

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 مرسللي، تيبازة

المحاضرة الخامسة

II/ طبيعة السلطات الإدارية المستقلة:

عندما نتحدث عن طبيعة السلطات الإدارية المستقلة فإننا حتما نقصد تصنيفها ضمن باقي المؤسسات الموجودة في الدولة، و عن مدى تمتعها بالشخصية المعنوية.

لاسيما أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة يمثل الانتقال إلى مرحلة لم تعد المفاهيم التقليدية للإدارة تتماشى معها ، خاصة بعد عجز دور الدولة و محدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة للمتطلبات الجديدة لحل مشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة، ولقد طرحت في هذا الصدد عدة تساؤلات من قبل رجال القانون و الفقهاء حول مدى تقبل البنية المؤسساتية للدولة لهذه السلطات الجديدة و الفريدة من نوعها.

1- تصنيف السلطات الإدارية المستقلة:

أ- تصنيف السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الدستورية:

بالرجوع إلى المجلس الدستوري الفرنسي فإنه لم يشير إطلاقا إلى عدم دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، و على عكس ذلك فقد اعترف صراحة بالسلطات الممنوحة لها و في الجزائر فإن المجلس الدستوري فلم يصدر عنه أي رأي أو قرار في هذا الموضوع.

غير أن الدساتير بعض الدساتير تؤسس لبعض السلطات الإدارية المستقلة، لأهميتها و لدورها الفعال في تنظيم القطاع المكلفة به، و كذا لضمان استمراريته، مثل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي تنص عليها المادة 200 من التعديل الدستوري لسنة 2021.

ب- تصنيف السلطات الإدارية المستقلة من الناحية القانونية:

عندما نتناول تصنيف أو طبيعة السلطات الإدارية المستقلة من الناحية القانونية فإنه يتعين علينا التطرق إلى مكانتها بين مؤسسات الدولة، و إذا جزمنا أنها لا تنتمي إلى السلطة التشريعية و لا إلى السلطة القضائية، إلا أن علاقتها بالسلطة التنفيذية معقدة و اختلفت الآراء حولها.

و للبحث عن هذه المكانة لابد من الرجوع إلى النصوص القانونية المنشأة لهذه السلطات، و نجدها في غالبيتها تنص على فكرة الاستقلالية العضوية و الوظيفية، و على ضوء هذه الاستقلالية يمكننا تحديد علاقتها بالسلطة التنفيذية.

و من أهم اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة سن قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدد هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق المتعاملين الاقتصاديين و تمنح لهم حقوقا في شكل أنظمة، و قد يكون هذا الاختصاص مقيدا فقد يخضع وجوبا إلى مصادقة وزير معين مثل الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة فتخضع لوجوب المصادقة من طرف وزير المالية الذي يوافق بموجب قرار على اللوائح التي تسنها لجنة تنظيم البورصة، و لم يعد بإمكان السلطة التنفيذية القيام بمهمة الضبط كون أن هذه السلطة ليس لها دور فعال في المجال الاقتصادي، كما أن هذه الهيئات المستقلة أصبحت تلعب دور العازل الفاصل بين السلطة التنفيذية و القطاع المراد ضبطه مما يعطي.

و كان الاعتراف لسلطات الضبط بالاختصاص التنظيمي في مجال محدد من طرف المشرع بتفويض من المؤسس الدستوري و هي سلطة تنظيمية من نوع خاص تهدف إلى تطبيق القوانين في الإطار الذي حدده المشرع.

و هذا الاختصاص التنظيمي يختلف تماما عن الاختصاص التنظيمي للوزير الأول أو رئيس الحكومة، على الرغم من أن هذا الأخير يمارسه بمقتضى المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2021، لأن الاعتراف باستقلاليتها يجعلها تخرج عن ولايته، و هذا في ظل الاعتراف بوحدة النظام السياسي و الإداري للدولة لأن الإدارة جهاز مرتبط ومتناسق ويسير من طرف واحد و إن تعددت مستوياته.

ج- تصنيف السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الفقهية:

في ظل هذا الغموض ظهرت فكرة السلطة الرابعة المبنية على أساس تسميتها من طرف المشرع "بالسلطة"، و أيضا على أساس خروج السلطات الإدارية المستقلة من الهيكل الإداري التقليدي، و كذا على اختصاصها بوضع قواعد عامة و مجردة ما سمح ب بروز إنتاج قانوني متميز و نموذج مؤسساتي هجين و استثنائي يسميه الفقيه CHEVALLIER "بحركة تعدد مراكز القرار الإداري".

هذا التحول العميق في طريقة إنتاج القواعد القانونية أدى إلى بروز تصور جديد للدولة، هذه الأخيرة لم تعد تتكون من ثلاث سلطات متباينة و مستقلة لكنها أصبحت مجموعة مترابطة من السلطات والهيئات تقتسم فيها الأدوار.

غير أن هذا الطرح يبقى مجرد فرضية لأن فكرة السلطة الرابعة غير مدعمة بنص دستوري أو قانوني يقرها، كما أن معالمها غير واضحة، لذلك من الضروري إعطائها وصفها حسبما تتضمنه تسميتها، و حسبما تقتضيه خصائصها التي منحها إياها المؤسس الدستوري أو المشرع و حسب اختصاصاتها.

و عليه فإن السلطات الإدارية المستقلة تمثل الدولة بوصفها شخص معنوي من أشخاص القانون العام و ليس بوصفها سلطة سياسية، أي الدولة بالمفهوم الإداري لا بمفهومها الدستوري، و إذا كانت السلطة التنفيذية سلطة آمرة تجاه الإدارة التقليدية فهي منسقة في حالة الهيئات الإدارية المستقلة.

ب- تمتع السلطات الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية:

فكرة الشخصية المعنوية لدى السلطات الإدارية المستقلة تعدت مرحلة الاعتراف بوجودها و لم تعد محل شك، بينما تنوعت بين التمتع بها من عدمه.

- فبالنسبة لتمتع السلطة الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية فأنها لا تكتسبها إلا إذا منحها لها المشرع صراحة بنص القانون أو بتحديد مجموعة من الشروط التي لابد من توفرها.

و يترتب على منح القانون الشخصية المعنوية لمجموعة عدة نتائج ورد النص عليها في المادة 50 من القانون المدني لاسيما الذمة المالية و الأهلية القانونية في الحدود التي يقرها القانون وحق التقاضي.

و من أمثلة ذلك لدينا السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات التي وصفها المؤسس الدستوري في المادة 200 من التعديل بأنها "مؤسسة مستقلة"، كما منحها المشرع في المادة 8 من الأمر رقم 01/21 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات الشخصية المعنوية و الاستقلالية الإدارية المالية ، الأمر الذي يترتب عنه جميع الحقوق المترتبة عن التمتع بالشخصية من أهلية تقاضي (حيث أنه يمكن الطعن في قراراتها و عبي سبيل المثال لدينا المادة 183 من نفس الأمر)، ذمة مالية (طبقا للمادة 17 من نفس الأمر)، موطن، أهلية التصرف (التعاقد باسمها مثلا)، ممثل عنها يتصرف باسمها و لحسابها.

- أما بالنسبة لعدم تمتع السلطة الإدارية المستقلة بالشخصية المعنوية فلا يكون ذلك إلا بنص القانون أو بتوفر الشروط المحددة قانونا، مثل ما هو الحال في مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية.

فبالرجوع إلى أحكام الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 غشت 2003 المتعلق بالنقد والقرض المتمم بالأمر رقم 10/17 المؤرخ في 17 أكتوبر 2017، تنص المادة 62 على أنه سلطة نقدية ذات صلاحيات، كما يمارس صلاحياته عن طريق إصدار التنظيمات المتعلقة بالنقد طبقا لنفس المادة التي تنشر في الجريدة الرسمية، و بذلك يعتبر بمثابة برلمان مصغر يعوض السلطة التنفيذية.

غير أن الملفت أن هذا الأمر يوكل لمحافظ بنك الجزائر الذي يعتبر رئيسه إصدار الأنظمة التي تصبح نافذة و كذلك القرارات التي تصدر في المجالات المصرفية طبقا للمادة 64، و هو الأمر الذي يعتبر انتقاص للأهلية القانونية للمجلس كسلطة معترف بها حيث أن المنطق يتطلب أن ينص القانون على اختصاص المجلس في إصدار قراراته سواء التنظيمية أو الفردية، و هذا ما يطرح إبهاما فيما يتعلق بتمتع مجلس النقد و القرض بالشخصية المعنوية، و مع هذا فإن مجلس النقد و القرض يتمتع باستقلالية وظيفية فقط و هو لا يملك الشخصية المعنوية، و الدليل على ذلك هو عدم النص صراحة على منحها إياها مثل ما هو الحال بالنسبة لباقي السلطات الإدارية المستقلة، و أيضا عدم امتلاكها لأهلية التقاضي، حيث أن الطعون المقدمة في حقها تكون باسم بنك الجزائر.

و نفس الملاحظة بالنسبة للجنة المصرفية حيث أنها تفتقر للشخصية المعنوية مما يجعل ممارسة صلاحياتها كسلطة مبروطة باستقلاليتها الوظيفية، و طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 106 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد و القرض السالف الذكر فإن اللجنة تزود بأمانة عامة يحدد مجلس إدارة البنك صلاحياتها وكيفيات تنظيمها وعملها بناء على اقتراح من اللجنة.