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 السادسة

III/- اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة:

أثبتت الأساليب التقليدية التي كانت تنتهجها الدولة في تنظيم مختلف القطاعات و لاسيما القطاع الاقتصادي فشلها بعد الأزمة التي تسببت فيها دولة الرفاهية، أو الدولة المتدخلة حيث تم الانتقال إلى نموذج الدولة الحارسة، باستبعاد الإدارة التقليدية ذات الهيكل العمودي التي تتميز بالبيروقراطية وعدم السرعة في التدخل في معالجة المشاكل، و تعويضها بأساليب جديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية و تسييرها.

فاختارت الدولة أسلوب الانسحاب الكلي أو الجزئي من السوق فتركت مهمة ضبطه لسلطة ضبط الاقتصاد و هي هيئات جديدة ليست كالهيئات التقليدية، هذه الهيئات تم تزويدها بسلطات واسعة تتعدى السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، كالسلطة التنظيمية، وسلطة التحقيق، و سلطة تسليط العقوبات، و سلطة توجيه الأوامر، و مراقبة الدخول إلى السوق في القطاع المعنية به، و تقديم الاستشارات.

1- السلطة التنظيمية الممنوحة للسلطة الإدارية المستقلة:

يمنح المشرع للهيئات الإدارية المستقلة سلطة سن قواعد عامة مجردة و نافذة غير موجهة إلى شخص محدد، هذه القواعد تنشئ التزامات على الأطراف الموجهة لهم، كما تمنح لهم حقوقا، لأن مسألة الضبط لا يمكن أن تكون إلا بإصدار قرارات سواء تنظيمية أو قرارات فردية، و من أهم مظاهر السلطة التنظيمية أيضا لدينا إصدار الأنظمة و التوصيات و التعليمات، و كل ما له علاقة بممارسة مهامهم.

أ- سلطة إصدار التنظيمات:

تعرف السلطة التنظيمية حسب المفهوم الضيق بأنها تلك اللوائح التي تتضمن تبيان الجزئيات والتفاصيل اللازمة لتنفيذ القانون أو التنظيم المستقل، و دورها يرتكز على الأثر الكاشف لا المنشئ للقواعد القانونية الموجودة.

أما حسب المفهوم الموسع فالسلطة التنظيمية هي عبارة عن مجموعة القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة، وهي تدخل ضمن أعمالها قانونية، تتميز بالعموم و التجريد و الإلزام، تهدف أساسا إلى تنظيم المرافق والمصالح العامة، و يطلق عليها تسمية اللوائح الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية باختلاف مستوياتها، والتي تأخذ شكل قرار إداري بمختلف نماذجه، و في الجزائر يختص الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بإصدار التنظيمات، و ذلك طبقا للفقرة رقم 2 من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2021، بينما تختص الإدارات العمومية بإصدار القرارات.

و منح السلطات الإدارية المستقلة الاختصاص التنظيمي يعبر عن نية الدولة في تجديد منظومتها و إصلاح أسلوبها في مختلف القطاعات بالتخلي عن فكرة التسيير المباشر، لذلك فهي تتمتع بامتيازات السلطة العامة التي تمكنها من تحقيق المهام المنوطة بها و هذا ما يكرس طابعها السلطوي، الذي ينطوي على التنازل الجزئي و المشروط عن السلطة في مجال معين و وفق إطار محدد.

وتطبيقا لهذا لدينا المادة 62 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد و القرض السالف الذكر التي تنص بصريح العبارة على ممارسة مجلس النقد و القرض للسلطة التنظيمية عند ممارسته لمهامه، تنشر هذه التنظيمات في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية

الشعبية، و في هذا الصدد لا يشترط هذا القانون موافقة أي جهة انشر هذه التنظيمات في الجريدة الرسمية، و التي تكون قابلة للإبطال من طرف مجلس الدولة إذا ما طعن فيها وزير المالية طبقا للمادة 65 من نفس القانون، من دون أن يكون لهذا الطعن أثرا موقفا.

كما لدينا لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها التي منحها المشرع الاختصاص التنظيمي بسن لوائح في ضبط المجال المكلفة به و التي كانت في السابق حكرا على السلطة التنفيذية، و ذلك بموجب المادة 31 من المرسوم التشريعي 10/93 السالف الذكر (المعدلة بموجب المادة 15 من القانون رقم 04/03 المعدل و المتمم لهذا المرسوم التشريعي)، تنشر هذه التنظيمات في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

إلا أن نقل الاختصاص إلى هذه الهيئات ليس مطلقا، ففي بعض الأحيان تخضع وجوبا لمصادقة وزير معين، فلدينا مثلا الأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تخضع لإجراء المصادقة من طرف وزير المالية.

غير أن منح هذا الاختصاص طرح جدلا كبيرا في الوسط الفقهي، و كان الفقهاء الفرنسيون هم السباقون في هذا المجال، و ذلك لأن المؤسس الدستوري في فرنسا لا يعترف بالسلطة التنظيمية إلا للوزير الأول طبقا للمادة 21 منه، و بالقياس يثار نفس الإشكال في الجزائر بحكم أن المادة 141 في فقرتها الثانية تحصر الاختصاص التنظيمي في الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

وضع المجلس الدستوري الفرنسي حلا لهذا الجدل الفقهي، و اعترف للهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة التنظيمية في العديد من المناسبات، حيث استبعد الدفوع المثارة بشان المادة 21 من الدستور الفرنسي، والتي تخول السلطة التنظيمية التنفيذية للوزير الأول فقط، حيث أنه لا يوجد ما يمنع المشرع من إسناد السلطة التنظيمية لسلطة إدارية أخرى بشرط أن تتعلق بإجراءات محددة المضمون و المجال، لأنها سلطة تنظيمية محصورة في تنفيذ القوانين و التي عليها احترامها و احترام التنظيمات أيضا، لهذا السبب نجدها دائما مرهونة بموافقة السلطة التنفيذية.

ب- سلطة إصدار القرارات:

القرار الإداري هو عمل قانوني صادر عن سلطة إدارية مختصة و هو يدخل في أعمال السلطة العامة التي تحدث آثارا قانونية إما عن طريق إنشاء مراكز قانونية عامة أو خاصة لم تكن موجودة و قائمة أو بتعديلها أو إلغائها، أو عن طريق الكشف عنها، حيث تقوم بنشاطها الإدارة بنشاطها الإداري بناء على ما تقتضيه القوانين و اللوائح، و يتم تنفيذها تحت رقابة القضاء الإداري .

و الطبيعة الإدارية التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة تمكنها من إصدار القرارات اللازمة للقيام بمهامها، فلدينا مثلا السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات خول لها المشرع الحق في إصدار القرارات لتنظيم مجال الانتخابات في عدة مناسبات فالمادة 47 من الأمر 01/21 المتعلق بنظام الانتخابات السالف الذكر تنص على فصل السلطة في المسائل الخاضعة لاختصاصها بموجب قرارات، و كذلك المادة 125 تنص على أن كيفيات تطبيق توزيع الناخبين على مكاتب التصويت تكون بموجب قرار من هذه السلطة، و نفس الشيء بالنسبة لمجلس النقد و القرض الذي يتصرف كإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة عند إصداره للقرارات الإدارية التنظيمية والقرارات الفردية مثل قرار الترخيص بفتح البنوك و المؤسسات المالية و قرار الترخيص بفتح مكاتب تثيل للبنوك الأجنبية طبقا للمادة 62 من القانون رقم 11/03 المتعلق بالنقد و القرض السالف الذكر.

أما لدى لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة فهي تملك سلطة اتخاذ القرار مثل في حالة اعتماد الوسطاء، اعتماد مشاريع أنظمة الصناديق المشتركة للتوظيف من أجل تأسيسها، إصدار مقررات قبول القيم المنقولة في عمليات التداول أو شطبها، و غيرها ما يمكنها من أداء مهمتها كما ينبغي، و كذا فرض سيطرتها على كل المتدخلين من أجل السير الحسن للبورصة.

و لدينا الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية اللتان لهما صلاحية تقديم رخص الاستكشاف و الاستغلال والتّنقيب المنجمي

حسبما تنص عليه المادتين 44 و 73 من القانون رقم 10/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المعدل والمتمم السالف الذكر.

2- سلطة التحقيق الممنوحة للسلطة الإدارية المستقلة:

طبيعة الهدف الذي وجدت من أجله السلطات الإدارية المستقلة هو الحلول محل السلطة التنفيذية في تنظيم بعض القطاعات لاسيما القطاع الاقتصادي الذي تحكمه مبادئ الليبرالية و حرية التجارة، مما ينجر عنه جملة من النزاعات سواء في مجال الضبط الاقتصادي أو مجال الحريات العامة للمتعاملين الاقتصاديين أو الاجتماعيين فيما بينهم أو بينهم وبين المؤسسات العمومية التابعة للدولة التي تنتمي إلى نفس القطاع.

و على هذا الأساس منحت لها سلطة التحقيق من أجل جمع المعلومات وتوضيح المسائل محل النزاع لمحاولة إيجاد نوع من التوازن بين هذه المصالح المتناقضة خاصة في الجانب المالي و الاقتصادي و مجال الحريات العامة كأهم المجالات الحيوية في الدولة، حيث تملك معظم الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي وسائل تحقيق تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه.

و سلطة التحقيق هي أهلية القيام بالبحث من أجل جمع الوثائق والأدلة حول سير نشاط عون الأعوان الاقتصادين، و يتم ذلك بعدة وسائل، و قد تضمنت النصوص القانونية المتعلقة بالسلطات الإدارية المستقلة النص على نوعين من التحقيق، أحدهما ردعي يشبه ذلك الذي يقوم به ضباط الشرطة القضائية و الذي يهدف للبحث و التحقيق في المخالفات و الجرائم و الذي يتعدى مجرد المعاينة إلى صلاحية التفتيش و الحجز، و الثاني غير ردعي و هو الذي يمكن هذه السلطات من الحصول على المعلومات حول القطاع الذي كلفت بضبطه، الأعوان الاقتصاديين.

مما يمكنها من الدخول إلى مختلف المؤسسات وفحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات المطلوبة، و هنا نتخذ من تحقيقات اللجنة المصرفية مثالا طبقا لما تنص عليه المواد 108 و 109 و 110 من القانون رقم 03/11 المتعلق بالنقد و القرض السالف

الذكر، و كذا تحقيقات لجنة تنظيم عمليات البورصة بموجب المادة 37 من المرسوم التشريعي 10/93 السالف الذكر، و لدينا أيضا سلطة التحقيق القسرية الممنوحة لمجلس المنافسة بمقتضى المادة 51 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة السالف الذكر، حيث أنه يمكن للمقرر الذي يعينه مجلس المنافسة يمكنه فحص أي وثيقة، أو استلامها حيثما وجدت ومهما تكن طبيعتها وحجز المستندات، و الملفت للانتباه أن هذه السلطات الاستثنائية تتم خارج الرقابة القضائية رغم أنه فيها مساس بالحقوق و الحريات.

و في هذا الصدد يمكن لمجلس المنافسة اتخاذ بعض التدابير المؤقتة طبقا للمادة 46 من الأمر رقم 03/03 السالف بناء على طلب من المدعي أو من الوزير المكلف بالتجارة، للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة موضوع التحقيق إذ اقتضت ذلك الظروف المستعجلة لتفادي وقوع ضرر محدق غير ممكن إصلاحه لفائدة المؤسسات التي تأثرت مصالحها من جراء هذه الممارسة أو عند الإضرار بالمصلحة الاقتصادية العامة، بشرط وجود حالة الاستعجال.

و يثور إشكال كبير فيما يخص التحقيق الردعي لأنه من اختصاص ضباط الشرطة القضائية، و نقلها إلى السلطات الإدارية المستقلة يصطدم بعوائق دستورية تتمثل في أحكام الدستور المتعلقة بحماية الحقوق الأساسية وعلى رأسها احترام الحق في الحياة الخاصة من جهة، و في رقابة القاضي على إجراءات التحقيق التي لا تبدأ إلا بعد الحصول على إذن من هذا الأخير بهذا الخصوص من جهة ثانية.