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 الثالثة

3- تعريف السلطات الإدارية المستقلة:

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة أسلوبا حديثا من أساليب تطوير وحماية حقوق الإنسان كما أنها ضرورة ملحة أفرزتها الأزمات الجديدة المنجرة عن تنظيم القطاع الاقتصادي.

من المعلوم أن التنظيم الكلاسيكي الهيكلي للدولة يتتمثل في السلطات التقليدية الثلاثة المعروفة وهي كل من السلطة تنفيذية و السلطة التشريعية و السلطة القضائية التي تمتد في عمق المجتمع و الدولة في شكل إدارات و مرافق تكلف بإشباع الحاجيات العمومية للأفراد و كذا بتنفيذ أهداف و مخططات هذه السلطات، غير أنه بسبب الأزمات التي عجزت عن مواجهتها هذه المرافق و الإدارات تغير دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة حارسة، و تم اللجوء إلى هيئات جديدة غير مألوفة في النظام المؤسساتي للدول وهي ما يطلق عليها مصطلح " السلطات الإدارية المستقلة".

أ- التعريف اللغوي للسلطة الإدارية المستقلة:

تعرف السلطة المستقلة لغويا بفصل مصطلحاتها.

– **السلطة** و هي الأهلية القانونية لممارسة اختصاص و صلاحية معينة، كما تعني أيضا القوة أو القدرة الفردية أو الجماعية على إخضاع أفراد الوسط المحيط وجعلهم يطيعون و يسلمون إرادتهم.

و يقصد بها منظمات ذات القدرة على اتخاذ القرار مما يخرجها من دائرة الهيئات الاستشارية، تتمتع بالقوة و التأثير.

– **الإدارية** في اللغة اللاتينية ينطوي فعل" Administare" على معنى الموازنة، المساعدة، الخدمة، التوجيه، الحكم، ولقد احتفظ المصطلح الفرنسي المشتق من ذلك الفعل بهذه المعاني المختلفة مع التشديد على وظائف والتوجيه و الرقابة.

و لا يقصد بها أنها إدارة، بل هي هيئة تقوم بمهمة إدارية لكنها من نوع خاص و ليست نفسها مهام الإدارة، حيث يستمد هذا المصطلح وجوده من قيام السلطة بتنظيم قطاع معين كأنها إدارة لكن مع تزويدها بسلطات و خصائص لا يمكن للإدارة التمتع بها، لاسيما و أنها وجدت لوضع التوازنات بين التنظيم (l'organisation) و الحقوق و الحريات، فالإدارة لا يمكنها أن تكون خصما و حكما في نفس الوقت.

حيث تستمد السلطات الإدارية المستقلة الطابع الإداري من توليها القيام بأعمال إدارية مع إمكانية اتخاذ قرارات إدارية انفرادية نافذة في حق الغير، كما أنها بعيدة عن الجهاز التشريعي على اعتبار أن هذه السلطات لا تمارس أنشطة إصدار القانون بمعناه الضيق و الدقيق، كما لا تعتبر جزءا منه، و هي لا تنتمي إلى الجهاز القضائي بحكم أنها لا تدخل في هيكله التنظيمي.

و أكد مجلس الدولة الفرنسي على الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، حيث أقر بأن هذه الهيئات ذات طبيعة إدارية رغم عدم خضوعها للسلطة السلمية الوزارية لأنها أولا

و قبل كل شيء تعمل باسم الدولة و لحسابها، و التي تتحمل المسؤولية في حالة ارتكاب هذه السلطات أخطاء جسيمة.

و أكد في مناسبة أخرى هذه الصفة في تقريره الخاص بالسلطات الإدارية المستقلة سنة 2001، إذ اعتبر أن هذه الهيئات ليست مجرد هيئات استشارية تنصب مهمتها على تقديم آراء، وإنما تتمتع بسلطة إصدار قرارات و التي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية.

أما المجلس الدستوري الفرنسي فقد قضى في القرار رقم 217-86 المؤرخ في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات حيث أكد على استقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها للرقابة القضائية، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان عن نشاطات إدارات الدولة، حيث أدخل هذه الهيئات في الجهاز الإداري السياسي.

و في الجزائر أخذ مجلس الدولة الجزائري بمعيار خضوعها للمحاسبة العمومية لإضفاء الصفة الإدارية عليها في تحديد الجهة القضائية المختصة في النزاعات التي تكون طرفا فيها.

- **المستقلة** و هي عدم خضوع إحدى الهيئات الإدارية لسلطة أو هيئة أخرى، من الناحية المالية بوجود ذمة مالية مستقلة للمؤسسات العامة وحريتها في التصرف بالموارد المالية المتاحة لها ضمن ضوابط قانونية معينة.، و من الناحية العضوية بوجود تشكيلة لا تنتمي إلى أية إدارة، و من الناحية العضوية بعدم التبعية لأية جهاز فهي ليست امتداد لإدارة معينة.

و هذه الاستقلالية محاطة بضمانات يمنحها إياها نظامها الأساسي، و يمكن استخلاصها أيضا من الصلاحيات التي تسمح لها بأداء مهامها بعيدا عن ضغط السلطة التنفيذية الرئاسية أو الوصائية.

غير أن مدلول الاستقلالية يختلف حسب الزاوية التي نسلط عليه الضوء من خلالها، حيث نكون بصدد:

– الاستقلالية الإدارية و المالية عندما تكون للسلطة الإدارية المستقلة حسابات خاصة يكون تمويل ميزانيتها من خلال مكافآت مقابل أداء الخدمات و الأتاوى ، رغم خضوعها للمحاسبة العمومية، و هذا ما يجعل من هذه الاستقلالية نسبية، و قد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلالية المالية لمعظم السلطات الإدارية المستقلة بصريح العبارة، كما أقر لها الحق في ميزانية شاملة تتماشى وحاجياتها، إضافة إلى ذلك فإن رؤساء هاته الهيئات هم الآمرون الرئيسيون بالصرف، وتنطبق هذه الأحكام على كل السلطات الإدارية المستقلة، و على سبيل المثال لدينا المادة 30 من الأمر رقم 01/21 المتعلق بنظام الانتخابات السالف الذكر ينص في المطة 12 منها على أن رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات هو الآمر بالصرف، غير أنه تستثنى من هذا الوصف تلك التي تنشط في المجال البنكي، و هنا نستشهد بمثال خاص بلجنة مراقبة عمليات البورصة، حيث نصت المادة 20 من القانون رقم 10/03 المعدل و المتمم للمرسوم التشريعي رقم 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة أنه تؤسس سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، و بهذا يكون نص القانون أقر باستقلاليتها المالية، ليعود و يتراجع و يقلل من هذه الاستقلالية بسبب اعتمادها على إعانات التسيير المخصصة لها في ميزانية الدولة، و بسبب تولي السلطة التنفيذية تحديد قواعد الأتاوى و حسابها المادة 27 من نفس القانون).

– و نكون بصدد الاستقلالية العضوية عندما تكون تشكيلة السلطة الإدارية المستقلة تتكون من أعضاء متنوعون و لا ينتمون إلى السلطة التنفيذية و لا يتقون الأوامر و التعليمات منها، و هذه الاستقلالية تخضع لتشكيلة السلطة و طريقة تعيين الأعضاء و القواعد المتعلقة بالعهدة و حالات التنافي، و نأخذ هنا على سبيل المثال حالة مجلس المنافسة في الجزائر الذي يتكون من اثني عشر (12) عضوا ينتمون إلى فئات مختلفة، من طرف رئيس الجمهورية، يوضع مجلس المنافسة لدى الحكومة مما يجعله بعيدا عن وزارة التجارة التي حل محلها في ضبط المنافية في المجال الاقتصادي، أما مجلس النقد و القرض

فهو يتكون من أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر و عضوان يعينهما رئيس الجمهورية طبقا للمادة 58 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد و القرض المعدل و المتمم السالف الذكر و هو ما ينفي الاستقلالية العضوية، بينما تتمتع اللجنة المصرفية باستقلالية عضوية نسبية لأنها تتكون من محافظ بنك الجزائر رئيسا و ثلاثة أعضاء يختارون من ذوي الكفاءات في المجال المصرفي و المالي المحاسبي و عضوان ينتدبان من المحكمة العليا بقرار من رئيسها الأول.

– الاستقلالية الوظيفية و مفادها انفراد السلطة الإدارية المستقلة في القيام بمهامها و اتخاذ قراراتها بعيدا عن السلطة التنفيذية، بمعنى أنها لا تتلقى أيه تعليمات أو توجيهات في ممارسة اختصاصاتها من أية سلطة أخرى سواء كانت الحكومة أو البرلمان الذي يكتفي بتحديد إطار تدخلها من خلال النص المنشأ له، و هنا نخص بالذكر كل من مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية اللذان لم يمنحهما المشرع الشخصية المعنوية و الاستقلالية المالية أو العضوية، لكنه منحهما الاستقلالية الوظيفية، فمجلس النقد و القرض يقوم بتحديد السياسة النقدية من خلال التنظيمات الصادرة عنه، كما يقوم بالرقابة دخول الخواص إلى النشاط البنكي، أما اللجنة المصرفية فهي مكلفة برقابة مدى تقيد البنوك و المؤسسات المالية بالنصوص التشريعية و التنظيمية التي تحكم هذا المجال.