مرجع سابق، ص.98.

38 - نقلا عن: محمد جبري، مرجع سابق، ص.96.

39 - جبري محمد، مرجع سابق، ص.101.

وهو مضمون الضبط الإداري وإن كان ازدياد تدخل الدولة شمل حتى الضبط في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي طبقا للمادة 43-44 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وكذا المادة 50 من نفس الدستور.

أما مصطلح الضبط الاقتصادي: فقد ظهر نتيجة تطور دور الدولة في المجال الاقتصادي.

### ثالثا: التعريف اللغوي لمصطلح المستقلة

أي عدم الخضوع لأي هيئة أخرى والاستقلال المالي أي يعني وجود ذمة مالية مستقلة وكذا الحرية في التصرف بالموارد المالية المتاحة في إطار الضوابط القانونية.

### الفرع الثاني: التعريف التشريعي للسلطات الإدارية المستقلة

لا يوجد أي تعريف للسلطات الدولة المستقلة في الأنظمة القانونية التي تحكمها إذ لا نجد إلا توضيح لوظائفها أو توضيح تشكيلتها وكيفية عملها... ونفس الشيء ومن باب أولي في النصوص الدستورية .

### الفرع الثالث: التعريف الفقهي للسلطات الإدارية المستقلة

بالنظر لتعدد المصطلحات التي استخدمها المشرع أو المنظم والتي تتوعدت بين مصطلح: الوكالات، الهيئات واللجان، السلطات والجمعيات<sup>40</sup>... أدى إلى وجود اختلاف حتى بين الفقهاء في وضع تعريف وتحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة إذ اختلف من فقيه لآخر ومن دولة لأخرى فعرّفها وزير الوظيف العمومي الانجليزي على أنها: «المنظمة غير حكومية شبه المستقلة، وهي عبارة عن هيئات تنشأ عن طريق السلطة أو بواسطة قرار والتي يمكن أن تكون بديباجة ملكية أو بالتشريع أو بقرار وزاري بسيط ، ذلك بهدف تأدية وظيفة تريد الحكومة أن تقوم بها، وبالتالي دون أن تكون المسؤولية مباشرة لوزير أو قسم معين»<sup>41</sup>

لم يبين لنا هذا التعريف مفهوم هذه السلطات بل ركز على طريقة إنشائها وحدود استقلاليتها وقد صعب في وضع تعريف لها إدخال مفهوم جديد وهو مصطلح **سلطات الضبط** الذي لم يعرف في التقسيمات التقليدية تنوع مستقل عن الجهاز التنفيذي .

<sup>40</sup> -محمدي سميرة، مرجع سابق، ص.06.

<sup>41</sup> -حدري سمير، مرجع سابق، ص.14.

-عرفت أيضا على أنها: « هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية»<sup>42</sup>

- كما عرفت على أنها: « سلطات تضبط المجال الاقتصادي وتعتبر سلطات الضبط الاقتصادي مؤسسات جديدة في المؤسسات المكونة بجهاز الدولة في الجزائر مهمتها الأساسية هي ضبط القطاعات الاقتصادية، فهي لا تكفي بالتسيير وإنما تراقب وتضبط نشاط معين في المجال الاقتصادي بهدف الحفاظ على توازنه وتختلف هذه الهيئات باختلاف علاقتها مع الدولة خاصة السلطة التنفيذية واختلاف نشاطها، فيمكننا القول أن الدولة بواسطة هذه الهيئات قد سلكت طريق غير مباشر لضبط وتنظيم المجال الاقتصادي»

كما تعرف على أنها: "الجهاز الذي يسير الشؤون العمومية وهي تتكون من مجموع المرافق العمومية التي تتكفل بتحقيق الأهداف المحدثة من طرف السلطة السياسية."<sup>43</sup>  
وهي أيضا: "مجموع الأنشطة والخدمات والوظائف والأعمال التي تقوم بها تلك الأجهزة والهيئات إشباعا للاحتياجات العامة للجمهور والمواطنين..<sup>44</sup>

#### الفرع الرابع: التعريف القضائي للسلطات الإدارية المستقلة

أقر مجلس الدولة الفرنسي بأن هذا المصطلح لا يخلو من الغموض وقال بأن المشرع الفرنسي عند تكييفه للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات على أنها " سلطة إدارية المستقلة" لم يعني بذلك إيجاد فئة قانونية جديدة خارج النظام القانوني المعروف في الدولة أو شبيهة بالمؤسسات العامة أو التجمعات ذات المصلحة العامة، بل فقط أن يقر من خلال ذلك لها بأكثر

<sup>42</sup> -قوراري مجدوب، رقابة القاضي الإداري لقرارات الهيئات الإدارية المستقلة، الملتقى الدولي حول دور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات الأساسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2010، ص.04.

<sup>43</sup> -ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة 04، 2010، ص.14.

<sup>44</sup> -محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص.06.

قدر من الاستقلالية عن السلطة التنفيذية وهذا حماية للحريات العامة بتزايد خاصة استعمال الإعلام الآلي<sup>45</sup>.

وبناء على ذلك عرفها بأنها: «منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع بذلك إلى سلطة الحكومة» أي : «Organismes administratives qui agissent au nom d'état disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du government»

أما في اجتهاد مجلس الدولة الجزائري فلا يوجد قرار قضائي يعرف هذه السلطة بل هو مجرد اعتراف بوجودها فقط أو تحديد طبيعتها فيما إذا كانت قضائية أو إدارية وهذا ما نجده في قضية "يونين فيك" ضد "محافظ بنك الجزائر" في قراره رقم: 2129 المؤرخ في 2000/05/08 أين أقر مجلس الدولة بأنها هيئة إدارية مستقلة مزودة بصلاحيات قضائية على أساس قابلية قراراتها الطعن بالإلغاء<sup>46</sup>.

### المطلب الثاني: تمييز السلطات الإدارية المستقلة عما يشابهها

الجدير بالذكر أن هناك بعض المصطلحات القريبة والمشابهة لمصطلح السلطات الإدارية المستقلة مثل مصطلح "السلطات الإدارية المركزية" الواردة في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تشمل رئاسة الجمهورية والوزير الأول، الوزارات، البرلمان، إضافة للسلطات المذكورة في نص المادة -09- من قانون مجلس الدولة رقم 01/98 والتي تشمل الهيئات العمومية الوطنية المنظمات المهنية الوطنية وكذا الهيئات الوطنية الاستشارية كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمجلس الأعلى للأمن والمجلس الإسلامي الأعلى... غير أن كل هذه الهيئات تختلف عن السلطات الإدارية المستقلة من حيث:

### الفرع الأول: من حيث أداة الإنشاء

إن تحدثت السلطات الإدارية المستقلة بموجب قانون وهو الغالب وهو الأصل<sup>47</sup> أو مرسوم رئاسي أو أوامر باستثناء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته والمجلس الوطني لحقوق

<sup>45</sup> -بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص.20. وانظر أيضا: رنا سمير اللحام، السلطات الإدارية المستقلة، الحلبي الحقوقية، لبنان، 2015، ص.26.

<sup>46</sup> -جبري محمد، مرجع سابق، ص.66.

<sup>47</sup> -أنظر: بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص.39.

الإنسان التي تناولها المؤسس الدستوري في تعديل 2016 منه على عكس الهيئات التقليدية المنصوص عليها دستوريا.

### الفرع الثاني: من حيث الاختصاص

تختص السلطات الإدارية المستقلة على اعتبار أنها هيئات ضابطة بمهام إدارية بحتة، وهذا بموجب ما تصدره من قرارات؛ فيختص مثلا مجلس النقد والقرض بمنح التراخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية، وسحب الاعتماد، وتفويض الصلاحيات... وهي اختصاصات بعيدة عن الاختصاص التشريعي والقضائي وحتى الاستشاري، وإن كان لها اتخاذ قرارات تأديبية وإعطاء استشارات في مجال تخصصها، إلا أن الطابع الضبطي هو الأساسي وهذا لا يخرجها عن طبيعتها الإدارية.

وهذا على خلاف اختصاص السلطات الأخرى كالسلطة التشريعية لها سلطة التشريع والهيئات الاستشارية مهمتها تقديم الاستشارة، السلطة القضائية إصدار القرارات القضائية.

### الفرع الثالث: من حيث خضوعها للرقابة

على اعتبار أن هذه السلطات لها اختصاصات إدارية بما تصدره من قرارات، وعلى اعتبار أنها من السلطات المركزية في الدولة فهي كغيرها من القرارات يمكن الطعن فيها من طرف كل من له مصلحة في ذلك، ويكون أمام مجلس الدولة لطابعها المركزي واختصاصها الوطني<sup>48</sup>.

### المطلب الثالث: خصص السلطات الإدارية المستقلة

بالإضافة إلى النقاط السابق تناولها للفرقة والتميز بين السلطات الإدارية المستقلة والهيئات الإدارية التقليدية يمكن اعتبار أيضا هذه الخصائص مساعدة أيضا على التفرقة بينهما، إذ كلما تحققت ووجدت هذه الخصائص في تنظيم قانوني ما كنا أمام سلطة إدارية مستقلة، بينما إذا غاب أحد هذه الخصائص فإن هذا ينفي عليها التصنيف ضمن السلطات الإدارية المستقلة، وعليه فإن من المميزات والخصائص التي تنفرد بها السلطات الإدارية المستقلة هي :

#### 1- أنها تنفرد بخاصية السلطة أو الطابع السلطوي

<sup>48</sup> - لتفصيل أكثر انظر: محيي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2013/2014، ص.12. وانظر: فارة سماح، مرجع سابق، ص.10.

2- أنها ذات طابع إداري

3- انفرادها بطابع أو بخاصية الاستقلالية

4- السلطات الإدارية المستقلة سلطات ضابطة<sup>49</sup> إضافة لكونها حديثة نسبيا<sup>50</sup>.

### الفرع الأول: الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة

لقد مر بنا سابقا بصدد بيان مدلول كلمة سلطة أن مدلولها يعبر على أنه ليس لهذه الهيئات فقط إبداء آراء استشارية أو رفع تقارير أو تديم توصيات وإلا لما أطلق عليها كلمة سلطة إذ يظهر الطابع السلطوي من خلال:

- وظيفتها الضبطية لا التنظيمية فحسب.

- ومن خلال: سلطة إصدار قرارات ضبطية بصفة انفرادية بالمنح أو المنع دون الرجوع للسلطة التنفيذية وإلا ولولا وجود هذه السلطة لما أطلق عليها كلمة سلطة والتي تقسم بدورها إلى:

1- سلطة تقديرية: أين يغيب عنصر الإلزام في اتخاذ القرار أو زمن اتخاذه.

2- سلطة مقيدة: تكون الإدارة ملزمة باتخاذ قرار معين في زمن وشكل معين، وهذا

المفهوم نجده من خلال الاختصاصات الممنوحة لها بموجب القوانين التي تحكمها<sup>51</sup>.

وعليه تتفرد السلطات الإدارية المستقلة بخاصية السلطة ويستشف ذلك من جهتين:

1. من حيث اختصاص هذه السلطات أو الوظيفية التي تقوم بها، إذ لا تنحصر في مجال التسيير لنشاط إداري معين فقط وإنما تقوم أيضا بمهمة الضبط.

2. القدرة على التحكم وفرض قراراتها على الغير وهذا الأصل فيه يعود للسلطة التنفيذية التي تملك سلطة إصدار القرارات وإلزام الأفراد على احترامها بما تملكه من سلطة فرض وتوقيع العقوبات على من يخرق التنظيم والقانون، بل لا تقتصر مهمتها على التنظيم فقط، بل تتعداه

49 - انظر جبري محمد، مرجع سابق، ص.97.

50- 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.05.

51- للتوسع أكثر في مفهوم السلطة التقديرية والمقيدة للإدارة انظر: محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص.ص 15.16. وأنظر كذلك: عمار بوضياف، القرار الإداري - دراسة تشريعية قضائية فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص.ص.46.49.

إلى المراقبة المستمرة للحفاظ على القطاعات التي تعد استراتيجية<sup>52</sup>، ذلك أنه كما مر بنا نميز بين مصطلح :

السلطة: التي تقابلها في اللغة اللاتينية كلمة: pouvoir ونعني بها السلطة العامة بمعناها الواسع، بما لها من قوة وهيبة .

وبين مصطلح: Autorité والذي نعني به السلطات أو الصلاحيات الممنوحة لجهة ما، وهذا ما يجعلنا أمام سلطات إدارية بما يمنحها هذا المصطلح من سلطات ولا ينصرف ذلك للهيئات الاستشارية مثلا التي ليست لها أي سلطة ( ذات طابع استشاري ).

وعليه فإن السلطات الإدارية المستقلة ليست مكملة للجهاز التنفيذي بل هي امتداد له ومعاون للحكومة، لأنها تعمل باسم الدولة وهي متخصصة وتعمل لحسابها، ولها نفس الهدف وهو حماية النظام العام للدولة والتي تستعين بها لانجاز أعمال تتطلب تقنية وتخصص في مجالات ذات طبيعة مالية أو اقتصادية<sup>53</sup>.

#### الفرع الثاني: الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

على خلاف باقي السلطات الكلاسيكية نجد بأن السلطات الإدارية المستقلة لها اختصاص ذو طبيعة إدارية، وهذا بموجب ما يصدر عنها من قرارات ليس لها طابع قضائي لأنها ليست أحكام وحتى في حالة مخالفتها فهي تفرض عقوبات ولكنها لا تصدر أحكام لأنها ليست جهاز قضائي ولأن ما يصدر عنها يقبل الطعن أمام القضاء<sup>54</sup>، كما أن ما تتخذه من عقوبات لا يتعدى حدود الإجراءات التأديبية على خلاف السلطة التشريعية مثلا ذات الاختصاص التشريعي والهيئات الاستشارية ذات الاختصاص الاستشاري والقضائية ذات اختصاص قضائي... ولهذا سميت سلطات إدارية؛ لأن ما تقوم به هو عمل يصنف في إطار الضبط الإداري المخصص لها في مجال دقيق وحساس لتأثيره بشكل فعال.

52 - أفلولي أولد رابح صافية، مرجع سابق، ص.08.

53- 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.05. وأنظر أيضا: عبد الله لويجي، " دور مجلس المنافسة في حماية المنافسة"، ملتقى وطني حول حرية المنافسة في القانون الجزائري، كلية الحقوق، جامعة عنابة، أبريل 2013، ص.01.

54- كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى وطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، يومي 14/13 نوفمبر 2012، ص.14.

### الفرع الثالث: انفرادها بخاصية الاستقلالية (Indépendance):

نعني بالاستقلالية غياب أي سلطة رئاسية أو وصائية عليها وهذا عكس مصطلح Autonomie الذي يعني عادة أن الهيئة خاضعة لوصاية جهة ما، وهذه الاستقلالية هي السبب الأساسي لإنشاء هذه السلطات وسبب وجودها وهذا ما يضمن دورها الحيادي سواء في إطار عملها الضبطي أو الاستشاري، بل أن هذه الاستقلالية<sup>55</sup> هي التي جعلت من الصعب وضعها ضمن التنظيم الإداري التقليدي، وأثار إشكالية اعتبارها سلطة رابعة إلى جانب السلطة التشريعية والقضائية والتنفيذية تعمل على تنفيذ المخططات والاستراتيجيات العامة للدولة بشكل متحرر عن باقي الهيئات الأخرى في إطار النظام الإداري التقليدي.

والسؤال هنا الاستقلالية عن أي جهة؟ لقد رأينا أن هذه السلطات ذات طابع إداري وبالتالي هي جزء من النظام الإداري للدولة وهيكلها أي هي جزء من الإدارة العامة والتي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، إذن الهدف هو تحريرها من هيمنة وتبعيها للسلطة التنفيذية بعدم الخضوع لسلطتها الرئاسية وكذا سلطتها الوصائية.

والجدير بالإشارة إلى أن هذه الاستقلالية ليست مطلقة، وإلا لكان أمام ازدواجية السلطة التنفيذية.

### الفرع الرابع: السلطات الإدارية المستقلة سلطات ضابطة

طبقا وبناء على ما سبق ذكره وبسبب عدم مواكبة وملائمة الأنماط والقواعد التقليدية لمتطلبات والأدوار الحديثة للدولة جعل منها تلجأ إلى آلية السلطات الإدارية المستقلة كأداة مثالية لتدخل الدولة في تنظيم وضبط هذه المجالات بشكل سريع وفعال ومن لأن خصوصية هذه المجالات تستلزم تواجد الدولة بشكل دائم مع التدخل السريع والفعال وهذا لا يتحقق إلا في ظل هذه الآلية الجديدة، فأصبحت بذلك وسيلة ضبط وتدخل الدولة لتنظيم المجالات المختلفة الاقتصادية، الاجتماعية المالية والثقافية... حتى لا تخرج عن سيطرتها خدمة للمصلحة العامة، وهذا ما يعبر عنه بالحفاظ على النظام العام بالمفهوم المطور للضبط وللنظام العام بمختلف نواحيه، فالنظام العام يحمى عن طريق ما يسمى بالضبط وهو بالتحديد الدور الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها هيئات ضابطة<sup>56</sup>، فالمجلس الأعلى للإعلام يعمل على

<sup>55</sup> - نفس المرجع، ص 15.

<sup>56</sup> - جبري محمد، مرجع سابق، ص 68 وما يليها.

ضبط المجال الإعلامي، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز تعمل على الضبط في هذا المجال، وكذا سلطة ضبط البريد والمواصلات، سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط السمعي البصري...

وعليه فإن الضبط الإداري أخذ مدى أوسع تعمل السلطات الإدارية المستقلة على تنظيمه في مختلف المجالات وعليه نخلص إلى أن :

الضبط الإداري متعلق بمفهوم النظام العام، والنظام العام أصبح له مفهوم جديد في ظل ظهور السلطات الإدارية المستقلة.

وهو مفهوم واسع تعمل على تنظيمه وفق الإستراتيجية العامة للدولة بما يواكب التطورات. وعليه لم يعد النظام العام مرتبط فقط بالصحة العامة، والأمن والسكينة العامة بل هناك مفهوم جديد من يتماشى ودور الدولة الجديد وتوجهاتها<sup>57</sup>. وعليه للضبط معنيان:

1. الأول موضوعي يهتم بتنظيم النشاط .
2. والثاني عضوي يهتم أو يأخذ بعين الاعتبار الأجهزة والهيئات المتخصصة بممارسة وظيفة إدارية في المجال الضبطي.

وبالجمع بين المعنيان العضوي والموضوعي نصل إلى أن الضبط الإداري هو: «مجموع الإجراءات والقرارات والأوامر واللوائح التي تتخذها السلطات الإدارية المتخصصة في مجال معين بغية حماية النظام العام»<sup>58</sup>

هذا وتجدر الإشارة إلى أن للنظام العام مفهوم نسبي يتغير بتغير الإيديولوجيات والمفاهيم من زمن لآخر ومن دولة لأخرى، بل وداخل نفس الدولة من زمن لآخر ومن مكان لآخر داخل نفس الدولة.

ومما تقدم نستنتج: أننا أمام مفهوم جديد لا يرتبط بالدولة المتدخلة المعنية الأولى والوحيدة والضامنة للحقوق وبسبب عجزها عن ذلك، ولتشعب الحريات وتغير دورها وعجز الآليات الكلاسيكية عن ممارسة هذا الضبط للحفاظ على النظام العام في وجهه الجديد لجأت إلى هذه الآلية وهي: السلطات الإدارية المستقلة.

<sup>57</sup> - وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص.40.

<sup>58</sup> - جبيري محمد، مرجع سابق، ص.71.

كما أن تفرع مجالات الضبط أوقع الفقه في اختلاف وجدل حول تحديد طبيعتها: هل هي سلطة رابعة أم هي سلطة من سلطات الجهاز التنفيذي...؟ إلا أن المؤكد أنها سلطة ذات طبيعة قانونية محايدة لها جوانب سياسية<sup>59</sup> واقتصادية وإدارية.

#### المطلب الرابع: مبررات إحداث السلطات الإدارية المستقلة

هل استحداث السلطات الإدارية المستقلة هو استجابة لمتطلبات الضبط الإداري في مفهومه الجديد ضمن الدور الجديد للدولة؟ أم هو استجابة لضغوطات التيار الليبرالي والتوجه السياسي الجديد للدولة؟

هناك مبررات أو خلفيات تختلف من دولة إلى أخرى - كمل سبق وان بيناه في عنصر النشأة- وهناك مبررات عامة لوجود السلطات الإدارية المستقلة بالنظر لطبيعة هذه الأخيرة، أي تخص هذا التنظيم في حد ذاته كهيكل قانوني بمواصفات خاصة كما سنبينه على النحو التالي:

#### الفرع الأول: تحقيق هدف الحياد: L'objectif de Neutralité

(أو القدرة على القيام بالعمل الضبطي في مفهومه الجديد)<sup>60</sup>، ويعد مبدأ الحياد من المبادئ الراسخة في سير المرافق العمومية وهذا إلى جانب مبدأ القابلية للتكيف والتحول ومبدأ الاستمرارية، وهذا لكي تتمكن من القيام بالمهام المنوطة بها بشفافية ودون انحياز مع إشراك الأطراف الفاعلة في إطار الدور الذي تقوم به السلطات، وهذا ما يمكنها من القيام بمهمة الضبط وتمكين الحقوق، إذ تعد مهمة الضبط العنصر المشترك كمبرر لإنشاء السلطات الإدارية المستقلة في كل نماذج هذه السلطات، وهذا بسبب عجز الإدارة التقليدية عن مسايرة التطورات المختلفة خاصة في مجال السوق والحريات.

<sup>59</sup> -أي أنها لا تتجرد من الطابع السياسي لان في النهاية تهدف بالضبط لحماية سلطة الحكم من كل ما من شأنه التأثير على هيبتها، أي هو وسيلة الدولة للدفاع عن نفسها وعدم تطرف أي من الحريات من خلال عمليات الضبط والتنظيم، وهو في الأخير مظهر من مظاهر سيادة الدولة.

<sup>60</sup> -كسال سامية، مرجع سابق، ص.07 وانظر: عباسي سهام، مرجع سابق، ص.05.

والضبط المقصود هنا هو الضبط في مفهومه الحديث الذي رافق تغير دور الدولة والتحويلات التي عرفها المجتمع بسبب التطور الهائل في جميع المجالات<sup>61</sup>.

هذا ويعد الحياد سبباً جوهرياً لإيجاد هذه الهيئات بدل أجهزة الدولة الكلاسيكية لضمان عدم تسبب الإدارة وقيامها بوظائفها بكل موضوعية واستقلالية وحياد.

#### الفرع الثاني: تحقيق هدف الاستمرارية: L'objectif de continuité

الاستمرارية هي روح المرفق العام<sup>62</sup> ولا يشترط وجود نص قانوني يقره هذا في المرفق العامة التي ليس لها حساسية خاصة ومن باب أولى في السلطات الإدارية المستقلة، وهذا بالنظر لمجالات تدخلها والقطاعات التي تغطيها، أي القيام بدورها الجديد والمتمثل في الانفتاح والتوجه للبرالي وتبني الاقتصاد الحر... خارج الإطار الكلاسيكي.

#### الفرع الثالث: تحقيق هدف الفعالية: L'objectif de l'efficacité<sup>63</sup>

إن الهدف من وجود السلطات الإدارية المستقلة هو الحفاظ على النظام العام وهذا في إطار عملها الإداري الضبطي، لاسيما وأنه مجال ضبطي خاص فهذا يعني ويستلزم فعالية أكبر بكفاءة عالية، وهذا ما يترجم وجود أنظمة قانونية متعددة للسلطات الإدارية المستقلة تتلاءم والقيام بالنشاط الطبقي الخاص بكل واحدة منها على حدى بما يلائم طبيعة اختصاصاتها ومجال وآليات تدخلها ما يجعلها أكثر ملائمة وسرعة ومرونة من النظام القانوني للإدارة التقليدية:

أضف إلى ذلك فتح المجال في إطار تكوين هذه السلطات لمشاركة ذوي التخصصات والكفاءة ما ينعكس بالإيجاب على فعالية دورها، لاسيما وأن وجودها مرتبط بقطاعات حساسة: كالسمعي البصر، المجال المصرفي، المعلوماتية، الطاقة...

أضف إلى ذلك أنها غير مثقلة بالأعباء كما هو حال الإدارة التقليدية مما يسرع تدخلها ويؤدي تواجدها الدائم على أرض الميدان إلى فعالية ومرونة قراراتها ولفورية تدخلها أيضاً.

<sup>61</sup> - للتوسع أكثر في مفهوم الضبط والحياد انظر: خرشي الهام، مرجع سابق، ص. 55 وما يليها.

<sup>62</sup> - جبري محمد، مرجع سابق، ص. 84.

<sup>63</sup> - نفس المرجع، ص. 85.