

الفصل الثالث

مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

إن الهدف من استحداث نظام للسلطات الإدارية المستقلة هو جعلها آلية أو وسيلة حيادية ومستقلة لتنظيم وضبط وضبط قطاعات حساسة، ومن هنا تكمن أصالة النظام القانوني لها¹، لذا كان لا بد من أن يتم تأمين لحد الأدنى لها لها ضمان هذه الاستقلالية والحياد² عن كل لضغوط، خاصة منها المتأتية من السلطة التنفيذية - القوى لسياسية في السياسية في الدولة-، فكان ذلك من خلال إتباع نظام قانوني خاص منه ما يتعلق بالاستقلالية العضوية أو ضمن ضمن الاستقلالية العضوية ومنه من وجد ضمان الاستقلالية الوظيفية، غير أن مدى تجسيد أو تكريس هذه الاستقلالية الاستقلالية بنوعها يخلف من دولة لأخرى من الناحية القانونية وحتى من الناحية التطبيقية في ظل حتى وجود المصوص القانونية.

وعليه يمكن تحديد استقلالية هذه السلطات من خلال بض المؤشرات أو المعايير الخاصة بكل سلطة إدارية مستقلة من الناحية العضوية ومن الناحية الوظيفية مثلما سنبينه.

المبحث الأول: الاستقلال العضوي للسلطات الإدارية المستقلة

يمكن دراسة أو معرفة أو الحكم على سلطة إدارية ما بأنها مستقلة أو تابعة للجهاز التنفيذي من الناحية العضوية من خلال اعتماد جملة من المؤشرات أو العناصر نوجزها في :

التركيبية البشرية اولا،و التي ندرس فيها ؛ فيما اذا كلت جماعية أو فردية، و نوعيتها (الخص)أو التنوع فيها ،و تواجد ممثلي الإدارة المركزية من عدمه ،و من حيث طريقة التعيين للأعضاء(المطب الاول)،و كذا من حيث النظام القانوني التي يحكمهم ثانيا(المطب الثاني)،وبموجب هذه المؤشرات يمكن لنا ان نقيم مدى استقلالية هذه لسلطات او حدود استقلاليتها(المطب الثالث).

المطلب الأول: من حيث التركيبية البشرية كمؤشر للاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

نتناول من خلال هذا المطب كل من تعدد الأعضاء كمؤشر على الاستقلالية الوظيفية،و نوعية التركيبية،و مدى تواجد ممثلي السلطة المركزية على مستواها،و الجهة المختصة بتعين لمضاء لسلطات الادارية المستقلة

الفرع الاول: تعدد الأعضاء كمؤشر على الاستقلالية الوظيفية

من ضمانات استقلالية السلطات الإدارية المستقلة هو تركيبتها لجماعية، بحيث كلما كلت هذه التركيبية جماعية كلما جماعية كلما كلت ضمانة أكثر لعدم استئثار أي عضو أو عنصر أو فرد بإدارة هذه السلطة واتخاذ القرارات فيها³، وهذا

¹ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص.16.

² - رنا سمير اللحام، مرجع سابق، ص.45.

فيها³، وهذا ما ميز تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة منذ نشأتها في كل من فرنسا⁴ وأمريكا والجزائر وهذا على خلاف على خلاف النموذج البريطاني المتميز بطابعه الفردي.

رغم أن لطابع الفردي يضمن سرعة اتخاذ القرارات وسهولتها على خلاف لطابع لجماعي التي قد تخفف فيه الآراء والمصالح ما يؤدي إلى تعطيل اتخاذ القرارات إلا أن التجارب الأجنبية أخذت بلطابع لجماعي مع ترجيح صوت الرئيس وهذا كل وسط بينهما⁵.

والمشرع الجزائري أخذ أيضا بلطابع لجماعي لهذه السلطات في تشكيلتها منذ إنشائها سنة 1990 كقانون الإعلام بصدد المجلس الأعلى للإعلام بتشكله من 12 عضو، ويمكن ملاحظة هذه التركيبة الجماعية من خلال نماذج لسلطات الإدارية المستقلة التي تتراوح كحد أدنى بين 04 أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه والصحة الجيولوجية للجزائر، وحد أقصى 38 عضو المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

الفرع الثاني: تنوع التركيبة كمؤشر للاستقلالية العضوية

ما يجدر الإشارة إليه هو عدم الاكتفاء بالتركيبة الجماعية فقط لقياس أو الحكم على استقلالية لسلطات الإدارية المستقلة لابد من الأخذ بعين الاعتبار محتوى ونوعية هذه التركيبة، ولذلك وبانظر لمشاركة مخف التركيبات وتوسيع تمثيل مخف لجهات: قضاة، مهنيين، خبراء، نقابات أساتذة... وكل ذلك من شأنه أن يوصل بهذه لسلطات إلى اتخاذ قرارات فعالة متوازنة وتوافقية، كما يضيفي هذا التركيب المتنوع على هذه لسلطات المشروعية والشفافية، وبالتالي التأثير في مجال تخصصها بالنظر لأن قراراتها صادرة من مختصين، وهذا ما لى إلى مضاعفة أو زيادة عدد أعضاء بعض لسلطات لضبطية .

كما لا بد من الإشارة إلى أنه كلما كان ممثلين عن الإدارة المركزية متواجدين بشكل مكف أثر ذلك على استقلاليتها والعكس صحيح.

والملاحظ على التركيبة العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

1-الاختلاف النوعي، الأمر التي يكرس ويؤكد على اختلاف لظمتها القانونية ومنه عدم تجنسها كقناة قانونية واحدة .

2-كما يلاحظ عدم تحديد المشرع التركيبة العضوية لبعض لسلطات لضبطية وأحالتها للتنظيم ما يؤثر على استقلاليتها استقلاليتها كملطة ضبط النقل ولجنة لصفقات...

³ -رنا سمير، مرجع سابق، ص.45.

⁴ -باستثناء وسيط الجمهورية وسيط السينما وحامي الأطفال كلها هيئات فردية ، أنظر: بوخميس سهيلة، العايب سامية، مرجع سابق ص.05 وما يليها

⁵⁵ -والمسمى بالضبط المستقل المشخص ، أين يكون شخص واحد مسؤول أمام السلطة السياسية - وهو المدير العام- إذ يعد هو المسؤول الشخصي، أنظر بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق ص.62.

3- أحيانا لا يحدد شروط التعيين للأعضاء او لعدد منهم ،مثل: سلطة ضبط البريد والمواصلات، ولجنة ضبط الكهرباء الكهرباء والغاز والوكالتين المنجميتين ووكالتي ضبط المحروقات وسلطة ضبط لسمعي البصري⁶، اذ 5 أعضاء من بينهم أعضاء من بينهم الرئيس يعينهم رئيس لجمهورية، مع عضوان يقترحهما رئيسي غرفتي البرلمان ،سلطة ضبط صحافة صحافة المكتوبة 3 يعينهم رئيس لجمهورية مجلس النقد و القرض أعضاء مجلس الادارة للبنك تشكيلة لسلطة الوطنية لسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات طبقا للمادة 21 من الامر رقم 01/21 العضن القانون الضوي المتعلق بنظام بنظام الانتخابات ،اذ ص المادة السلق ذكرها اة المجلس يشكل من 20 عضو يعينهم رئيس لجمهورية من بين لخصيات بين لخصيات المستقلة من بينهم عضو واحد من لجالية لجزائرية المقيمة بالخارج.

4- الملاحظ أن التركيبة العددية أحيانا لا تتوفق وحجم المهام لسلطة لضبطية مثلا: لجنة ضبط الكهرباء والغاز صلاحياتها واسعة لكن عدد أعضاءها 4، في حين مجلس النقد والقرض صلاحياته متواضعة وليت له شخصية معنوية مكون من 09 أعضاء.

كما أن مجلس المناقسة رغم أنه سلطة ضبطية عامة إلا أنه مكون من 12 عضو، في حين المجلس الوطني لحقوق الإنسان عندما كان مصف ضمن السلطات الادارية المستقلة قبل تحويل طبيعته الى جهاز استشاري مكون من 38 عضو رغم أن له اختصاص ضبطي محدد.

والملاحظ أن الهيئات المحددة قانونا بشأن تركيبها البشرية كليا ويقانون من شأنه ضمان استقلاليتها: كمجلس المناقسة، اللجنة للصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة، لجنة الإشراف على التأمينات . ويلاحظ تجاه المشرع بموجب تعديلاته اللاحقة إلى تحديد التركيبة.

فعدم تحديد المشرع للتركيب الضوية للسلطات لضبطية لا يخدم استقلاليتها ويفتح المجال لسلطة التقديرية للجهة للجهة المعنية ما قد يكون على حساب التخصص والكفاءة⁷.

أما عن تنوع التمثيل في تركيبية لسلطات الادارية المستقلة فانه يخلف من سلطة لأخرى: فعن تمثيل القضاة مثلا⁸ فإن المشرع جعل تواجدهم على مستوى الجس منها وفس من عددهم في الجس الآخر: كجنة الآخر: كجنة الإشراف على التأمينات: 02 قضاة، اللجنة للصرفية: 3 قضاة ، لجنة تنظيم البورصة قاضي واحد واحد وتخلى عن تمثيل أعضاء في مجلس المناقسة بموجب القانون رقم : 08/12 المعدل لقانون: 03/03.

أما عن الأعضاء الأكفاء: فيتواجدون بمجلس النقد والقرض (05 أعضاء)، اللجنة للصرفية (03 أعضاء)، مجلس المناقسة (06 أعضاء)، لجنة التأمينات (05 أعضاء)، لجنة ضبط صحافة (7 أعضاء من الصحافين ذوي الخبرة).

⁶ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص.66.

⁷ - أنظر: حدري سمير، السلطات الادارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، مرجع سابق، ص.03.

⁸ - جبري محمد، مرجع سابق، ص.132.

وعن تمثيل الأساتذة: نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة (أستاذ جامعي باقتراح وزير التعليم العالي) وعن ممثلي مهني القطاع: في لجنة تنظيم عمليات البورصة(01)، المجلس الوطني لحقوق الإنسان (سابقا دون تحديد العدد)، مجلس المنافسة (4 أعضاء)، سلطة ضبط صحافة المكتوبة .
أما بالنسبة لجمعيات حماية المستهلك: غياب واضح لتواجدها رغم الانفتاح الاقليمي وتأثيره على المستهلك.

المجلس الوطني لحقوق الإنسان-سابقا- (لجمعيات النشطة في مجال حقوق الإنسان دون تحديد العدد)
مجلس المنافسة (02 يمثلان جمعيات حماية المستهلك)

الفرع الثالث: تواجد ممثلي الإدارة المركزية من عدمه كمؤشر على الاستقلالية العضوية

- هناك من فيها ممثل واحد كلجنة الإشراف على التأمينات: ممثل عن وزير المالية، مجلس المنافسة:ممثل عن وزير التجارة و ممثل لهذا الاخير (المادة 26 من الأمر:03/03)
- هناك من فيها ممثلين عن السلطة المركزية، كاللجنة المصرفية فيها ممثل لمجلس المحاسبة وممثل لوزير المالية .

الفرع الرابع: من حيث طريقة تعيين الأعضاء

إضافة إلى تنوع التركيبة البشرية للسلطات الإدارية المستقلة بماضمن توازنها وفعاليتها حفظا على أصالة النظام القانوني لهذه السلطات، فإن تنوع جهات التعيين بدوره يكلل استقلاليتها وتوازنها وهذا ما أخذ به النظام القانوني الفرنسي في هذا الإطار.

وبالرجوع إلى الجهات المعنية أو المختصة بالتعيين لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر نجد بأن رئيس بأن رئيس لجمهورية يهيم على هذه لصلاحية أو سلطة صدد تقريبا كل نماذج هذه لسلطات⁹.
إذ يغيب إشراك المجلس لشعبي الوطني ومجلس الأمة - السلطات التمثيلية الوطنية- في هذه العملية¹⁰ باستثناء سلطة سلطة واحدة فقط يشارك فيها رئيسا غرفتي البرلمان في اختيار أعضائها ولكن دون تحديد العدد وهو المجلس الوطني الوطني لحقوق الإنسان-سابقا- ، كما يشاركه أيضا الاختيار لجمعيات النشطة في مجال حقوق الإنسان والانتخابات والانتخابات والمنظمات المهنية ودون تحديد العدد أيضا .

وهي سلطة الوحيدة التي تراعي إشراك الجهات المعنية والمختصة والمهتمة في تعيين أعضاء هذه السلطة لضبطية.

ضبطية.

⁹ -شعوة لمياء، مرجع سابق، ص.94.

¹⁰ -باستثناء حالة المجلس الأعلى للإعلام أين تقاسم سلطة التعيين كل من رئيس الجمهورية ورئيس المجلس الشعبي الوطني إلى جانب انتخاب أعضاء من الصحافة ممن يتوفر لديهم شرط الاقدمية ب 15 سنة.
وكذلك كان يقاسمه رئيس الحكومة سلطة التعيين لأعضاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ، أنظر: بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص.70.

وعليه نجد بأن هناك تركيز لسلطة التعيين لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة بيد رئيس الجمهورية .

المطلب الثاني: من حيث النظام القانوني للأعضاء كمؤشر على الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية المستقلة

الفرع الاول: من حيث النص على نظام العهدة

يعد النظام القانوني للأعضاء مؤشرا مهما على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة أو تبعيتها للجهاز التنفيذي-التنفيذي-السلطة التنفيذية- ويبرز ذلك من خلال (نظام العهدة) والتي يوفر للأعضاء أو يعد بمثابة حصانة للأعضاء، للأعضاء، طوال مدة العهدة من تدخل سلطة التعيين في إنهاء عضويتهم بشكل تعسفي¹¹، وفي غير الحالات المحددة المحددة قانونا وعلى سبيل اللصو، كما يعد طول العهدة وطابعها الغير متجدد، والالتزام الكلي بالعضوية دون سواها- سواها-التنافي- كلها مؤشرات على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، وفي فس الوقت تعد ضمانات لهذه الاستقلالية.

وبالرجوع للتظيم القانوني للسلطات لضبطية في هذه المسألة نجد بأنه متذبذب وغير مستقر، بل وأحيانا يغيب تماما ويمكن أن نقسمه إلى حالتين:

اولا-التكريس الكلي لنظام العهدة: ونجده في جن لسلطات لضبط قط مثل:

-سلطة ضبط لسلمي البصري ب. 6 سنوات وهي المعدل الطويل ولا تقبل التجديد.

-سلطة ضبط لمصحافة المكتوبة 06 سنوات أخذ بالمدى لطويل (طويلة المدى ولا تقبل التجديد)¹²

-السلطة العليا للشفافية و الوقاية من الفساد و مكلفته 05 سنوات ولكن تجدد مرة واحدة .

-مجلس النقد والقرض 05 سنوات لم يتناول مسألة التجديد¹³.

-سلطة ضبط لخدمات العامة للمياه-سابقا قبل الغائها- 05 سنوات تقبل التجديد مرة واحدة .

-الوكالة الوطنية للمواد لصيدلانية 03 سنوات عهدة قصيرة المدى لم يتناول مسألة التجديد.

-مجلس المنافسة 4 سنوات تقبل التجديد كل 4 سنوات في حدود نصف كل فئة

- لسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات 06 سنوات غير قابلة للتجديد¹⁴

2- عدم تكريس نظام العهدة: ويبدو ذلك منذ سنة 2000 في لسلطات الإدارية المستقلة التي أنشأت بعد هذه السنة¹⁵ ونجده مثلا في لسلطات لضبطية التالية:

¹¹ - جبري محمد، مرجع سابق، ص.136.

¹² - إذ تعد طويلة المدى إذ حددت ب 06 سنوات وغالبا لا تقبل التجديد، وتكون قصيرة المدى إذا حددت ب 03 إلى 05 سنوات وعادة تكون قابلة للتجديد.

¹³ - وهو الذي يكرس العهدة بالنسبة لجزء من أعضائها فقط.

¹⁴ - طبقا للمادة 201 من التعديل الدستوري 2020.

¹⁵ - جبري محمد، مرجع سابق، ص.138.

-سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية

-لجنة ضبط الكهرباء والغاز

-وكالتي المناجم

-وكالتي ضبط المحروقات

-المجلس الوطني لحقوق الإنسان

والملاحظ أن المشرع أو النظام القانوني لهذه السلطات لضبطية قد تتراوح في غالبية بين العهدة قصيرة المدى، مع تغليب مسألة التجديد إلى جلب سكوتة في بعضها وعدم تكريس نظام العهدة كليا بسكوتة عن تلك، وهذا من شأنه التأثير على الوضع القانوني وكذا المساس بهذه ضمانات بالنسبة للأعضاء والتي يؤثر في الأخير على استقلالية هذه السلطات ولا يخدمها.

الفرع الثاني: النص على حالات التنافي كضمانة ومؤشر على الاستقلالية العضوية للسلطات الإدارية الضبطية
أما بشأن حالات التنافي فتعد أيضا كضمانة من ضمانات استقلالية السلطات الإدارية المستقلة وهذا باستبعاد تواجد تواجد الضو ضمن أي عهدة تمثيلية أو وظيفة حكومية أو أي مصلحة شخصية له في إطار القطاع للضبوط وهو ما يطلق وهو ما يطلق عليه بنظام التنافي الكلي أو المطلق كما قد يكون نسبيا¹⁶.

وتدعيما لهذا التوجه صدر الأمر رقم 01/07 المؤرخ في 01 مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة بعض المنصب والوظف ليشمل بذلك تطبيقه حالات التنافي على مستوى كل لسلطات لضبطية أو أي هيئة تضم موظفين سامين أو لشاغلين لمنصب عليا في الدولة للقيام بمهام لضبط أو المراقبة أو التحكم، غير أنه والى جلب تلك نجد بأن النظام القانوني للسلطات لضبطية في الجزائر في غالبه على حالات التنافي، فجدده قدض عليه بالنسبة: لمجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء، وكالتي ضبط المحروقات، سلطة ضبط للخدمات العمومية للمياه-سابقا-، وكالتي المناجم، الوكالة الوطنية للمواد لصيدلانية.

غير أن مضمونها متفاوتة أو مخففة منها: منضت على التنافي مع أي نشاط مهني آخر قط ودون تحديد ولم تتناول مسألة التنافي مع العهدة الانتخابية، كمجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ومنها من ضت على التنافي مع أي عهدة أو مهنة معا كجنة ضبط الكهرباء.

ومنها من ضت على التنافي مع أي عهدة أو مهنة أو نشاط أو منافع أو وظيفة حكومية: كوكالتي ضبط المحروقات، سلطة ضبط لسمعي البصري .

ومنها من أضاف المنع حتى من الاستشارة أو ابداء الرأي في المجال للضبوط أو ما سبق التداول بشأنه وتلك حتى وتلك حتى بعد انتهاء العهدة بسنتين، مثل سلطتي ضبط المحروقات، و سلطة ضبط لسمعي البصري .

¹⁶ - حدري سمير، مرجع سابق، ص.05.

إضافة لنظام التنافسي هناك ما يسمى أيضا بنظام المنع - أو التمانع- أي استحالة أو حرمان الأعضاء من أن يقوموا يقوموا بعمل ما أو امتلاك منافع أو التداول¹⁷ بشأن قضية ما خلال مدة العضوية إن كلت له فيها مصلحة أو علاقة علاقة قرابة .

المطلب الثالث : تقييم مدى الاستقلال العضوي للسلطات الإدارية المستقلة (حدود الاستقلالية)

من خلال ما تقدم نلخص بموجب القوانين والصوص المنشأة والمنظمة لسلطات لضبط المستقلة وجود نقض واختلالات واضحة على مستوى ضمانات الممنوحة لها لاستقلالية أعضائها رغم تصنيفه لها ضمن السلطات المستقلة، وقد برز ذلك من خلال هشاشة النظام القانوني لها والتي يترجمه عديد العناصر مثل :

-عدم تعميم نظام العهدة على كل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مما يهدد عضويتهم ويجعلها عرضة لاهواء السلطة التنفيذية، وكذا قابليتها للتجديد، مما يجعل ممثلي السلطات الإدارية المستقلة -الأعضاء- يسعون لإرضاء الجهاز المعين لهم.

وهذا ما حدث عندما تم عزل الرئيس محفظ بنك الجزائر سنة 1992 والتي كما رأينا سالفاً أنه رئيس مجلس النقد مجلس النقد والقرض قبل نهاية عهده بـ 6 سنوات إلا إذا كلت لأسباب محددة قانوناً وهي العجز لسحي أو لخطأ لخطأ الفادح، الأمر التي يستلزم تحديد عهدهم والى قانوناً على عدم القابلية للعزل إلا للأسباب التي يحددها القانون¹⁸.

كما تبرز هشاشة النظام القانوني لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة من خلال طريقة التعيين التي يهين عليها رئيس رئيس لجمهورية مع إضفاء لممثلي لشعب (المجلس لشعبي الوطني وكذا لجمعيات...)¹⁹

كما تبرز هشاشة هذا النظام بالتواجد التي تتعدد صوره وآلياته لممثلي سلطة التنفيذية على مستوى هذه السلطات الإدارية المستقلة.

كما تتجلى هشاشته أيضاً بعدم تحديد المشرع في عديد نماذج لسلطات الإدارية المستقلة لنوعية هذه التركيبة، مما قد يؤثر على تنوع التمثيل بداخلها وحتى من تم تحديد صفتهم على مستوى هذه الهيئات فنلاحظ عليه جلب عدم التنوع واحترام القمص في التركيبة كما سبق بيانه في موضعه .

وعليه نلخص إلى أن استقلال أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ما هو إلا استقلال نسبي فقط²⁰.

المبحث الثاني: الاستقلال الوظيفي للسلطات الإدارية المستقلة

¹⁷ وحالات التمانع كثيرة منها: الاستشارة مثلا أو الخبرة ، التمثيل، القيام بمعاملات تجارية حول الأسهم، إدارة أو العمل في مؤسسة خاصة أو المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل المتابعة بسبب الوظيفة الخاصة للعضو.

انظر: حدري سمير، مرجع سابق، ص.08.

¹⁸ - حدري سمير، مرجع سابق، ص.08.

¹⁹ - عكس النظام الأمريكي أين يقدم الرئيس الأعضاء لمجلس الشيوخ للموافقة عليهم.

²⁰ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص.83 وما يليها

يمكن تقييم الاستقلالية الوظيفية لأعضاء السلطات الإدارية المستقلة من خلال اعتماد مجموعة من المؤشرات التي المؤشرات التي يمكن أن نستدل بها على ذلك، والمتمثلة في أهليتها وسلطتها في وضع أو إعداد قواعدها التنظيمية التنظيمية كاستقلاليتها في وضع أو إعداد نظامها الداخلي²¹، أو تدخل السلطة التنفيذية في ذلك من عدمه (المطلب عدمه) (المطلب الأول)

ومن حيث استقلالية الجلب المالي لها، و التي يبرز في التمويل من ميزانية الدولة أو التمويل لخارجي ومدى خضوعها ومدى خضوعها للرقابة المالية للسلطة التنفيذية²² (المطلب الثاني).

و أخيرا من حيث طبيعة العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والسلطة التنفيذية وصائية، رئاسية، أو رقابية، تسيقية (المطلب الثالث).

المطلب الأول: من حيث أهلية السلطات الإدارية المستقلة في إعداد قواعدها التنظيمية
ونفرق في ذلك بين فئتين:

هناك جز من لسلطات الإدارية المستقلة أوكل لها المشرع صلاحية إعداد والمصادقة على نُظمتها الداخلية، فيما أحال للسلطة التنفيذية سلطة إعداد هذه الأنظمة أو للمصادقة عليها بالنسبة للجز الآخر.

أما عن الفئة الأولى فتضم :

- مجلس المنقصة (م 5 من المرسوم التنفيذي 241/11 المحدد لتنظيم مجلس المنقصة و سيره)

- سلطة ضبط لسعي البصري تعد نظامها الداخلي وتصادق عليه (م 55 من القانون 04/14)

- مجلس القبط والقرض (المادة 60 من الأمر 11/03)

- سلطة ضبط البريد والمواصلات لسلكية واللاسلكية (م 20 ق 03/2000)

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز (م 126 ق 01/02)

- وكالتي ضبط المحروقات (م 12 ق 07/05)

- الوكالتين المنجمتين: للسلحة لحيولوجية للجزائر والوكالة الوطنية للنشطات المنجمية (م 38 ق 05/14)

أما الفئة الثانية: والتي لا تتمتع بصلاحية وضع نُظمتها الداخلية أو تضعها دون نفاذ إلى أن تصادق عليها للسلطة

التنفيذية، كسلطة ضبط لخدمات العمومية للمياه _ سابقا_ تعده في شكل مشروع قبط وينضع للمصادقة من طرف الجهاز

التنفيذي (م 16 من المرسوم التنفيذي رقم 303/08)

من خلال ما تقدم نلاحظ تغليب منح صلاحية إعداد النظام الداخلي للسلطات الإدارية على حساب منح هذه

صلاحية للسلطة التنفيذية، وهذا مؤشر مهم نحو الاستقلالية وضمانة أيضا لاستقلاليتها.

المطلب الثاني: من حيث الاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة²³

²¹ - أحسن عرابي، مرجع سابق، ص. 243.

²² - يشمل الاستقلال المالي عموما : كفيات التمويل (ذاتي -إعانة الدولة) استقلالية التسيير، استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية.

إن الاستقلالية المالية للسلطات الإدارية المستقلة يشمل في مفهومه:

كيفية تمويلها فيما إذا كُت ذاتية أم تعتمد على إعانات من ميزانية الدولة.

كما يشمل استقلالية التسيير وكذا استقلالية البرمجة وتنفيذ الميزانية.

وعليه يمكن القول بأن سلطة ما تتمتع باستقلالية مالية إذا كُت ممولة ذاتيا، ما يجعل ميزانيتها مستقلة لتغطية نفقات عملها لضبطي وما يستلزمه من حصول على الخبرات التقنية ذات صلة باقطاع والتي غالبا ما تكون مكلفة و هذا على النحو التي سنبينه فيما يلي:

الفرع الاول: التمويل المالي للسلطات الإدارية المستقلة

من منطلق التطبيقات السبق دراستها نجد أن سندات إنشائها جميعا أو غالبيتها اعترف لها بالاستقلال المالي قانونا، أما عن تمويل هذه السلطات فيتخذ ثلاث صور هي:

اولا- إما ممولة ذاتيا: أي من الإيرادات التي تصل عليها نظر خدماتها أو من لضرب... ومثال ذلك: وكالتي ضبط المحروقات، الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، الوكالتين المنجميتين (وهي الغالبة)

ثانيا- وإما ممولة من الدولة كليا: وهذا ينطبق بشكل أساسي على ثلاث سلطات: مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، إذ تتبعان ماليا للبنك المركزي المتمتع بالخصية المعنوية على خلافهما، وكذا مجلس المناقصة، لجنة الإشراف على التأمينات، ...

ثالثا- وإما إيرادات تحصل عليها من قطاعها إضافة إلى إعانة من الدولة أو في شكل قرض قابل للسداد أو في شكل اعتمادات أولية: ومثالها سلطتي ضبط المناجم والتي يمكن لها الاستفادة من اعتمادات مالية أولية تمنحها لها لها الدولة، ولجنة ضبط الغاز والكهرباء (تسبيقة قابلة للاسترجاع)، وسلطتي ضبط المحروقات (تسيق قابل للسداد)، للسداد)، وسلطة ضبط البريد والمواصلات (قرض قابل للسداد)، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (إعانة تسيير)²⁴.

وعليه نلاحظ هناك تبعية كلية لجزء سلطات الإدارية المستقلة من ناحية التمويل كمجلس مناقصة واللجنة المصرفية...، وإن كان قد أقر للجزء الآخر بإمكانية التمويل الذاتي أو إعانة الدولة لها إلا أنه وغالبا أيضا ما نجد نجد سلطة التنفيذية تسبب وجودها على لجلب المالي لها إما: من خلال تحديدها لنسب و كيفية تصيل الإتاوات أو الإتاوات أو كيفية تصيلها وقواعد تأسيسها أو كيفية توزيعها، كوكالتي المحروقات ولجنة تنظيم عمليات البورصة، البورصة، وحتى إن لم تضع لتحديد سلطة التنفيذية، فإن تواجد هذه الأخيرة نلمسه من خلال اشتراط مصادقتها على مصادقتها على الميزانية الخاصة بهذه السلطات لضبطية، كما هو الحال بالنسبة لوكالتي ضبط المحروقات التي يوفق

²³ -بوخميس سهيلة، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في تحقيق الأمن المائي، مرجع سابق، ص.04.

²⁴ - حدري سمير، مرجع سابق، ص.11.

يوفق على ميزانيتها وزير المحروقات، وإن لم توضع السلطات الإدارية المستقلة لأي من لصور سابقة فهي أكيد لا أكيد لا يمكن لها الإفلات من الرقابة المالية التي تمارس عليها السلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة المالية للسلطة التنفيذية

نجد بأن المشرع يضع جس للسلطات الإدارية المستقلة إلى جلب خضوعها لمصادقة ميزانيتها أو تحديد نسبة الإتاوات ولضرب إلى نظام رقابي مالي، إذ لا يكفي بتدخل الجهاز التنفيذي في الناحية المالية بشكل واحد، بل يتخذ عدة صور إما للمصادقة على الميزانية وإما تحديد الإتاوات ولضرب وغيرها، وإما إخضاعها للرقابة المالية أو اتخاذ صورتين أو أكثر في آن واحد.

إذ نجد هذا التدخل مكرس على سلطة ضبط لمعي البصري، مجلس المنقصة، الوكالة الوطنية للمواد لصيدلانية، ووكالتى المحروقات، الوكالتين المناجميتين...

وعليه فإنه حتى وإن كانت لسلطات الإدارية المستقلة تتمتع بطابع الاستقلالية إلا أن هذا لا ينبغي أن يكون سببا لإبعادها عن الرقابة المالية التي تعد أمرا ضروريا لضمان حسن الاستغلال لهذه الأموال بشكل عقلاني وشرعي، وبالتالي فهي تضع للرقابة المالية²⁵، كما ض على تلك قانون هذه لسلطات مثل الوكالة الوطنية للمواد للمواد لصيدلانية التي تضع لرقابة محفظ لحسابات ماليا، الوكالتين المنجمتين وسلطة ضبط المياه سابقا من طرف محافظ طرف محفظ حسابات يعينه وزير الموارد المائية، وكالتى ضبط المحروقات تضع للمحاسبة التجارية.

أما عن الرقابة السابقة فكما سبق الذكر تبرز من خلال اشتراط الموافقة المسبقة على الميزانية الخاصة بالسلطات بالسلطات لضبطية²⁶.

المطلب الثالث: طبيعة العلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطات الإدارية المستقلة كمؤشر على الاستقلالية الوظيفية

مبدئيا لا تضع لسلطات الإدارية المستقلة لأي نظام وصائي أو رقابي من طرف لسلطات الإدارية المركزية المركزية باستثناء كما سبق بيانه من الناحية المالية إلى جلب خضوعها للرقابة الضائية، وهذا بالنظر لطبيعتها لطبيعتها القانونية الخاصة التي تستلزم تحريرها من صور هذه الرقابة، إلا أن غياب هاتين صورتين لا يعني غياب غياب تواجد الجهاز المركزي بل تواجده يأخذ شكل آخر يتمثل في: الرقابة على القرارات التنظيمية قبل دخولها حيز دخولها حيز التنفيذ، وهذا بإرسالها للسلطة المركزية لإجراء قراءة ثانية لها وطب تعديلها إن استلزم الأمر²⁷، بل

²⁵ - غالبا تكون لاحقة من طرف مجلس المحاسبة والمفتشية العامة للمالية، إذ تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 78/92 على اختصاص هذا الأخير على كل شخص معنوي يستفيد من إعانات من الدولة، وهذا حال معظم السلطات الضابطية، انظر: بوجملين وليد، مرجع سابق، ص. 98، وأنظر: جبري محمد، مرجع سابق، ص. 147.

²⁶ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص. 99.

تلك²⁷، بل حتى تعديلها أو إصدار ما يخالفها، وهذا ماض عليه بشأن مجلس المنافسة التي يرسل قراراته وتعليماته وتعليماته والأنظمة لوزارة التجارة، بل وإمكانية تجاوز قرارات المجلس إذ يمكن للحكومة الترخيص تلقائيا أو بناء على بناء على طلب أحد الأطراف المعنية بالتجميع التي كان محل فرض مجلس المنافسة إن اقتصت للصحة العامة تلك وهذا العامة تلك وهذا بناء على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير التي يتبعه القطاع المعني بالتجميع طبقا للمادة: 21 للمادة: 21 من الأمر 03/03 .

- وكذا التنظيمات صادرة عن مجلس النقد والقرض ولأضعها المشرع قبل صدورهما للرقابة المسبقة لوزارة المالية والتي له أجل 10 أيام لطلب تعديلها .

- الأنظمة صادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة إذ يوافق الوزير المكلف بالمالية على هذه اللوائح وتشر في الجريدة الرسمية .

ونلاحظ هنا أن المشرع اشتراط الموافقة التي تعد إجراء شكلي فقط وليس للصادقة التي تعطي للقرار أو التنظيم التنظيم لطابع التنفيذي بمجرد نشره، ورغم ذلك الملاحظ أن كل ما يصدر عن هذه السلطة ولم يوافق عليه وزير المالية وزير المالية يفقد لطابع التنفيذي التي يشترط صدوره في الجريدة الرسمية²⁸.

هذا ونجد بأن المشرع اشتراط على بعض السلطات الإدارية المستقلة رفع تقرير سنوي عن نشاطها²⁹ وما صدر عنها من صدر عنها من أعمال السلطة التنفيذية ومثال ذلك:

- سلطة ضبط السمعي البصري ترفع تقريرا سنويا لكل من رئيس لجمهورية، و لرئيسي غرفتي البرلمان، و آخر دوري كل 3 اشهر لرئيس لجمهورية.

- مجلس المنافسة يرفع تقرير سنوي عن نشاطه للوزير الاول ، و للوزير المكلف بالتجارة، وكذا الهيئة التشريعية

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز ترفع تقريرها للوزير المكلف بطاقة

- الوكالة الصيدلانية ترسل تقرير للوزير المكلف بصحة

- لجنة تنظيم عمليات البورصة تقدم تقرير سنوي عن نشاطها للحكومة

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز تعرض تقريرها السنوي على الوزير المكلف بطاقة

ويتضمن هذا التقرير بيان تفصيلي لكيفية أداء هذه السلطات لعملها ووضع القطاع، وقد اعتبرها البعض وسيلة لإضفاء المشروعية على وجودها واستمرارها وهذا بالنظر للرصيد التي تحققه، وتوجه هذه التقارير في فرنسا لرئيس الحكومة وفي الولايات المتحدة الأمريكية إلى البرلمان وفي بريطانيا للوزير الأول.

²⁷ - جبري محمد، مرجع سابق، ص.151.

²⁸ - بوجملين وليد ، مرجع سابق، ص.101.

²⁹ - جبري محمد، مرجع سابق، ص.149.

أما في الجزائر فإن هذه التقارير ترفع إما لرئيس لجمهورية كما قد يحدد قانون تنظيم هذه السلطات أو نظامها أكثر من جهة ليرفع أمامه هذا التقرير مثلما سبق بيانه

ولهذه التقارير رغم أنها شكل آلية من آليات الرقابة على هذه السلطات لضبطية أهمية أخرى أو أهداف تتمثل في:

1-ضمان وحدة تدخلات الدولة والمحفظة على الصلحة العامة.

2-هو آلية لإطلاع الجهة الموجهة لها عن سير أعمالها والصليلة الإيجابية لنشاطها وهذا لدعم مشروعيتها أمامها.

3-كما يعد آلية لإعادة تقييم نشاط هذه الهيئات أمام البرلمان باعتباره هو المنشئ لها بما له من صلاحية إلغائها أو تعديلها بما يتلاءم وعملها وفق ما ترفعه من تقارير: من حيث المبلئ التي تحكم سيرها، أو تشكيلتها، أو تشكيلتها، أو صلاحياتها³⁰.

4-كما أن شر هذه التقارير تلقائيا من الجهاز لضبطي أو بناء على ما يص عليه قانونها يدعم مصداقيتها ويجعلها ويجعلها أكثر تأثيرا في الرأي العام والفاعلين في القطاعات ذات صلة³¹.

ورغم الإيجابيات التي تحققها هذه التقارير إلا أنها تجل من سلطة الإدارية المستقلة في حالة ارتباط بالجهة التي التي يرفع لها التقرير وينفص من استقلاليتها³².

هذا وقد رأى البعض بأن استحداث السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والتي لا تتمتع باستقلالية حقيقية الهدف منه محاولة اختفاء السلطة التنفيذية وراء هذا الوجه الجديد لضبط لتأسيس مشروعية تدخلاتها التي فقدتها في فقدتها في هذه القطاعات³³.

وفي الختام نلص إلى أن تتدخل السلطة المركزية من خلال الرقابة على قرارات هذه الجهات لضبطية يتخذ أشكال مختلفة، فقد يكون من خلال الموافقة على قراراتها أو طب تعديلها، أو للصادقة على أظمتها لتتدخل حيز التنفيذ، أو يصل إلى حد تعديلها تلقائيا وحتى إلغائها، مثلما هو الحال بالنسبة لقرارات مجلس المنقصة التي تفض التجميع، إذ تتدخل السلطة المركزية في هذه الحالة ممثلة في وزير التجارة ووزير القطاع المعني لإصدار قرار بالموافقة، متى كلت للصلحة العامة تستدعي تلك.

كما يصل الأمر أيضا إلى حد الحل والني يعد مظهر من مظاهر سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه وهذا بالنسبة وهذا بالنسبة لسلطة ضبط عمليات البورصة وفق لحالة التي نص عليها القانون حتى وان كلت استثناء، إذ كل هذه

³⁰ -خرشي الهام، مرجع سابق، ص.ص. 186.187.

³¹ -نفس المرجع، ص. 187.

³² -أحسن عرابي، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص. 236.

³³ -خرشي الهام، مرجع سابق، ص. 188.

كل هذه صور تعد مساس وانتقاص من استقلالية هذه السلطات التي ختمها بإلزامية وضع أو رفع الجض منها
منها لتقرير سنوي للجهات المركزية كما سبق بيانه في إطار دائما العلاقة بين سلطة التنفيذية والسلطات الإدارية
الإدارية المستقلة.