ملخص دروس في مقياس السلطات الإدارية المستقلة مقدم لطلبة السنة الثانية ماستر تخصص دولة و مؤسسات

الدكتورة لدرع نبيلة

معهد الحقوق و العلوم السياسية

المركز الجامعي عبد الله مرسلي، تيبازة

المحاضرة الأولى

مقدمـــــــة:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة، ظاهرة قانونية و خيارا سياسيا فرضتهما الظروف الاقتصادية و التحولات الكبيرة التي يعرفها المجالين الصناعي و التجاري، و كذا العلاقات الاقتصادية التي تربط الدول ببعضها في إطار تبادل المصالح المشتركة بينها، و أيضا في إطار التحالفات الاستراتيجية فيما بينها حسبما تقتضيه ضروريات العولمة.

و بهذا أصبح نظام السلطات الإدارية المستقلة مطلوبا بشدة نظرا لدوره في تنظيم المجال الاقتصادي الذي لم تعد الدولة قادرة على الإلمام به نظرا لتشعبه و للتعقيدات التي تصاحبه في ظل التنوع الكبير و التحول السريع الذي تعرفه الحياة اليوم.

لا يوجد نمط محدد للسلطات الإدارية المستقلة، حيث تختلف الأنظمة المقارنة في تسميتها و طريقة تشكيلها، ومهامها، فقد نجدها تحت تسمية سلطة أو لجنة أو هيئة أو مجلس أو مجلسا أعلى، أو غيرها.

رغم أن هذا النظام يتلائم بشكل كبير مع المفاهيم المطبقة على الإدارة في نظام الأنكلوسكسوني، لذلك كانت أول تطبيقاته في بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية، أين

تتخلى الدولة عن تنظيم العديد من القطاعات و تتركها لقانون العرض و الطلب مما يستلزم استحداث أجهزة خاصة لضبط هذه القطاعات، لاسيما التوظيف في الإدارة.

و على هذا عرف نظام السلطات الإدارية المستقلة بعض الصعوبات في تطبيقه و تحديد مفهومه و طبيعته، و اصطدم بالمفاهيم التقليدية للقانون الإداري في تعريفها للإدارة و للسلطة و للضبط.

كما تعقدت المسائل المتعلقة بتدخل الدولة في تنظيم مختلف القطاعات و خاصة القطاع الاقتصادي، في ظل التنقل من نظام الدولة المتدخلة إلى نظام الدولة الحارسة، و تعقدت معها تحديد طبيعة علاقتها بهذه السلطات المستقلة بين الاستقلالية و الخضوع، و بين الاستقلالية الجزئية و الوصاية، و بين التوازي في السلطة (في مجال محدد) و الرقابة، و بين التجريد من الاستقلالية و التبعية.

خاصة و أن السلطات الإدارية المستقلة تعمل في المسار الذي يحقق أهداف الحكومة و يجسد برنامجها، لاسيما و أنها تستعين بها لتنظيم و إنجاز مهام دقيقة و فنية تحتاج إلى دراية و خبرة و تخصص في المجالات المعنية بها.

و في مختلف الأنظمة القانونية المقارنة تمارس هذه السلطات أنشطتها المتعلقة بمجال معين إما في ظل غياب تام لقطاع حكومي، و إما بموازاة مع وجود وزارة وصية على القطاع، ولكن في استقلال تام عنها سواء من ناحية الوظائف الممارسة أو من ناحية التعيين أو على مستوى علاقات التبعية وتلقي الأوامر، و هذا ما يميزها عن الأجهزة الإدارية الكلاسيكية المنبثقة عن القطاعات الوزارية التي تمارس مهامها تحت سلطة وصائية أو رئاسية من إدارة أعلى منها درجة تتلقى منها الأوامر و تخضع لرقابتها باستمرار.

غير أن المقاربة القانونية للمفهوم العام الذي تندرج تحت مدلول السلطات الإدارية المستقلة تتأثر بشكل كبير بالفوارق التاريخية و الفلسفية التي تؤثر بدورها على التوجه الفقهي

و المعالجة القضائية لكل مسألة متعلقة بهذه السلطات، و هنا يبرز الاختلاف بين النظام الفرنسي الذي يحاول إصلاح القطاع الإداري و إعطاء مفهوم جديد لدور الدولة تحت غطاء عصرنة الإدارة، و ذلك بالاقتراب من النموذج البريطاني الذي يعتمد على السلطات الإدارية المستقلة في التنظيم و التسيير المتعلق ببعض القطاعات، و ما ينجر عنه من آثار فقهية و قانونية و قضائية.

و سيتمحور ملخص الدروس هذا حول تحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة و مبرراتها، و حول طبيعتها و خصائصها و مكانتها، و حول سلطاتها.

I/- مفهوم السلطات الإدارية المستقلة:

1- نشأة السلطات الإدارية المستقلة:

عرف مفهوم الدولة في العالم العديد من التحولات المتأثرة بالعوامل السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و غيرها، مما خلق فضاء من الاجتهاد الفقهي الذي توسع في وضع المقاربات حول الظواهر القانونية و شرحها و تحليلها.

و ترتبط كل هذه المقاربات بنشأة الإدارة كمرفق عمومي يتولى تسيير الشؤون العمومية، بوجود جهاز منظم و متناسق مكلف بالقيام بوظائف الدولة بواسطة موظفين دائمين و متخصصين في نظام متدرج الرتب، يصاحبه نظام قضائي منغلق و صارم (النموذج الفرنسي).

و المرفق العمومي هو تلك الهيئة التي تتولى تسيير مصلحة معينة هدفها تقديم الخدمات للجمهور، و قد اختلف الفقهاء و كذا التشريعات في تعريفه.

فهناك من يعتبر كل منظمة تنشئها الدولة و تشرف على إدارتها لتحقيق حاجات الأفراد، و يقصد به كذلك الإدارة بشكل عام.

و هو أيضا كل نشاط يباشره شخص عام بقصد إشباع حاجات عامة.

كما يعرف بالنظر إلى معيارين، أحدهما عضوي أو شكلي حيث أنه "المشروع أو الهيئة (الجهاز الإداري) الذي يقوم عبى نشاط يهدف إلى إشباع حاجة ذات نفع عام مثل الجامعات و المستشفيات، و الآخر مادي حيث يعتبر النشاط الذي تمارسه الهيئة أو الإدارة العامة لتحقيق خدمة عامة مثل التعليم و الصحة".

غير أنه في مرحلة معينة من المراحل عرفت الإدارة نوعا من العجز في تنظيم بعض القطاعات نظرا لتقنيتها العالية أو لتعقيدها، حيث كان دور الدولة لفترة طويلة يقوم على تأمين خدمات الأمن والدفاع الخارجي والقضاء وهو ما يكرس مفهوم **الدولة الحارسة** بتزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية و الاجتماعية، بسبب الأزمة العالمية سنة 1929 التي أعطت دفعا جديدا لتدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والتي يتمثل دورها الأساسي في توفير الخدمات الأساسية و الضرورية للمجتمع، مع وضع القواعد العامة المنظمة للنشاط الاقتصادي، و وضع نظام قضائي لحماية الحقوق و الحريات، و فرض الضرائب، و السيطرة على النظام النقدي.

غير أنه في منتصف السبعينات عرفت العديد من اقتصاديات الدول المتقدمة أزمة حادة، وعلى الرغم من محاولات الإصلاح التي قامت بها هذه الدول للخروج من الأزمة إلا أنها فشلت، و لكنها في نفس الوقت أثرت في تجديد الفكر الليبرالي في تلك الفترة بقناعة تامة أن الدولة المتدخلة هي السبب في استمرار واستفحال أزمة الاقتصاديات الغربية.

فأول ظهور للسلطات الإدارية المستقلة كان في الدول الأنكلوسكسونية، في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم انتقل في سنوات السبعينات إلى فرنسا، كهيئة إدارية مستقلة غير قضائية، تهدف أساسا إلى تحقيق التوازن بين ضوابط الوصاية الإدارية و مقتضيات النشاط الوظيفي للمرافق العمومية الإدارية الرامي إلى إشباع الحاجات العامة و المرافق الاقتصادية العمومية أو المتعاملين الخدماتيين أو الاقتصاديين الذي يتعلق نشاطهم بحق من حقوق المواطن.

و قد اختلفت نماذج الدول فيما بينها لكنها تشترك جميعها في وجود حركة توسعية فرضت الدولة من خلالها سيطرتها وتحكمها ورقابتها على كل القطاعات، على الرغم من أن النموذج الليبرالي الكلاسيكي يفرض عليها محدودية التدخل، و كان ذلك مباشرة بعد الحرب العالمية الثانية، و ظهر بذلك مفهوم "الدولة الرفاه – l'état providence" أو ما

يعرف "بالدولة المتدخلة" الذي صاحبه تحولات مهمة في وظائف الدولة التي تطورت بفعل توسع تدخلات هذه الأخيرة، و التي تحولت إلى الطرف القوي القادر على إشباع الحاجيات المختلفة، وأصبحت مكلفة بتحقيق المساواة الحقيقية بين الأفراد و حفظ حقوقهم باسم العدالة الاجتماعية، في ظل وجود اختلاف و تفاوت في هذا التوسع بين الدول حسب ظروف كل دولة.

و في بداية الثمانينيات عرف مفهوم الدولة المتدخلة بعد الأزمات المتكررة لاسيما بعد دخول الدولة مرحلة جديدة تميزت بالتطور التكنولوجي في مجال المعلوماتية و الاتصالات، و ما انجر عنه من تحولات في السلوكات الاجتماعية و الثقافية، مما أثر على المنظومة القانونية و جعلها غير قادرة على مواجهة التركيبة الجديدة للقطاع الاقتصادي بالإضافة إلى التصورات الجديدة للمخاطر الصحية و الصناعية و التكنلوجية التي زعزعت كل من مفهوم المؤسسة (الإدارة) و مهامها التقليدية.

كما كان لسياسة Margaret Thatcher في بريطانيا و Ronald Reagan في الولايات الإدارة تأثر على إدارة الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وفق تصور وأسلوب جديدين في إطـــار نموذج جديد للدولـــتة وصفت بالدولـــة الضابطـــة« l'Etat régulateur »، و التي عكست رؤيا جديدة مست وظيفتها الأساسية في ضمان التوازنات الاقتصادية والاجتماعية.

و هذه الأزمة أدت إلى ضرورة تغيير أسلوب تدخل الدولة عن طريق "التنظيم" و بواسطة الإدارة، حيث لم يعد بالإمكان أن تستمر هذه الأخيرة في دورها السابق كدولة منتجة للأموال الاقتصادية وكمسيرة للقطاعات طرة على مقود التدخل الاقتصادي، وظهر الأسلوب الجديد للتدخل المتمثل في "الضبط - la régulation " الذي يتضمن الإشراف على القطاعات الاقتصادية من خلال وضع بعض القواعد وتنفيذها بكيفيات مختلفة تتميز بالمرونة والسرعة و الفعالية، فبجانب القانون الصارم الكلاسيكي ظهر قانون آخر يقوم على تقنيات أكثر مرونة في ظل تواجد الدولة في وضع المراقب لهيئات جديدة هي السلطات الإدارية المستقلة التي تشارك الدولة في أداء مهمة ضبط القطاعات المفتوحة على المنافسة.