

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

السلطات الإدارية المستقلة

مذكرة لنيل شهادة ليسانس في القانون

إشراف الدكتور:
نصر الدين بن طيفور

إعداد الطالب:
جمال الدين مباركوي

السنة الجامعية: 2009 - 2010

مقدمة :

تتجلى فكرة اللطات الإدارية المستقلة في قيام المشرّ ع بسحب سلطة إتخاذ القرار بصدد نشّاط إداري معين يندرج في الأنشطة العادية للإدارة ، والتي تخضع للنفوذ الحكومي ولمبدأ التدرج الرئاسي والعهد بهذه السلطة بأجهزة أو هيئات أخرى مغايرة .

ويساعد النظام الديمقراطي على مهد ونشأة مثل هذه السّد لطات، حيث شهدت العديد من الدول الديمقراطية بإنشاء أجهزة أو هيئات مستقلة عن الحكومة تتميز عن الإدارة العامة بمفهومها التقليدي¹.

ولقد جاءت فكرة الضبط لمعالجة قصور آليات تقليدية للتنظيم التي وقعت بين المقتضيات الإيديولوجية والسياسية من جهة ، والمستلزمات الإجرائية والشكلية المرتبطة بتحريك أجهزة الدولة وبنيات المجتمع من جهة أخرى.

فالتنظيم الكلاسيكي لإدارة الدولة لا يتوافق مع طبيعة وظيفة الدولة وكذا تحركاتها وتقلباتها في ميادين متعددة كالميدان الإقتصادي والمصرّ في، كون الإدارة التقليدية يغلب عليها الطابع السياسي والإيديولوجي مما يجعلها غير محايدة عند معالجتها للقضايا المطروحة في الحقلين الإجتماعي و الإقتصادي، الشيء الذي أدى إلى إحداث هيئات إدارية جديدة.

1 - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة ، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر، طبعة 2000، ص1.

ويمكن إعتبار الهيئات الإدارية المستقلة على أنّها أجهزة وطنية لا تخضع للرقابة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية، وهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية.

هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تختلف عن الأجهزة الإستشارية، مهامها تتمثل في ضبط القطاع الإقتصادي أو الإجتماعي، وبفضل إستقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في العديد من المجالات كعون، فلا يتصور أن تكون خصماً وحكماً في آن واحد، لذلك فهي تؤدي التوازن بين المصالح المتناقضة¹.

ويرجع ظهور السلطات الإدارية المستقلة إلى الدول الأنجلوساكسونية، سواء كان ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية أو بريطانيا²، كما ظهرت وتطورت في القانون الفرنسي وقد صنّفها الفقه الفرنسي بصنف قانون جديد "une nouvelle catégorie juridique"، أما ظهورها في القانون الجزائري لم يكن معروفاً من قبل ومع ظهور العديد من الهيئات دون قيام المشرع بإيراد تعريفاً لها، لذلك أصبحت الحاجة ماسة إلى ضرورة البحث في هذا الموضوع ومحاولة الإحاطة به بالقدر الذي يزيل الحد الأدنى من الغموض وأمام ندرة المراجع التي تختص ببحثنا هذا سنحاول في الصفحات التالية من هذا البحث عرض مفهوم السلطة الإدارية المستقلة، وتبيان خصائصها، ونشأة وتطورها، وطبيعتها القانونية.

1 - Autorité Administrative Indépendante en France, V.site : <http://www.fr.wikipedia.org>.

2 - ذكر الأستاذ ناصر لباد في مؤلفه أن أول سلطة إدارية مستقلة ظهرت في الولايات المتحدة وهي اللجنة للتجارة بين الولايات عام 1889. يراجع :

ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار نشر لباد، دون مكان نشر، دون سنة نشر، ص 158 .

وتطرق إليه عبد الله حنفي، نفس المرجع السابق، ص 37 .

وقد تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول، فخصصت الفصل الأول لمفهوم السلطة الإدارية المستقلة وخصائصها، أما الفصل الثاني فقد تناولت فيه تطبيقات السلطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن، وأخيراً تناولت في الفصل الثالث السلطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري وخلصت في الأخير إلى استنتاج أهمية استحداث السلطات الإدارية بدلا عن الهيئات الإدارية التقليدية .

الفصل الأول : ماهية السلطات الإدارية المستقلة

تطرق في هذا الفصل لبيان المقصود بالسلطات الإدارية المستقلة و تبيان خصائصها المبحث الأول، ثم نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة في المبحث الثاني، وخلصت في المبحث الثالث إلى دراسة الطبيعة القانونية .

المبحث الأول : مفهوم السلطة الإدارية المستقلة وخصائصها

يجب منذ البداية التأكيد على أن السلطات الإدارية لا تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية الكبرى أو خارج السياسة العامة للدولة وأن لها طرْحاً خاصاً ولكن ما نريد تأكيده أن هذه الهيئات معاونة للحكومة تستعين بها هذه الأخيرة لأجل إنجاز مهام وأعمال دقيقة و فذّة متخصصة تحتاج إلى درجة كبيرة من الخبرة والتخصص في المجالات محددة مالية وإنسانية وقانونية وإجتماعية¹.

ولزيادة إيضاح الفكرة فإنّهنّ المفيد عرض مفهوم السلطة الإدارية المستقلة، والخصائص التي تتميز بها.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 10.

المطلب الأول : تعريف السّطة الإدارية المستقلة

إنّ السّطة لغةً هي التسليط والسيطرة والتحكم، وتسلب عليه أي تحكم وتمكن وسيطر¹، "والسلطة هي الحق في أن توجه الآخرين أو أن تأمرهم بالإستماع إليك وطاعتك والسلطة تتطلب قوة غير أن القوة بلا سلطة ظلم واستبداد وهكذا فإن السلطة تعني الحق".

وتتنوع التسميات التي أطلقت على الهيئات المستقلة في الدول الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، فهي وكالات **Agence** أو سلطات **Autorités** أو جمعيات **Associations** ومراكز **Centres** ولجان **Commissions** أو **Comites** ومجالس **Conseils** أو مؤسسات **institutes** أو مكاتب **Offices** أو هيئات **Corporations** أما المشرع المصري فقد أعطاها تسمية الهيئات، على غرار المشرع الجزائري الذي أطلق عليها صراحةً السّطات، وقد نحى بذلك نحو المشرع الفرنسي .

و يجدر بالذكر توضيح ما تعنيه كلمة **autorité** في اللغة الفرنسية حيث تختلط هذه الكلمة بكلمة أخرى تحمل نفس المعنى وهي **pouvoir** إلا أن هذه الكلمة الأخيرة يقصد بها السلطة العامة بمعناها العام. و يوضح مصطلح " **autorités** " أي "سلطات" أننا بصدد منظمات ليست ذات صفة استشارية لإبداء الرأي فقط وإنما يبرز المصطلح السلطات الممنوحة لهذه المنظمات والتي تتمثل في سلطة اتخاذ القرارات والعديد من الصلاحيات التي تتناسب و تتلاءم مع المهمة التي تضطلع بها² .

1- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، 1980، ص، ص: 317، 318 .

2- عبد الله حنفي ، المرجع السابق ، ص، ص: 11، 12 .

ويقصد بالإدارية بمعنى أن السّدّ لطات أو المنظمات لا تقوم بالإدارة
المباشرة لمرفق من المرافق العامة ولكنها تتقلد - على مستوى الإدارة -
وظائف خاصة ومعقدة جداً.
أما مستقلاً: أنها تمارس في بعض الأحيان وظيفة قضائية مما يجعلها
مستقلة على غرار السّدّ لطة القضائية فهي لا تخضع من حيث المبدأ للتبعية
الإدارية أو التدرج الرئاسي¹.
- وتعرف السّلطات الإدارية المستقلة بأنها مؤسسة مكونة لجهاز الدولة،
مكلفة بإسمها لضمان تنظيم مجال معين يعتبر كمجال مهم، و الذي تتجنب
الحكومة التدخل المباشر فيه.
وتعتبر السّلطات الإدارية المستقلة مجموعة قانونية حديثة مقارنة بالهيئات
الإدارية التقليدية، فهي لا تخضع للسّلطة التدرجية للوزير².
ولم يعرف المشرّع الجزائري الإدارة المستقلة، أما وفقاً لمجلس الدولة الفرنسي
فإن السّلطات الإدارية المستقلة هي منشآت إدارية تتصرف باسم الدولة،
وتتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع في ذلك إلى سلطة الحكومة³.

1- عبد الله حنفي ، المرجع السابق ، ص، ص: 5، 6 .

2- التعريف للأستاذة صونيا بيزات ، في مقال منشور على الإنترنت حول السلطات الإدارية المستقلة

يراجع : <http://www.vie-publique.fr/>

3- جاء تعريف مجلس الدولة الفرنسي كما يلي :

« Organismes administratives qui agissent au nom de l'état et disposent d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement »

وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذه الهيئات، مركزة على دلالة وظائف هذه السلطات أو مهامها، ومنها:

هي "سلطة إدارية مزودة بنموذج تنظيم مشترك، متحررة من السلطة التسلسلية مهمتها ضبط قطاع إقتصادي أو مالي محدد".¹

وعرفها البعض بـ "سلطات سياسية مكلفة بتأمين إنتظام القطاعات الحساسة للحياة الإحتماعية، وتشكل نظاماً جديداً من التدخل السياسي".²

وذهب البعض إلى إعتبارها هيئات عمومية غير قضائية، استمدت من القانون مهمة ضبط قطاعات حساسة، والسهر على احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة، وهي مزودة بضمانات تنظيمية وسلطات تسمح لها بممارسة وظائفها دون أن تكون خاضعة لتأثير الحكومة".³

1- : Jean jacques Israël, extrait de recherche sous titre: "les autorités administratives indépendants dans le domaine économique et financier". Publié dant le site web:

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

2- : أوليفي ديهامل، إيف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة: منصور القاضي، بيروت : المؤسسة الجامعية للدراسات

والنشر، الطبعة الأولى، 1996 ، لبنان ، ص 702 .

3- : Michel Géntot : les autorités administratives Indépendantes, Montchrestien, France, 2^{ème} Edition, 1992, p16.

و إنطلاقاً من التعريفات السابقة يمكن استخلاص تعريف شامل للسلطات الإدارية المستقلة بأنها: "هيئات إدارية غير قضائية، غير خاضعة لسلطة الحكومة أو أي تأثير، خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصادياً ومالياً، وكذا ضمان احترام بعض الحقوق مستعملي الإدارة"¹.

المطلب الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة

من خلال التعريفات الفقهية السابقة يمكن استنباط خصائص السلطات الإدارية المستقلة وهي: الإستقلالية، المتمتع بالشخصية المعنوية، التعددية، تنوع الصلاحيات.

أولاً: الإستقلالية

تعتبر الإستقلالية إحدى أهم الخصائص التي تميز السلطات الإدارية، ذلك أنها الصفة البارزة في تتميتها، كما أنها تمثل المحرك الرئيسي في أداء هذه السلطات لوظائفها.

ويقصد بالإستقلالية تحرير السلطات من الخضوع لأية وصاية أو سلطة تسلسلية لجهة ما، وهذا لا يتعارض مع تبعيتها للدولة، لأنها تعمل باسم الدولة ولحسابها، فهي من سلطات الدولة.

1 عبد الهادي بن زيطة، نطاق إختصاصات السلطات الإدارية، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مقال، مجلة دراسات قانونية، للعدد الأول، جانفي 2008، مركز البصيرة للبحوث، ص 25.

يعني مبدأ استقلال الضابط بأن أجهزة السّدّ لطات السياسية والحكومة لا توحى بأي توجيه في اختيار و قرارات الضابط.

وفي الجزائر تعد الإستقلالية إحدى أهم مميزات سلطات الضّدّ بط، كما تنص على ذلك صراحة النصوص القانونية المنشئة لها¹.

فالمشرّع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها بصفة عامة واستقلالها المالي بصفة خاصة.

وقد أثارت الإستقلالية - في فرنسا - عدة إشكالات قانونية، تتعلق بمدى توافق وجود هذه السلطات واستقلاليتها مع المادة عشرون(20) من الدستور التي تنص على أن الحكومة تستعمل الإدارة²، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي قرر أنه لا مانع دستوري من إنشاء هذه السلطات، بالنظر إلى أن هذه الإستقلالية نسبية في بعض الملامح.

وقد أكد بعض الفقه الفرنسي³، أن اللطات الإدارية المستقلة، لا تتبع لا السلطة التشريعية بسبب استقلالها العضوي أو الوظيفي تجاه البرلمان و لا تتبع كذلك السّدّ لطة القضائية بسبب عدم تمتع ما تصدره من قرارات بحجية الشيء المقضي ومهمتها لا تتمثل في حل المنازعات الفردية وإنما لها مهمة أكثر عمومية تتعلق بقطاع من القطاعات وكنتيجة منطقية لذلك فإن السّدّ لطات الإدارية المستقلة تتبع السلطة التنفيذية وتعتبر ضمن الإدارة الفرنسية.

1- يراجع المادة(10) من القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05/08/2000 ، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية رقم 48 .

- يراجع المادة (20) من المرسوم التشريعي رقم (93-10) المؤرخ في 23/05/1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة).

2 - : تضمنت المادة(20) من دستور 1958 الفرنسي ما يلي: " الحكومة تحوز الإدارة وهي مسؤولة أمام البرلمان" .

3 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 16 .

ولكن يثور تساؤل آخر كيف يمكن إذن أن تكون هذه السّدّ لطات إدارية وفي نفس الوقت مستقلة؟.

أو بعبارة أخرى كيف تكون هذه السّدّ لطات خاضعة للسّدّ لطة التنفيذية بينما هي لا تتلقى لا أوامر ولا تعليمات أو توجيهات من السّلطة التنفيذية؟.

للجواب يجب في البداية التأكيد على أن السّلطات الإدارية المستقلة لا تتجو من أي رقابة ولا تعمل بمعزل عن سلطة الدولة، فهي تخضع - بصورة أو بأخرى - للحكومة وتخضع لرقابة البرلمان أيضاً بطريقة غير مباشرة لأن الحكومة تخضع لرقابة برلمانية و السّدّ لطات الإدارية المستقلة تنسب أعمالها للحكومة وبالتالي يمكن أن يكون عمل السّدّ لطات الإدارية المستقلة محلاً لمساءلة الحكومة أمام البرلمان.

أما بالنسبة لإستقلال هذه السّدّ لطات وعدم خضوعها لقواعد التدرج الرئاسي ولا للسّلطة الوصائية، ورغم هذا تعتبر ضمن إدارات الدولة وتنعت بالإدارية فإن الأمر لا يمكن فهمه إلا في ضوء الطبيعة النوعية والخاصة لهذه السّلطات وهذا ما سنتطرق إليه بشيء من التعمق في المبحث الثالث من هذا الفصل .

ثانياً: التمتع بالشخصية المعنوية

إنّ خلصّ الإعتباري هو كيان له أجهزة خاصة، وفي كرة الذمة المالية ترتبط بشدة بفكرة الشّ خصية المعنوية، ويمكن القول بأن هذه الفكرة الأخيرة، قد ظهرت في القانون الفرنسي لكي تشرح فكرة الملكية الجماعية وخاصة ملكية المجموعات العامة¹.

1 - بليل مونية، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 21 .

لقد استعمل هذا المفهوم في القانون الخاص للتمييز بين الشخص الطبيعي والمعنوي.

حيث يترتب على الاعتراف بالشخصية الاعتبارية العديد من النتائج أهمها:

- **الإستقلال الإداري والمالي** : وهذه هي الميزة الأهم التي تنتج بشكل عادي عند الاعتراف بالشخصية الاعتبارية لهيئة عامة.

إن إعطاء الإستقلال الإداري لهيئة ما يعني أن تنشأ فيها أجهزة تتمتع بكل السلطات الضرورية. وتكلف هذه الأجهزة بالتصويت كلياً أو جزئياً على الإيرادات ونفقات الهيئة، وبإقرار كل الإجراءات المتعلقة بنشاطاتها، وبتحمل مسؤولية أعمالها.

أما إعطاء الإستقلال المالي فيعني أن يسحب من ميزانية الدولة كل أو جزء من إيرادات أو نفقات الهيئة وأن يترك تحت تصرفها ما قد يقيض عن الإيرادات المحققة¹.

- **إستقلال الذمة المالية**: إن الأموال التي تخصص للمؤسسة أو التي تكتسب فيما بعد تشكل ذمتها المالية الخاصة . فمثلا إذا وضعت إحدى الأبنية تحت تصرفها فإنها تصبح مالكة لها مع كل ما يترتب على ذلك من حقوق.

- **حق التقاضي** : إن المصالح فاقدة الشخصية لا يمكنها الإدعاء أو الدفاع أمام القضاء دون المرور بالهيئات المختصة للمجموعة التي تنتمي إليها . وبالعكس فإن كل هيئة متمتعة بالشخصية الاعتبارية تستطيع المطالبة بحقوقها أمام القضاء، والإدعاء حتى ضد المجموعة الخاضعة لها. لذا فإنه يمكنها أن تكون مدعية أو مدعى عليها أمام المحاكم².

1- بليل مونية، المرجع السابق، ص 22 .

2- يراجع: المادة 119 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 2002/2/5 المؤرخ في 5 فيفري 2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات.

فللرئيس الحق في اللجوء إلى الجهات القضائية، بصفته مدعياً أو مدعى عليه، وذكر على سبيل المثال لجنة ضد بط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية بصفة صريحة، وأكثر من ذلك أقرّ المشرع في نص المادة 6/119 على أنّ « يتولى رئيس اللجنة المديرية سير أشغال لجنة الضبط ويضطلع بجميع السلطات الضرورية ولاسيما في مجال: -تمثيل اللجنة أمام العدالة.» .

-إمكانية قبول الهبات : إن الشخص الاعتباري الإداري يستطيع تلقي الهبات والتبرعات مباشرة وذلك وفق إجراء بسيط . وبالعكس فإن الهيئات غير المتمتعة بخصائص الاعتبارية لا تستطيع تلقي مثل هذه الهبات إلا بواسطة جمع إقليمي ترتبط به¹ .

إنّ المشرع بإصباغه الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يكون قد أدرك أهمية ذلك، حيث أنها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها تعد استكمالاً لإستقلاليتها² .

ويرى بعض الفقهاء أن السلطات الإدارية المستقلة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا كان حال العديد من السلطات المستقلة في فرنسا، فعلى سبيل المثال هنالك بعض السلطات في فرنسا لها استقلال مالي، وتملك إتخاذ القرارات اللائحية المنظمة لعملها كما أنها تصدر قرارات فردية ملزمة ويقبل الطعن فيها أمام القضاء الإداري باعتبارها قرارات إدارية، كاللجنة الوطنية للاتصالات والحريات CNCL .

كما تتخذ اللجنة عمليات البورصة COB القرارات العامة المتعلقة بعمل البورصات المالية³ .

1 - أحمد محبو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عنون، الجزائر، 1996، ص 91 .

2 - عبد الهادي بن زيطة، المرجع السابق، ص 26 .

3 - عبد الله حنفي ، المرجع السابق، ص 31 .

أما في النظام الإداري الجزائري مثلاً تتمتع كل من سلطة الضبط للبريد
والمواصلات¹ ، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة² ، بالشخصية
المعنوية.

فيما لم يظهر أي دليل على تمتع مجلس النقد والقرض بها من خلال الأمر
رقم 03- 11 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض³ وكذلك
اللجنة المصرفية.

رابعاً: تنوع الصلاحيات

إن تنوع صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة يعتبر جزءاً هاماً من ذاتيتها.
وصلاحياتها تتنوع من إبداء الملاحظات والآراء والتوصيات التي تتيح لها
- وهي بعيدة عن أن تجعلها أجهزة استشارية- تحديد توجيهات في المسلك
بطريقة مرنة وغير شكلية بالتأكيد، وممارسة تأثير حاسم في الواقع، فتساهم
بذلك وإنما بطريقة أصلية في إعداد القانون⁴.

وهذا يتفق مع ما عهدت به التشريعات من السماح لهذه السلطات من
إقتراح الإصلاحات التشريعية والتنظيمية، وإستتباطها من القضايا التي
تعالجها.

1- يرجع: المادة (10) من القانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد
وبالمواصلات السلوكية واللاسلكية.

2- يرجع: المادة (20) من المرسوم التشريعي رقم 93- 10 المؤرخ في 23 مايو 1998، المعدل والمتمم بقانون رقم
04-03 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق ببورصة القيم النقولة، جريدة رسمية، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري
2003 .

3 - يرجع: الجريدة الرسمية رقم 52 بتاريخ 17 أوت 2003 .

4 - عبد الهادي بن زيطة، المرجع السابق، ص 27 .

الخلاصة أن السّطات الإدارية المستقلة ذات طابع إداري وتنتهي إدارات الدولة وتتمتع بذاتية خاصة وبمهام ووظائف خاصة تقوم بها لصالح الدولة وتخضع بصورة أو بأخرى لنوع خاص من الرقابة مما لا يتدرج تحت الرقابة التي تمارسها السّطة الإدارية على الهيئات أو المرافق التقليدية كما تخضع السّطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية.

المبحث الثاني : نشأة وتطور السّطات الإدارية المستقلة

لقد نشأت السّطات الإدارية المستقلة وترعرعت في النظام الإداري الفرنسي، كما لم تقتصر هذه الظاهرة على فرنسا، وإنما وجدت في كثير من الدول الأوروبية وفي الولايات المتحدة الأمريكية، وكذا تطور السّطات الإدارية المستقلة في الدول العربية كمصر والجزائر.

المطلب الأول: ظهور وتطور السّطات الإدارية المستقلة في فرنسا

إن أول لجنة تم إنشائها في فرنسا و إعتبرها كسلطة إدارية مستقلة هي لجنة الرقابة على البنوك "La commission de contrôle des banques" والتي تم إنشاؤها في عام 1941¹.
وثاني لجنة تم إنشاؤها عام 1950 هي اللجنة المشتركة متعادلة التمثيل للإعلانات ومكاتب الصحافة.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 24 .

ولقد شهد عام 1975 بداية الإنطلاق الحقيقي للسلطات الإدارية المستقلة حيث تم في الفترة من عام 1975 إلى عام 1987 إنشاء 13 منظمة أو هيئة تنتمي للسلطات الإدارية المستقلة.

ولقد شهدت حركة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا ظاهرة إلغاء بعض هذه السلطات و إحلال سلطة جديدة محلها دون إنشاء سلطة بديلة محلها، فعلى سبيل المثال تم في عام 1982 إنشاء السلطة العليا للجنة الخاصة بالإذاعة والتلفزيون وفي عام 1986 تم إلغائها لتحل محلها اللجنة الوطنية للاتصال والحريات، وكذلك تم في عام 1986 إلغاء لجنة الشفافية والتعددية في مجال الصحافة والتي كانت قد أنشئت في 1984/10/29 دون إنشاء لجنة بديلة محلها.

ومما يجدر ذكره أن أول مرة يطلق فيها المشرع صفة السلطة الإدارية المستقلة على منظمة ما كان عام 1978 وكان ذلك بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للاتصال والحريات CNIL بالقانون الصادر في 1978/1/6 . وقد أطلق المشرع الفرنسي صراحةً صفة السلطات الإدارية المستقلة على ثلاث منظمات بعد عام 1978 وهي:

- لجنة التعددية والشفافية CTP والتي تم إنشاؤها بالقانون الصادر في 1984/10/23.

- اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات التي أنشئت بالقانون الصادر في 1986/9/30 .

- لجنة المنافسة التي أنشأت بالقانون الصادر في 1985/12/30 التي أصبحت ابتداء من الأول من أوت 1986 تحمل إسم "مجلس المنافسة" "Conseil de La concurrence" .

وبصفة عامة وبدون الدخول في جدل تاريخي يمكن القول أن هناك ثلاث مراحل مرت بها السلطات الإدارية المستقلة:

المرحلة الأولى:

وتتخصر في الفترة من 1941 إلى سنة 1972 أي في مة مداها 30 سنة تقريباً ولقد تميزت هذه المرحلة بميلاد سلطات إدارية مستقلة بطريقة بطيئة جداً وعلى فترات متباعدة.

المرحلة الثانية:

وكانت مرحلة قصيرة جداً لم تتجاوز الخمس سنوات لأنها وقعت في الفترة من عام 1973 إلى غاية عام 1978 إلا أنها كانت مميزة بتسارع وكثرة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

المرحلة الثالثة:

وهي الفترة الواقعة بين عام 1978 وعام 1982 وشهدت هذه المرحلة كسوفاً كلياً لظاهرة إنشاء سلطات إدارية مستقلة.

من خلال استعراض المراحل الثلاثة يمكن أن نستنتج أن المرحلة الثاني تعتبر بمثابة البداية الحقيقية لما يمكن أن نطلق عليه حركة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، فشهدت بداية السبعينات ازدهاراً حقيقياً ومتسارعاً في إنشاء هذه السلطات.

ويرجع السبب في ذلك أن هذه المرحلة شهدت زوال بعض الأجهزة والتنظيمات الإدارية التقليدية فكانت هناك حاجة ماسة لأن تحل محلها سلطات أو تنظيمات جديدة تعمل في العديد من القطاعات.

حيث كان اللجوء إلى السلطات الإدارية المستقلة يمثل حلاً تم التوصل إليه من أجل محاربة السلطات البيروقراطية، وفي هذا المجال تحديداً تم إنشاء سلطتين لمحاربة البيروقراطية هما:

الوسيط Le médiateur، و لجنة " الوصول إلى الوثائق الإدارية".

المطلب الثاني: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الدول

الأنجلوساكسونية .

لم تقتصر ظاهرة السّد لطات الإدارية المستقلة على فرنسا وحدها وإنما وجدت في الكثير من الدول الأوروبية وفي الولايات المتحدة الأمريكية بل وعرفت هذه الدول فكرة إنشاء مؤسسات أو هيئات مستقلة خارج إطار قواعد ومبادئ الوظيفة العامة منذ وقت طويل قد يسبق مثيلاتها في فرنسا، فلقد تم في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1889 إنشاء أول مؤسسة مستقلة وهي اللجنة التجارية بين الولايات Interstates Commerce Commission وكانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام 1887 وتم فصلها عن وزارة الداخلية عام 1889 لتصبح هيئة مستقلة¹.

ومنذ مطلع الثلاثينات من القرن الماضي قام الكونجرس الأمريكي بإنشاء العديد من المكاتب والمؤسسات المستقلة:

ن كاللجنة الفيدرالية للعمل FTC.

ن لجنة التنظيم النووي SES .

ن مجلس علاقات العمل الوطني NLRB .

ن اللجنة الإتحادية للاتصالات FCC .

ن وكالة حماية البيئة EPA .

ن الإدارة الوطنية للفضاء والملاحة الجوية NASA.

- وغيرها الكثير مما سنعرض له تفصيلا في الفصل الثاني.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق ، ص 37 وما بعدها .

وفي بريطانيا على سبيل المثال ظهر العديد من الهيئات منذ فترة طويلة
فكان عدد الوكالات المستقلة شبه الحكومية أي نظام الـ "quangos" .
وهو التعبير السائد في بريطانيا لوصف السلطات الإدارية المستقلة.
ويمكن القول أن هناك الكثير من اللجان والمجالس والمؤسسات المستقلة في
بريطانيا في الوقت الراهن ومن أكثرها شهرة :

١٠ كمؤسسة الفيلم البريطاني British Film Institute

١١ هيئة الإذاعة البريطانية "BBC" British Broadcasting Corporation

١٢ مجلس أبحاث الدواء Midical Reserach Council

١٣ سلطة الطيران المدني Civile avitation Authority

١٤ مركز دراسة البيئة Centre for Environmental Studies

- ونلاحظ تفاوت وتنوع التسميات التي أطلقت على الهيئات المستقلة في الدول
الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية، فهي وكالات Agence أو سلطات
Autorités أو جمعيات Associations ومراكز Centres ولجان
Commissions أو Comites ومجالس Conseils أو مؤسسات institutes أو
مكاتب Offices أو هيئات Corporations .

ومن الأفضل و الأدق التعريفات من الناحية الواقعية ذلك التعريفات الذي
أطلق في بريطانيا على هذه الهيئات بصفة عامة وهو "المنظمات غير الحكومية
شبه المستقلة" أي "Non Gouvernementales quasi Autonomes"

المطلب الثالث: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الدول العربية

يوجد في مصر نظام مشابه للسلطات الإدارية المستقلة، ألا وهو نظام الهيئات العامة أو المؤسسات العامة، فلقد عرفت مصر إصطلاح الهيئات العامة لأول مرة عند صدور القانون رقم 61 لسنة 1963 بإصدار قانون الهيئات العامة.

لكن قبل هذا التاريخ كانت توجد المؤسسات العامة والتي عرفها النظام المصري منذ زمن بعيد، غير أنه ما يمكن ملاحظته هو أن المشرع المصري قبل عام 1963 كان يخلط بين المؤسسات العامة والهيئات العامة وإعتبرهما كمترادفين فعلى سبيل المثال نجد المادة الأولى من القانون رقم 167 لسنة 1958 تنص "تنشأ هيئة باسم الهيئة العامة لشؤون البترول وتعتبر من المؤسسات العامة" فنجد هنا أن المشرع المصري اعتبر الهيئة العامة لشؤون البترول من المؤسسات العامة¹.

وبقانون رقم 65 لسنة 1963 الخاص بالمؤسسات العامة، وكذلك قانون رقم 62 لسنة 1963 الخاص بالهيئات العامة، أرادا أن يضع حداً فاصلاً بين الهيئات العامة والمؤسسات العامة.

ويستفاد مما سبق أن ما يمكن أن نقارنه في مصر بالسلطات الإدارية المستقلة المعروفة في فرنسا و بعض الدول الأوروبية والعربية هو ما يعرف بالهيئات العامة.

ومن بين هذه الهيئات العامة:

أ) هيئة الآثار المصرية التي أنشأت بقرار رئاسي رقم 2828 لسنة 1971².

ب) الرقابة الإدارية أنشأت بقانون رقم 54 لسنة 1964.

1 - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري ، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2003 ، ص 370 .

2 - يراجع: الجريدة الرسمية للجمهورية المصرية العربية، العدد 46 الصادر في 22 تشرين الثاني لسنة 1971 .

أما في الجزائر فقد ظهرت في بداية التسعينات كالمجلس الأعلى للإعلام الذي أنشأه القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام¹ وحل بموجب قانون رقم 93-52 وكذلك مجلس النقد والقرض المنشأ بموجب القانون

رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض الذي عدل بقانون رقم 03-11 الصادر في 26 أوت 2003²، وعلى غرار المشرع المصري فقد تبنى المشرع الجزائري صراحةً بأنها سلطات إدارية مستقلة .

وقد تزامن ظهور هذه الظاهرة مع ظهور مفهوم جديد للدولة في الجزائر، الذي نتج عنه ضرورة إعادة النظر في وظائف الدولة و إعادة تكيفها مع التحولات العالمية الجديدة ، وبالتالي فإن هذه الهيئات تشكل شكلاً جديداً للتنظيم الاجتماعي و الاقتصادي من طرف الدولة لإعطاء مجال أكبر للتفاوض و الشفافية و النزاهة .

يتمثل دور الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر خصوصاً بضمان السير الملائم لقطاع محدد لا تريد الحكومة التدخل فيه مباشرة.

وتكمن إحدى خصوصيات الإدارة المستقلة في كونها مطالبة بتحقيق علاقة ثقة مع المتصرفين في مجالات اختصاصها أكثر من الإدارات التقليدية.

فقد اتهمت بعض السلطات الإدارية المستقلة في بعض الدول كالولايات المتحدة تواطؤها مع القطاع المعني عن طريق إغفال مراقبته. وقد زاد عدد السلطات الإدارية المستقلة اليوم في الجزائر بشكل ملحوظ حيث ظهرت سلطات مستقلة جديدة في مجالات مختلفة منها :

1 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 14 لسنة 1990 .

2 - الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 16 لسنة 1990 .

- في المجال المصرفي:

* كمجلس النقد والقرض المذكور أعلاه

لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أنشأت بمرسوم تشريعي رقم
10-93.

- في المجال المواصلات والإقتصاد:

* سلطة ضبط البريد والمواصلات أنشأت بموجب قانون رقم 2000-03.

* لجنة ضبط الكهرباء والغاز أنشأت بموجب القانون رقم 02-01.

المبحث الثالث : الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

بعد أن تعرضنا لنشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا وفي
الدول الأنجلوساكسونية ومثيلاتها في بعض الدول العربية كمصر والجزائر،
وبذلك يجدر بنا أن نحدد طبيعة هذه الهيئات أو السلطات من الناحية القانونية.

المطلب الأول : موقف الفقه

لقد إنقسم الفقه بصدد تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

الرأي الأول:

ويرى أنصاره أن السلطات الإدارية تعتبر بمثابة سلطة رابعة بجانب
السلطات الثلاث التقليدية المعروفة استناداً إلى التسمية التي أطلقها المشرع
على بعضها حيث نعتها صراحةً بالسلطة وأيضاً استناداً إلى ما تتمتع به
هذه السلطات الإدارية من استقلال في مواجهة الحكومة مما يخرجها من فئة
المؤسسات أو المرافق العامة التقليدية وأخيراً استناداً إلى أن معظم الدساتير
قالت بمبدأ الفصل بين السلطات.

كما أن إنشاء سلطة جديدة يتطلب أكثر من مجرد صدور قانون عادي بل يحتاج إلى وسيلة دستورية أكبر من ذلك وهي السلطة التأسيسية، كما أن ما تتمتع به السلطات الأخرى كان بهدف تمكينها من أداء مهامها الخاصة بطريقة مرنة بعيداً عن التعقيدات الحكومية من روتين وإشراف رئاسي.

كما أنه لا يمكن الإستناد إلى التسميات التي يسبغها المشرع على فئة ما للقول بإدراجها ضمن فئة أخرى تتشابه معها في نفس التسمية حتى ولو لم تتوافر في الفئة الجديدة كل الخصائص المطلوبة لإدراجها في الفئة الموجودة سلفاً، فليس من المنطقي إدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن سلطات الدولة التقليدية لمجرد إطلاق المشرع اسم "السلطة" على بعض من السلطات الإدارية المستقلة لا يتجاوز عددها الأربع.

بل أن هذا الرأي وإن أمكن مجارته للقول بإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن السلطات الثلاث التقليدية ليصبح عندنا في النهاية أربع سلطات فإن هذا لن يصدق إلا على السلطات الإدارية المستقلة التي أسبغ عليها المشرع صراحة اسم "السلطة" وهي لا تتجاوز أربع سلطات بل تم إلغاء اثنين منها ولم يتبق إلا إثنين فقط أطلق عليها المشرع صراحة نعت السلطة. إن هذا الرأي لا يصدم أمام حقائق بديهية، وبسيطة لا تحتاج إلى عناء لإظهارها وهذا ما جعل هذا الرأي مهجوراً ومستبعد تماماً¹.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 53 .

الرأي الثاني:

يرى أصحاب هذا الرأي أن السّد لطات تعتبر بمثابة سلطات قضائية أو شبه قضائية مما يجعلها تتدرج في السّد لطة القضائية، وإستند هذا الرأي إلى بعض الصلاحيات الممنوحة لبعض من هذه السّد لطات لحل المنازعات وإلى أن ما يصدر من بعض هذه السّد لطات قد يصل إلى درجة الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي، وأن هذه الإجراءات المتبعة أمام هذه السّد لطات تتشابه مع ما هو معمول به أمام الجهات القضائية مثل الضّدّ مانات الممنوحة للخصوم كحق الإستعانة بمحام وحق الإطلاع على المستندات والملفات ومبدأ العلنية.

ويمكن الرد على هذا الرأي بأن هناك العديد من الهيئات التي يستند لها القانون ووظيفة حل بعض المنازعات ولم يقل أحد بإدراجها ضمن السّد لطة القضائية فهذه الأخيرة لها خصائص معينة من حيث تشكيلها وسير العمل بها والضمانات الممنوحة لأعضائها والطعن أمامها.

والسلطات الإدارية المستقلة وإن ساهمت بحل بعض المنازعات فإنها منازعات محددة على سبيل الحصر ليس من بينها تلك المنازعات القائمة بين الأفراد بل هي منازعات بين الإدارة وبين الأشخاص الطبيعية أو المعنوية أيضاً لأن الطرف الآخر قد يكون شركة أو مؤسسة بل إن بعض من السّد لطات المستقلة يتدخل لحل منازعات قد تدق بين هيئات إدارية وبعضها البعض.

كما وأن ما يصدر عن السّد لطات الإدارية يعتبر بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء بالإلغاء أو التعويض، وليست أحكاماً قضائية صادرة من درجة من درجات المحاكم يتم الطعن فيها أمام الدرجة الأعلى، كما وأن معظم ما يصدر عن هذه السّد لطات من قرارات فاصلة في نزاع ما تحتاج إلى أداة تنفيذية لوضعها موضع التنفيذ وإن حظي بعض ما تصدره هذه السلطات له حجية الأمر المقضي فإن هذا يمثل اسدّ تنشاء محدوداً لا يجوز القياس عليه أو التوسع فيه وتبقى رغم ذلك هذه القرارات في إطار القرارات الإدارية.

ويمكن القول أخيراً أن إنشاء المشرّ ع لوسيلة السّد لطات الإدارية المستقلة لحل بعض المنازعات كان تفادياً لبعض السلبيات الموجودة في النظام القضائي التقليدي حيث أثبتت التجارب العملية عدم جدوى الأسلوب العقابي أو الزجري للحد من بعض المنازعات فكان يلزم وجود هيئات متميزة تعمل على إيجاد حلول وقائية أكثر منها زجرية وحلول ودية أكثر منها عقابية.

ومما يجدر ذكره أخيراً أن هناك تعاون وثيق بين هذه السّد لطات والجهات القضائية حيث تستعين هذه الأخيرة في أحيان كثيرة بالرأي الفني للسّد لطات الإدارية المستقلة في نزاع معروض أمام القضاء.

الرأي الثالث:

ذهب أنصار هذا الرأي إلى القول بالطبيعة الإدارية للسلطات الإدارية المستقلة وهو الرأي الراجح والغالب والذي أيده الدكتور عبد الله حنفي¹. فالسلطات الإدارية المستقلة وسيلة تم اللجوء إليها لمحاربة البيروقراطية الإدارية ولحماية الحريات، ولتلبية إحتياجات جديدة لا تصلح لتلبيتها الهيئات والمرافق الإدارية التقليدية بل يلزم لها هيئات جديدة تتمتع بقدر من الإستقلال والحرية والمرونة حتى تستطيع القيام بمهامها بطريقة ناجحة، كما وأن عمل هذه السلطات الجديدة يتطلب خبرات فنية وتخصصات محددة تتطلبها طبيعة ما يستند إليها من مهام مختلفة في مجالات إقتصادية مصرفية وإجتماعية وثقافية.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 58 .

كما وأن هذه اللطات هي بمثابة الجسر الذي يربط بين السّ لطة والمواطن فهي حلقة وصل جيدة بين الإثنين وهي وسيلة لحل المنازعات بطريقة ودية ووسيلة لتبصير المواطن بحقوقه وواجباته بل وتثقيفه وإمداده بالمعلومات التي يريدها حتى يقف على حقيقة الأوضاع السائدة في بلده. وبالتالي إذن فالسلطات الإدارية المستقلة ما هي إلا نوع جديد ومتميز من إدارات الدولة في مجال عصرنه الإدارة .

المطلب الثاني: موقف القضاء

لقد أتيحت الفرصة للقضاء الدستوري متمثلاً في المجلس الدستوري الفرنسي وللقضاء الإداري متمثلاً في المجلس الدستوري لفرنسي لإبداء الرأي حول الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة. بالنسبة للمجلس الدستوري فقد أصدر أكثر من حكم يتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة في مناسبات مختلفة ويمكن إجمالها في :
- في 86 أبريل المجلس الدستوري الفرنسي صراحةً بالطبيعة الإدارية المستقلة للسلطات الإدارية المستقلة وبإستقلالها بل نعتها بالسلطة الإدارية المستقلة، فنجده مرة يصفها بالسلطة الإدارية أو بإدارة من إدارات الدولة وذلك عندما قال: "وحيث إن... في ممارستها لإختصاصاتها فإن اللجنة الوطنية للاتصال والحريات-على غرار أي سلطة إدارية - تخضع لرقابة المشروعية، والتي يمكن أن تتم إما بواسطة الحكومة - والتي تعتبر مسؤولة أمام البرلمان عند نشاط إدارات الدولة- وإما عن طريق أي شخص له مصلحة..."¹

1 - يراجع: حكم المجلس الدستوري الفرنسي رقم 86-217 الصادر في 18 سبتمبر 1986 حيث جاء بما يلي: " Considérant au surplus, que, dans l'exercice de ses compétences, la commission nationale de la communication et de libertés sera, à l'instar de toute Autorité administrative, soumise à un contrôle de légalité qui pourra être mis en œuvre tant par le gouvernement, qui est responsable devant le parlement de l'activité des administrations de l'état, que par toute personne qui y aurait intérêt."

- ومرة أخرى يصفها بسُلطة من سلطات الدولة :
وحيث إن هذه النصوص التي تعهد للوزير الأول - مع الأخذ بعين
الإعتبار السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية - بممارسة السلطة اللائحية
على المستوى الوطني، لا تتعارض مع قيام المشرع بالعهد لسلطة من
سلطات الدولة " يقصد اللجنة الوطنية للاتصال والحريات " غير الوزير
الأول بتحديد
في- مجال محدد وفي إطار معروف بواسطة القوانين واللوائح -ح- المعايير
اللازمة لتنفيذ قانون ما" ¹.

بل وأطلق المجلس الدستوري صفة "السُّلطة الإدارية المستقلة" صراحة
على اللجنة الوطنية للاتصال والحريات وذلك عندما قال : " حيث إن... اللّجنة
الوطنية للاتصال والحريات هي سدّ لطة إدارية مستقلة ، وإن الاستقلال الممنوح
لهذه المنظمة التي تمثل التوفيق أو الملائمة بين الأفكار والآراء والموضوعات
ذات القيمة الدستورية والتي تتعلق بصفة خاصة بإعلاء شأن التعددية بين
التيارات التعبير الاجتماعية والثقافية..." ².

- أورده عبد الله حنفي، المرجع ، السابق، ص 65 وما بعدها .

1 - " Considérant que ces dispositions confèrent au premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au president de La République, l'exercice de pouvoir réglementaire a l'échelon nationale; qu'elles ne font cependant pas obstacle a ce que le législateur confie a une autorité de L'Etat autre que le premier ministre, le soin de fixer, dans domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements, des normes permettant de mettre en œuvre une loi."

2 - " Considérant que la commission nationale de la communication et des libertés est une Autorité administrative indépendante ; que L'indépendance ainsi conférée a cet organisme, qui est conforme a la conciliation à opérer et des opinions et les objectifs de valeur constitutionnelles touchant notamment a le sauvegarde de pluralisme des courant d'expression socio- culturels..."

- أما بالنسبة للمجلس الدولة فلقد أقر بدوره، الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة وكان هذا بصدد "الوسيط" La médiateur . حيث أعلن مجلس الدولة في حكمه الصادر في 10 يوليو سنة 1987 المعروف بحكم Retail أن الوسيط له طابع السلطة الإدارية¹ .

- وسأنتظر لاحقاً بالتفصيل لدراسة بعض نماذج للسّد لطات الإدارية في الفصل الثاني.

1 - أورده عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 124 .
- "... Le médiateur a le caractère d'une autorité administrative..."

الفصل الثاني: تطبيقات السّطات الإدارية المستقلة في القانون المقارن

لن تكتمل الصورة وتتضح إلا بدراسة نماذج واقعية لبعض السّدّ لطات الإدارية المستقلة حتى نطلع عن كثب على التجربة بطريقة عملية ونستشف مدى نجاح التجربة ومدى ما تتمتع به هذه السّدّ لطات من إستقلال و إمتيازات وصلاحيات، حيث من الصّعب جداً وضع إطار موحد لها في كافة الدول بل إنّ التجربة تختلف من دولة إلى أخرى حسب طبيعة النظام الدستوري والنظام الإداري والمعطيات الإجتماعية والإقتصادية والثقافية¹.

وبهذا فإننا سندرس في كل مبحث بعض النماذج الفرنسية من السّدّ لطات الإدارية المستقلة، ثم سندرس بعض النماذج في الدول ذات النظام الأنجلوسكسوني كبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وأخيراً نعرض نماذج عن الهيئات العامة في مصر.

المبحث الأول: دراسة نماذج لبعض السّدّ لطات الإدارية في فرنسا

هناك الكثير من النماذج الفرنسية من السّدّ لطات الإدارية المستقلة ولكننا سنكتفي بعرض بعض النماذج المعبرة عن التجربة لنبرز بوضوح عناصر السّدّ لطات الإدارية المستقلة .

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 80 .

المطلب الأول : اللجنة البنكية

تعتبر اللجنة البنكية من أقدم الهيئات التي أنشئت في فرنسا كنموذج يحاكي السلطات الإدارية المستقلة، والتي ظهرت في بداية التسعينات لأنها قد توافرت فيها كل العناصر اللازمة إسباغ صفة السلطة الإدارية المستقلة عليها، تم إنشاؤها بالقانون الصادر في 1941/6/13 تحت إسم لجنة الرقابة على البنوك Commission de contrôle des banques والمعدل بالقانون الصادر في 1945/12/2 والذي أضفى عليها إسم اللجنة البنكية¹.

ولقد منحها القانون العديد من الصلاحيات أو السلطات المختلفة كسّن القواعد التي يجب على البنوك مراعاتها في عملها، وكذلك سّاطة إتخاذ القرارات اللائحية أو الفردية وسلطة التأديب في بعض الأحيان. ولذا اعتبر البعض هذه اللجنة سلّطة إدارية وجهة قضائية في آن واحد إلا أن الوضع لم يستمر على وتيرة واحدة فلقد تدّخل المشرع الفرنسي أكثر من مرة معدلاً من إختصاصات هذه اللجنة ، وأعطى بعض إختصاصاتها للجنة جديدة قام بإنشائها بموجب قانون صادر في 1984/1/24 وهي لجنة المصارف Comité des établissements de credit ولم يعد للجنة الرقابة على البنوك إلا سلطتها في المجال التأديبي والذي تم الإنتقال منها كثيراً بصدور قانون أغسطس سنة 1994 .

وعلى كل الأحوال فإنّ للجنة البنكية والتي كانت تسمى من قبل الرّقابة على البنوك تعتبر نموذجاً جيداً لما أطلق عليها فيما بعد السلطات الإدارية المستقلة رغم عدم إضفاء هذا الإسم عليها عند نشأتها أول مرة عام 1941 .

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 84 .

والجدير بالذكر أنّ هذه اللجنة جمعت بين الـطفة الإدارية والـصدفة القضائية، فكانت بمثابة سلطة إدارية لها حق إصدار القرارات بنوعيهما اللاتحفية والفردية وكانت تعد أيضاً بمثابة جهة قضائية وخصوصاً في النطاق الإداري .

الفرع الأول: تشكيله اللجنة

تتكون هذه اللجنة من ستة أعضاء وتضم عضوين يتم تعيينهما بنص القانون وعضويتهم في اللجنة تصبح تلقائية بمجرد تقلدهما المنصب الذي نص عليه القانون وهما : محافظ بنك فرنسا أو من يمثله و مدير الخزنة العامة أو من يمثله .

وبالنسبة لمحافظ بنك فرنسا البنك المركزي الفرنسي " فيتم تعيينه بمرسوم صادر من مجلس الوزراء لمدة ست سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة.

أما بالنسبة لمدير الخزينة العامة فيتم تعيينه وإعفاؤه من منصبه بمرسوم أيضاً، أما الأعضاء الأربعة الآخرين يتم تعيينهم بواسطة قرار وزاري ولكن وفقاً لضوابط معينة حيث يتم تعيينهم لمدة ست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة أيضاً مثل محافظ بنك فرنسا، فهناك عضو يتم إقتراح تعيينه بواسطة نائب رئيس مجلس الدولة وهو نائب مدير اللجنة، وعضو آخر يقترح تعيينه الرئيس الأول لمحكمة النقض على أنّ يكون من أعضاء الهيئة القضائية، أما العضوان المنتخبان فيتم إختيارهما وفقاً لتقدير الوزير المختص بالشؤون المالية ويتم تعيين أربعة إحتياطيين بنص الشروط المادة الثالثة من قانون البنوك .

تتعقد اللجنة البنكية بطريقة قانونية بحضور نصف أعضائها على الأقل سواء بحضورهم أو حضور من يمثلمهم، وفي حالة إنقسام الأصوات فإنّ صوت الرئيس هو الأرجح، ولا تتمتع اللجنة بالشخصية القانونية المستقلة فهي ليس لها إستقلال وظيفي بيد أنّ بنك فرنسا يضع تحت تصرفها الوسائل الفنية والبشرية وفقاً لإتفاق يبرم بين البنك وبين مجلس إدارة اللجنة.

الفرع الثاني: السّطات الممنوحة للجنة البنكية

تتمتع اللجنة البنكية بالسلطة اللائحية و سلطة الرقابة وتتجلى هذه الأخيرة

في:

أ) سلطة الإطلاع على الوثائق الرئيسية أ و الحصول على المعلومات التي تراها ضرورية لعملها .

ب) ممارسة رقابة على أرض الواقع Sur place حيث لها إيفاد من يمثلها للمؤسسات الخاصة لرقابتها للإطلاع عن كثب وعلى أرض الواقع على ما تراه اللجنة ضرورياً لعملها وهذه الرقابة الأخيرة تتيح لها أن تطلع على السجلات والحسابات والتقارير سواء لدى المؤسسات الخاضعة لرقبتها أو لدى فروع هذه المؤسسات.

ج) تملك اللجنة طلب أي معلومات حول النشاط أو الموقف المالي للمؤسسة ولا يوجد ما يسمى بالسّر المهني تجاه اللجنة.

د) تعطي اللجنة رأيها أو تقدم المعلومات اللازمة بناء على طلب السّطات القضائية في حالة وجود قضايا أو منازعات قضائية متعلقة بمخالفات لقواعد القانون الذي يحكم البنوك.

هـ) يمكن للجنة الإدعاء بالحق المدني في كل مراحل التقاضي ولكنها فقدت احتكار إقامة الدعاوى أمام المحاكم لأن المجلس الوطني للإئتمان والجمعية المهنية للبنوك أصبحا يشاركانها في هذا الإختصاص .

أما بالنسبة للسلطة اللائحية للجنة فقد نصت المادة 16 من مرسوم 28 مايو سنة 1946 على أن تستطيع "اللجنة البنكية أن تحدد وتعديل القواعد التي يجب على البنوك مراعاتها في عملها ولاسيما فيما يتعلق بضمان ملاءمتها واستمرار سيولتها المالية".

إلا أنّ هذا الاختصاص قد تم العهد به إلى لجنة التنظيم البنكي أو اللجنة المختصة بوضع اللوائح البنكية، ومع ذلك فإنّ اللجنة البنكية لازالت تحتفظ بجزء ضيق من هذه السّطة اللائحية .

ويمكن أيضاً أن تصدر اللجنة البنكية قرارات فردية في مجالات عديدة منها:

- أ. توجيه إندار في حالة مخالفة قواعد ممارسة المهنة.
 - ب. الأمر باتخاذ التدابير والإجراءات التي من شأنها إعادة تنظيم وتدعيم التوازن المالي وتصحيح سير العمل الإداري في مؤسسات الائتمان.
- من المتفق عليه أن اللجنة البنكية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولهذا فإن الشخص الذي تمثله هو الدولة، وعند حدوث خطأ من جانب اللجنة فإن مسؤولية الدولة هي التي تثور في هذه الحالة ويفترض مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الدولة في حالة الخطأ الجسيم الذي ترتكبه اللجنة أثناء ممارستها لعملها وكنتيجة لذلك فإن المحاكم الإدارية هي الجهة المختصة بنظر الدعاوى المرفوعة ضد القرارات الصادرة من اللجنة.
- سبق القول أن اللجنة البنكية تجمع بين الصفة الإدارية والصفة القضائية، وبالتالي يجب على اللجنة عند انعقادها لممارسة وظيفتها القضائية احترام كافة الإجراءات والمبادئ المعمول بها فليحاكم من إحترام حق الدفاع ومبدأ المواجهة ومبدأ العلنية .

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في 29 يوليو سنة 1994 أن القرار الصادر من اللجنة البنكية بتعيين عضو مجلس إدارة بصفة مؤقتة له طابع قضائي وأن مبدأ العلانية يجب إتباعه عند إصداره، ويوجب القانون على اللجنة مثلاً إخطار الممثل القانوني لمؤسسة الائتمان المعينة بخطاب مسجل مصحوب بعلم الوصول على أن يشتمل هذا الخطاب على الوقائع المنسوبة للعضو¹.

1 - لأنه لا يجب الذهاب إلى حد اعتبار تلك اللجنة كهيئة قضائية فهي تحتفظ بصفاتها الإدارية وإن كانت الإجراءات المتبعة أمامها تأخذ الطابع القضائي لدرجة أن بعض الفقه قالوا بطبيعة هذه اللجنة شبه القضائية .

يراجع في هذا الصدد : . Juris - calsseur . Huber- Gerald Hubrecht- sanctions administratives . administrative - 1994 p 414.

كما أوجب قانون سنة 1941 أن تكون قرارات اللجنة البنكية مسببة، وهذا في حد ذاته يعتبر دليل على خضوع اللجنة البنكية للشريعة العامة للمحاكم الإدارية¹ والقرار المتخذ من قبل اللجنة يجب إبلاغه للأشخاص المعنيين كمؤسسة الائتمان والتنظيم المهني المنضمة له والجهاز المركزي الذي تنتمي إليه.

الفرع الثالث : طبيعة قرارات اللجنة البنكية

تتمتع القرارات الصادرة من اللجنة بحجية الشيء المقضي به وذلك بإعتبارها جهة قضاء، وطالما أنّ اللجنة تصدر هذه القرارات في إطار اختصاصها القضائي كما سبق ا لإشارة إليه فإنها تعتبر غير مسؤولة عن فحوى أو مضمون هذه القرارات، غير أنه قد يطرح التساؤل حول طرق الطعن في هذه القرارات الصادرة من اللجنة بإعتبارها جهة قضاء؟. إن الإجابة على هذا السؤال كانت محلاً لخلاف كبير، ففي ظلّ قانون 13 يونيو سنة 1941 أقرّ مجلس الدولة أن قرار سحب الاعتماد لبنك من البنوك هو قرارا قضائي يخضع للطعن بالنقض أمام مجلس الدولة، بينما المادة 52 من القانون سالف الذكر تنص على أنه " قرارات التأديبية الصادرة من لجنة رقابة البنوك هي قرارات قابلة للطعن فيها لتجاوز السلطة أمام مجلس الدولة". ويعتبر كذلك قرار تعيين مصفي بمثابة قرار قضائي، ويجب الملاحظة أنه وفقاً لقانون 1941 فإنّ اللجنة البنكية تتصرف تارةً بإعتبارها قضاء إداري،

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 97 وما بعدها .

لإسيما عندما تتخذ عقوبات تأديبية متواترة أخرى تصرف باعتبارها قضاء إستئنافياً طالما أنها مختصة بنظر الطعون الإستئنافية بالإلغاء التي يمكن أن يحال إليها.

والخلاصة أن سلطة توقيع العقوبات أو الجزاءات التي تملكها اللجنة البنكية لا تنتمي إلى مجال الجزاءات الإدارية طالما أن القانون أقر بأن اللجنة البنكية تتصرف في هذه الحالة بصفقتها قضاءً إدارياً أو كمحكمة إدارية.

المطلب الثاني: وسيط الجمهورية

يجب إبداء ملاحظة أولية على عنوان هذا المطلب وتتمثل في أننا أطلقنا تسمية فردية "وسيط الجمهورية" على مؤسسة المفترض أنها جماعية أي تتكون من عدة أشخاص وليس فرداً واحداً، وبمعنى آخر فإن وسيط الجمهورية ليس فرداً واحداً يقوم بمهمة خاصة ويعتبر كسلطة إدارية مستقلة وإنما هو رئيس الهيئة أو المؤسسة التي تسمى مؤسسة "وسيط الجمهورية" والتي تضم بجواره العديد من معاونين له¹.

ولقد ظهر الوسيط لأول مرة في فرنسا عام 1973 وتحديداً بصدور القانون المنشئ له في الثالث من يناير عام 1973، والمعدل بالقانون الصادر في سنة 1976 وهو نظام مقتبس من نظام المندوب البرلماني (الأمبودسمان) Ombudsman والذي أنشئ لأول مرة عام 1806 في الدول الإسكندنافية، ونقل إلى الدول الأنجلوسكسونية تحت تسميةات مختلفة وهي : المفوض البرلماني في بريطانيا parlementary commissioner و حامي المواطن في كندا protecteur du citoyen¹.

1- جورج فوديل و بيار دلفوفية ، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، بيروت ، 2001 ، ص 19 .
2 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 123 وما بعدها .

ويعتبر الوسيط وسيلة من وسائل الرقابة غير المباشرة التي تمارسها السلطة السياسية على الإدارة، حيث أنه يقدم تقريراً سنوياً لرئيس الجمهورية والبرلمان يتضمن ما أنجزه من أعمال علاوَهلى ملاحظاته حول الإدارة والصعوبات التي تواجه الموظفين العموميين في عملهم ومقترحاته بشأن تعديل بعض النصوص القانونية أو اللوائح التي يرى أنها ضرورية لتجنب الفساد أو الأوضاع غير العادلة داخل الإدارات أو التي تساعد على السير الحسن لإدارة الدولة.

الفرع الأول: طريقة تعيين الوسيط

يعين الوسيط بمرسوم صادر من مجلس الوزراء لمدة ست (06) سنوات غير قابلة للتجديد.

وخلال هذه المدة لا يجوز عزله أو فصله من عمله إلا في حالة وجود مانع مؤكد لديه يمنعه من ممارسة عمله، ويتمتع الوسيط خلال عمله بحصانة قانونية مثل أعضاء البرلمان فلا يجوز ملاحقته قضائياً أو حبسه أو مؤاخذته على ما يبديه من آراء ومقترحات خاصة بعمله، ويتمتع الوسيط خلال مدة عمله باستقلال كامل تجاه السلطات العامة ولا يتلقى تعليمات من أي جهة، ويفقد الوسيط عمله إذا ما تم انتخابه كـممثل في البرلمان فلا يجوز له الجمع بين عمله كوسيط للجمهورية وعضوية البرلمان .

ويتعرض لعقوبة جنائية كل من ذكر اسم الوسيط أو عمل على ذكره متبوعاً بالإشارة لصفته الوظيفية في أي وثيقة للدعاية أو للإعلان¹ .

1 - يراجع: نص المادة 11 من قانون 1973 المتعلق بالوسيط الجمهورية الفرنسية.

ويقوم الوسيط فور تعيينه بإختيار مجموعة من معاونين له بحيث لا يتجاوز عددهم الخمسين (50) ويمكنه علاوة على هذا العدد أن يستعين بمستشارين في كافة التخصصات لإنجاز مهمته، ومدة وظيفة هؤلاء المعاونين ست (06) سنوات أيضاً أي نفس مدة وظيفة الوسيط ويختار الوسيط موظف فيه بحرية ويخضع هؤلاء الموظفون للقواعد العامة المطبقة في الوظيفة العامة.

ويختار الوسيط كذلك نائباً له في كل وزارة وابتداء من عام 1978 أصبح للوسيط الحق في تعيين مندوبين له في كل مقاطعة وتكون مهمتهم تقديم المشورة بصدد الشكاوى المرفوعة على هذه المقاطعات، وكذلك توعية المتعاملين مع الإدارة بدور مؤسسة الوسيط ولقد أسبغ المرسوم الصادر في 18 فبراير سنة 1986 على مندوبي الوسيط اسم "مندوب المقاطعات" ويقوم هؤلاء بفحص الملفات التي يرسلها لهم الوسيط وكذلك تقديم كل المعلومات والاستشارات للإدارات المختلفة داخل نطاق المقاطعة، ولا يمثل هذا التعديل الأخير توزيعاً للسلطة داخل مؤسسة الوسيط بل ظلت السلطة حصرياً في يد الوسيط ولكن أدخل المرسوم تعديلاً يهدف إلى إيجاد نوع من التوزيع المحلي لضمان فاعلية وسرعة اتخاذ القرار بما يتناسب مع ظروف كل مقاطعة.

الفرع الثاني: سلطات الوسيط

بعدما يتلقى الوسيط الشكاوى¹ يقوم أولاً بفحصها للتأكد من اختصاصه بها ومن توافر الشروط التي تطلبها القانون، وبعد قبول الشكاوى يبدأ الوسيط في إجراء التحقيق للوصول إلى أدلة تؤكد صحة أقوال الشاكي وله في سبيل ذلك القيام بالعديد من الإجراءات ويعطيه القانون الكثير من الصلاحيات.

1 - أثبتت الإحصائيات أن مؤسسة الوسيط تلقت من عام 1986 إلى عام 1991 حوالي 7000 سبعة آلاف شكاوى منها ثلاثة آلاف في عام 1991 ولكنه، ولكن بالطبع كان حوالي نصف ذلك العدد ليس له مسوغ قانوني أو غير قائم على أسباب تبرره وبالتالي لم ينظر فيه الوسيط والنصف الآخر استطاع الوسيط حل معظم منازعاته بطريقة ودية يراجع : جورج فوديل و بيار دلفوفية ، المرجع السابق ، ص 27 .

فيوفر القانون للوسيط حق الحصول على تسهيلات من السلطات العامة لأداء هذه المهمة، فالوزارات وجميع الهيئات الإدارية يجب أن يتاحو له أخذ أقوال الموظفين وله أن يوجه إليهم أسئلة أو استفسارات وأيضاً على أقسام الرقابة في الإدارات المختلفة أن يقدموا للوسيط ما يطلبه من تحقيقات أو مراجعات وإمداده بنتائجها.

بل إن الوسيط يستطيع أن يطلب من نائب رئيس مجلس الدولة أو من رئيس محكمة المحاسبات أن يقوموا بدراسات أو أبحاث لمصلحة نزاع معروض عليه.

وللوسيط كذلك أن يطلب من أي وزير تمكينه من الإطلاع على الوثائق والملفات الإدارية حتى السرية منها أو الخصوصية بشرط أن تكون متعلقة بالمسألة أو القضية المعروضة عليه، ولكن يمكن حجب المعلومات و الوثائق المتعلقة بالأمن القومي وبأمن الدولة وبالسياسة... عن الوسيط.

كما للوسيط أيضاً أن ينبه الإدارة المعنية على الثغرات الموجودة في بعض النصوص القانونية أو اللائحية أو بعض الممارسات والتي من شأنها تكرار أخطاء معينة يتم تقديم شكاوى بشأنها.

بل أن له أن يقدم في تقريره السنوي المرفوع لرئيس الجمهورية والبرلمان -كما أشرنا إليه سابقاً - توصيات بإدخال بعض التعديلات على النصوص التشريعية واللائحية تضمن السير الحسن لإدارات الدولة وتعمل على تجنب أسباب الشكوى.

ويملك الوسيط أخيراً إحالة الموظف المخطئ للسلطات التأديبية لتوقيع جزاء عليه إذا تبين له أثناء نظر الشكوى ارتكاب الموظف ما يستوجب توقيع هذا الجزاء بل يمكن أن يصل الأمر إلى إحالته للنياية العامة إذا ثبت ارتكابه جريمة تستأهل هذه الإحالة.

الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للوسيط

يعتبر الوسيط كحلقة وصل بين الإدارة والمتعاملين معها حيث يلعب دوراً هاماً في إقامة - جسور مبنية على أساس العدالة أكثر منها على أساس القانون - بين الإدارة والمتعاملين معها مما يجعل دوره أحياناً أكثر فعالية من دور القاضي.

وتطبيق القانون بطريقة حرفية قد تبعد أحياناً عن تطبيق العدالة التي يسعى إلى تحقيقها الوسيط، عبر حل المنازعات بطريقة ودية ويعالج الوسيط الأخطاء الإدارية بطريقة التوجيه والإرشاد محاولاً ليس فقط حل النزاع المعروض أمامه بل تجنب حدوث مثله مستقبلاً سواء عن طريق تنبيه الإدارة للخطأ وأسبابه وحثها على عدم تكراره سواء عن طريق توصياته أو اقتراحات⁴ بإدخال تعديلات تشريعية ولأهمية بهدف ضمان السير الحسن للإدارة .

بل أن البعض قال بأن تجربة الوسيط تؤكد وجود جسور بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء، ولقد نشأت هذه الجسور إما بواسطة⁵ لمشروع أو بناء عن الممارسة العملية.

فالمشروع لا يمنع اللجوء المتزامن - في وقت واحد - إلى الوسيط والقاضي ولكنه يحرم فقط تدخل الوسيط في الإجراءات القضائية، فيملك الوسيط فقط توجيه أوامر للإدارة لتنفيذ حكم قضائي واجب التنفيذ أو إرسال توجيهات وتوصيات للإدارة عندما تكون طرف في نزاع معروض أمام المحاكم لمطالبتها بالعمل على سرعة حل النزاع وعدم إطالة أمده.

ولا يقوم الوسيط فقط بتسوية المنازعات القائمة بل يقوم بدوره تكميلي لعمل القضاء الإداري فهو يحاول التخفيف من النتائج الضارة المتولدة عن رفض القاضي الإداري ل فرض رقابته على بعض الأعمال الهامة جداً مثل الأعمال الحكومية بل وحتى على بعضها الأقل أهمية مثل التدابير الداخلية أو على تلك التي لا تقبل الطعن فيها أمام القضاء لفوات مواعيد الطعن.

حيث إنّ تقديم الشكوى أمام الوسيط لا يرتبط بمواعيد، بل يمثل الوسيط أحياناً فرضية التدخل اللاحق للتسوية القضائية للمنازعة بل إنّ تعديل سنة 1976 أضاف للوسيط إمتيازاً جديداً وهو إمكانية إصدار أوامر للإدارة الممتنعة عن تنفيذ حكم قضائي.

ولم يطلق المشرع الفرنسي اسم السلّطة الإدارية المستقلة على الوسيط إلاّ عام 1989 وعندما أطلقها جاءت بدون ذكر لصفة "الإدارية" فقرر القانون رقم تسعة (09) لسنة 1989 في المادة (622) منه أن الوسيط "سلّطة مستقلة" مما أثار لبس حول طبيعته القانونية أي هل يعتبر سلطة إدارية أم لا والذي عزز من هذا الالتباس تشبيه الوسيط بالقاضي الإداري أي إطفاء طبيعة شبه قضائية عليه، ولكن من المستقر عليه فقهاً و قضاءً أن الوسيط سلّطة إدارية مستقلة بمعنى الكلمة وقراراته برفض أو قبول الشكوى قرارات إدارية تخضع لرقابة القاضي الإداري أيضاً تأسيساً على طريقة تعيينه والصلاحيات الممنوحة له، ولقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي في العد يد من أحكامه، أن الوسيط بمثابة سلّطة إدارية وأسس هذا الرأي على أساس تعيين الوسيط بمرسوم *décret* مما يستتبع إسباغ رقابة القاضي الإداري عليه¹.

1 - حيث أقر مجلس الدولة اختصاص القاضي الإداري بفحص مشروعية القرارات الصادرة من الوسيط

Nicole Decoopman-Le control Juridictionnel des autorités :
administratives indépendants – le droit administratif en mutation-1993 p.p 212. 213

المطلب الثالث : اللجنة الوطنية للاتصالات و الحريات

تم إنشاء اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات بالقانون الصادر في 1986/9/30، ولقد خلع هذا الأخير وصف "السلطات الإدارية" على هذه اللجنة مما يجعلها من السلطات المعهودة التي أضفى عليها القانون صراحة هذه الصفة، كما أضفى عليها المجلس الدستوري نفس الصفة في أحكامه¹. وتعمل هذه اللجنة في مجال المعلوماتية والاتصالات مع سلطات أخرى مثل اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات CNIL والتي أنشئت عام 1978 .

ولقد حلت اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات محل السلطات العليا للاتصال السمعي البصري La haute autorité de la communication audio visuelle، والتي كانت قد أنشئت عام 1982 ويسعى المشرع الفرنسي من خلال هذه السلطات إلى إتاحة الإعلام الكامل للمواطن بكافة الطرق والوسائل وحماية التعبير التعددي لمختلف التيارات والآراء عبر وسائل الإعلام المختلفة.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص، ص: 146 و 147 .

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات

تنص المادة الرابعة في الفقرة الأولى من قانون 1982 على أن "اللجنة الوطنية للاتصال والحريات لها سلطة إدارية مستقلة وتتكون من ثلاثة عشر عضواً يتم تعيينهم بواسطة مرسوم صادر من مجلس الوزراء على النحو التالي:

- عضويين يتم إختيارهما بواسطة رئيس الجمهورية.
- عضوين يتم إختيارهما بواسطة رئيس مجلس النواب .
- عضوين يتم إختيارهما بواسطة رئيس مجلس الشيوخ.
- عضو ينتمي لمجلس الدولة " قاضي " يتم إنتخابه بواسطة أعضاء مجلس الدولة على أن يكون بدرجة مستشار على الأقل.
- قاضي من قضاة محكمة النقض يتم إنتخابه بواسطة أعضاء محكمة النقض على أن يكون بدرجة مستشار أو محام عام على الأقل.
- قاضي من قضاة محكمة المحاسبات يتم إنتخابه بواسطة أعضاء محكمة المحاسبات على أن يكون بدرجة مستشار على الأقل.
- عضو ينتمي للأكاديمية الفرنسية يتم إختياره بواسطة الأكاديمية.
- ثم يقوم العشرة أعضاء السابق ذكرهم بإختيار ثلاثة أعضاء آخرين حتى يصبح العدد الإجمالي ثلاثة عشر عضواً."

ولقد حدد القانون فئات معينة يتم إختيار هؤلاء الثلاثة منهم فيتم إختيار واحد ينتمي لقطاع الإنتاج السمعي البصري وآخر ينتمي لمجال الاتصالات أما الثالث فيتم إختياره من العاملين في الصحافة المكتوبة، وكان عدد أعضاء السلطة العليا للاتصال السمعي البصري لا يتجاوز تسعة أعضاء وأعضاء اللجنة غير قابلين للعزل خلال مدة عملهم التي تصل إلى تسع (9) سنوات .

وإذا كان تعيين أعضاء اللجنة يتم بواسطة مرسوم صادر من مجلس الوزراء فإن الحكومة لا تتدخل في عمل اللجنة من الناحية الفعلية سواء بإعطاء أوامر أو تعليمات أو بالتدخل في عملية إختيار الثلاثة أعضاء الذين يقوم زملاؤهم العشرة بإختيارهم .

ونلاحظ أن كل المعايير الديمقراطية قد تم الأخذ بها في تشكيل اللجنة حيث يوجد عضوان يختارهما رئيس الجمهورية وآخران يقوم بترشيحهما رئيس مجلس النواب الفرنسي وعضوين من إختيار رئيس مجلس الشيوخ مما يتيح إشتراك السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في إختيار أعضاء اللجنة وكذلك هناك ثلاثة أعضاء ينتمون للسلك القضائي، وروعي في إختيارهم الانتماء لأكبر الهيئات القضائية الموجودة على الساحة (مجلس الدولة - محكمة النقض - محكمة المحاسبات) وروعي كذلك إختيار هؤلاء القضاة من أعلى الدرجات القضائية وأن يقوم زملاؤهم بإتخابهم لشغل عضوية اللجنة الوطنية للاتصال والحريات وعندما يصل عدد الأعضاء المعينين إلى عشرة يقوم هؤلاء الآخرون بإختيار ثلاثة أعضاء على أساس تخصصهم المهني القريب من مجال عمل اللجنة، ويمثل قيام أعضاء اللجنة العشرة بإختيار ثلاثة من زملائهم لإستكمال النصاب الخاص باللجنة من أبرز المظاهر الديمقراطية في الاختيار الحرّ الذي لا يخضع لأي ضغوط أو تأثيرات خارجية .

الفرع الثاني: إختصاصات اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات

وتحدد اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات القواعد المتعلقة بال حملات الانتخابية وأساليب التعبير عن الأفكار السياسية وحق الرد والقواعد العامة للبرمجة والشروط العامة لإنتاج الأعمال المنشورة أو المذاعة سواء في التلفزيون أو الراديو.

كما أن لها سلطة إعطاء تصاريح أو رفض منحها وتعيين رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة بها، بل وتملك أحياناً سلطة إصدار أوامر وتوقيع جزاءات أو غرامات تهديدية . وأخيراً فإن لها دوراً هاماً في مجال تثقيف المواطنين وإعلامهم بحقوقهم وواجباتهم.

ويمكننا القول أن كلا من القطاع العام والقطاع الخاص في مجال الإعلام تخضعان لسلطة اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات.

ولقد أكد المجلس الدستوري في حكمه الصادر في 18/9/1986 على استقلال هذه اللجنة بقوله أن " حرية الاتصال السمعي البصري تجد أساسها في إعلان حقوق الإنسان والمواطن "وبالتالي فإن الاستقلال الممنوح للجنة الوطنية للاتصال والحريات من حيث المبدأ يطابق التوفيق الموجود بين الاتصال الحرّ وبين الأفكار والآراء والموضوعات ذات القيمة الدستورية والتي يتصل بصفة خاصة بإعلاء شأن تيارات التعبير الثقافي والاجتماعي .

ولقد حدد المجلس الدستوري في هذا الحكم الطبيعة القانونية للجنة والسلطات الإدارية المستقلة عموماً وأقرّ بخضوعها في نفس الوقت للرقابة القضائية.

1 - يراجع: المادة 11 الفقرة الثانية من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في ديسمبر 1948 .

وتخضع السلطة المشروعية والتي يمكن أن تتم سواء بواسطة الحكومة، أو بواسطة أي شخص له مصلحة عن طريق رفع دعوى قضائية .
ومن جهة أخرى فإنّ المجلس قد كرس في حكمه الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة وبصفة خاصة رقابة المشروعية، كما أن التوصيات التي تصدرها — جنيفي المجلس الدستوري بأنها قرارات ذات

الطابع الإلزامي أو الوجوبي *Décision de cartre obligatoire*

من حيث قابليتها للطعن فيها لتجاوز السلطة.

كذلك فهو يخضع رفض أو إمتناع الـ CNCL لإستخدامها لسلطاتها لرقابة القاضي الإداري بدعوى تجاوز السلطة .

وفي حكم للمجلس الدستوري الصادر في 23 يناير 1987 ركزّ المجلس الرابطة أو العلاقة الموجودة بين صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة وبين وظيفتها، وفيما يتعلق بالجنة" فإنّ السلطات الممنوحة لها بواسطة القانون يجب أن تكون مفهومة في ضوء المبادئ التي قررها المشرع، تلك المبادئ التي يتردد المجلس في وضعها كمبدأ أولي للتعددية والذي يعتبر بمثابة هدف دستوري".

ومن جهة أخرى فإنّ المجلس قد أقرّ بفكرة واسعة جداً لسلطة إتخاذ القرار مقارنةً بتوصيات الجنة بالقرارات ذات الطابع الإلزامي الخاضعة لرقابة القاضي.

وقد منح القانون الصادر في 1986 الـ CNCL سلطة رفض أو سحب تصريح أو إذن لمؤسسة خاصة في حالة عدم مراعاتها لالتزاماتها بعد إنذار صاحب المصلحة في الإذن أو التصريح ولم يعلن المجلس عن رأيه فيما إذا كان هذا بمثابة جزاء إداري أم لا.

وهناك صلاحيات خاصة للجنة فهي تعتبر الوحيدة من بين السلطات الإدارية المستقلة التي من حق رئيسها التقاضي باسم الدولة.

وتنص المادة 42 في فقرتها السابعة والثامنة ، من قانون الخاص بحرية الاتصالات على أن رئيس الـ CNCL يمكنه اللجوء إلى القاضي الإداري أو القاضي العادي فيستطيع أن يطلب من رئيس القسم القضائي في مجلس الدولة أن يأمر بصفة مستعجلة الأشخاص الذين خالفوا أو خرقوا القواعد القانونية بأن يمتثلوا للالتزامات التي تقرها النصوص القانونية.

ويمثل هذا الإجراء توسعاً لا يمكن إنكاره في وظيفة القاضي الإداري بالنسبة للأمور المستعجلة.

ومن جهة أخرى فإن هذا الإجراء يعتبر حلاً أصلياً لا مشاكل التي يثيرها تطبيق القرارات المتخذة بواسطة سلطة إدارية مستقلة.

وتعطي المادة 42 من القانون المذكور أعلاه لرئيس CNCL إمكانية اللجوء إلى نائب الجمهورية في حالة المخالفات المعاقب عليها بواسطة قانون 30 / 9 / 1986، وأحكام هذه المادة تنسجم مع نص المادة 20 التي تمنح لرئيس الـ CNCL حق اللجوء إلى القضاء باسم الدولة.

مما سبق ذكره نصل في الأخير إلى أن الـ لجنة سلطة إدارية مما أنها ليست تشريعية ولا قضائية وأنها تتدرج في إطار السلطات المحجوزة للحكومة وللمرافق التي تنتمي إليها¹، مما يجعل قراراتها قابلة للطعن فيها أمام القضاء الإداري، ويتم نشر القرارات الصادرة من اللجنة في الجريدة الرسمية.

وفي الأخير ما نستطيع قوله هو أن اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، سلطة إدارية مستقلة ليس فقط تجاه الدولة ولكن أيضاً تجاه السلطات الإدارية التقليدية التابعة للدولة، حيث تشترك اللجنة بصورة مباشرة في ثلاث مهام أساسية وهي وضع اللوائح وإصدار الأوامر واللجوء إلى القضاء أي حق التقاضي .

1 - هذا على حد تعبير الدكتور عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 155 .

المطلب الرابع : لجنة علميات البورصة

إنّ تنظيم ممارسة الحرية الاقتصادية يتطلب إنشاء هيئات تسعّر على القيام به وهذا ما تقوم به لجنة عمليات البورصة، فلقد أنشئت هذه اللجنة بالمرسوم رقم 833- 67 الصادر في 28 سبتمبر سنة 1967 للسهر على حماية الإدخار العام وعلى سير الحسن لبورصة الأوراق المالية. فبورصة الأوراق المالية تعتبر سوقاً له طبيعة خاصة وتقوم لجنة عمليات البورصة بتنظيم هذه السوق .

ولقد أصبحت هذه اللجنة سلّطة إدارية مستقلة حقيقية بعد صدور القانون رقم 53 - 89 الصادر في 2 أغسطس سنة 1989 الخاص بأمن وشفافية السوق المالي حيث كانت مهمتها قبل صدوره تنحصر في الرقابة على السير الحسن للبورصة وحماية الإدخار العام فإتسعت مهامها بعد صدوره لتشمل الرقابة على الشركات العاملة في مجال الإدخار والشركات المدنية العقارية والجمعيات.

ولقد طور هذا القانون سلطة التحقيق التي تقوم بها اللجنة ومنحها القيام ببعض التدابير التحفظية وأعطاهم الحق في توقيع جزاءات مالية وسلطة إصدار أوامر.

الفرع الأول : تشكيل اللجنة

يتم تعيين رئيس اللجنة علاوة على ثمانية أعضاء آخرين وفقاً للشروط الآتية¹ :

- يتم تعيين الرئيس لمدة ست سنوات بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء.
- يتم تعيين الأعضاء لمدة أربع سنوات (04) وهم :

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص:ص 157 و158 .

- 1- مستشار من مجلس الدولة ويتم تعيينه بواسطة نائب رئيس المجلس.
 - 2- مستشار من محكمة النقض يتم تعيينه بواسطة الرئيس الأول للمحكمة.
 - 3- مستشار من محكمة المحاسبات بقرار من رئيس المحكمة.
 - 4- عضو من مجلس البورصات يتم تعيينه بواسطة المجلس.
 - 5- عضو من مجلس الأسواق يتم تعيينه بقرار من ذلك المجلس .
 - 6- عضو عن بنك فرنسا البنك المركزي الفرنسي " يتم تسميته بواسطة محافظ البنك.
 - 7- شخصين يتم إختيارهما بواسطة الستة أعضاء السابق ذكرهم.
- ويلحق باللجنة محققون يتم تعيينهم بواسطة رئيس اللجنة وتضم كذلك إدارات خاصة ولها ميزانيتها الخاصة بما يضمن إستقلالها المالي تجاه الحكومة.

الفرع الثاني: سلطات لجنة عمليات البورصة

إنّ لجنة عمليات البورصة تمارس سلطات عديدة فلها سلطة لائحية بالاشتراك مع وزير المالية وما يصدر منها في هذا الصدد يعتبر بمثابة قرارات إدارية، كما أن لها سلطة إصدار قرارات فردية وتملك اللجنة كذلك سلطة اعتماد تنظيمات التوظيف الجماعي للأموال وتملك سلطة إصدار الأوامر للشركات التي تكون أعمالها غير مطابقة لجدول سعر الصرف من أجل إلزامها بنشر الوثائق الصحيحة وللأشخاص الذين يقدمون بأعمال من شأنها إفساد نظام السوق أو يحاولون الوصول على مزايا غير مبررة وفقاً للسير العادي للسوق أو يعتدون على مبدأ المساواة في الحصول على معلومات وذلك من أجل إلزامهم بالتوقف عن هذه الممارسات¹.

1- Nicole Decoopman: Op.Cit, -p 211

كما تملك اللجنة سلطة توقيع الجزاءات المالية على أولئك الذين يقترفون الممارسات المذكورة، ويجب أن تقوم اللجنة بتسبيب ما تصدره من قرارات وترفع تقريراً سنوياً بأعمالها وملاحظاتها وتوصياتها إلى رئيس الجمهورية ويتم نشره في الجريدة الرسمية .

كما تقوم اللجنة باستلام طلبات واستفسارات من المواطنين بغرض الوصول على معلومات حول حقوقهم أو شكاوى أو طلبات للمشورة.

الفرع الثالث: الطعن في قرارات اللجنة

كإجراء يصدر عن اللجنة من لوائح أو تصديقات أو إتمادات بمثابة قرارات إدارية تخضع للطعن فيها أمام مجلس الدولة لتجاوز السلطة، أما الأوامر والجزاءات المالية تخضع للطعن عن طريق القضاء العادي متمثلاً في محكمة استئناف باريس، ويتم تطبيق القاعدة الخاصة بوقف التنفيذ بطلب يرفع لرئيس محكمة استئناف باريس وفقاً لقضاء المجلس الدستوري.

وقد أعطى قانون 2 أغسطس 1989 إلى القاضي العادي وتحديدًا "محكمة استئناف باريس" باختصاص فحص الطعون المرفوعة ضد القرارات الصادرة من لجنة عمليات البورصة فيما عدا الاستثناء الخاص باللوائح والإتمادات. ولقد أقرّ المجلس الدستوري باختصاص القضاء العادي بالنظر في أي نزاع متعلق باللجنة بما في ذلك طلبات التعويض على عدم مشروعية قرارات اللجنة وهو ما أخذ به مجلس الدولة في حكمه الصادر في 6 يونيو 1990 في قضية

Campagni dimantaire d'anvers حيث قضى بعدم إختصاصه بنظر دعاوى التعويض المرفوعة ضد قرارات لجنة عمليات البورصة وكانت محكمة ليلفتنّ باريس قد قضت في حكمها الصادر في 1990/5/29 بعدم اختصاصها بالنظر في دعاوى التعويض المتعلقة بقرارات اللجنة، على أساس أن قانون 2 أغسطس

قد خرج على القاعد العامة في توزيع الاختصاص بين كلا النظامين القضائيين أي العادي والإداري¹.

ولما عرض الأمر على محكمة التنازع للفصل في هذا التنازع السلبي في الإختصاص قضت في حكمها الصادر في 22 يونيو 1992 بإختصاص القضاء العادي وكررت حرفياً ما أخذ به مجلس الدولة في حكمه المشار إليه سابقاً ولقد كان الحل الذي توصلت إليه محكمة التنازع حاسماً في تبسيط الأمور وإيضاحها حيث ينعقد الإختصاص لمحكمة استئناف باريس للنظر في عدم مشروعية القرارات الصادرة من لجنة عمليات البورصة وتختص كذلك بالحكم في الآثار الناجمة عن عدم المشروعية، أي في طلبات التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات غير المشروعة.

- غير أنّ ما يمكن الإشارة إليه أخيراً في تعدد طرق الطعن أمام لجنة عمليات البورصة نظراً لإتساع اختصاصاتها، فيمكن اللجوء إليها بالطرق الآتية:

- أ) بواسطة سلطات حكومية عندما يطلب من اللجنة إجراء تحقيق عاجل أو لمجرد طلب معلومات منها.
- ب) بواسطة سلطات قضائية حيث يمكن أن تخاطب هذه السلطات اللجنة وتطالبها بتقديم الرأي حول قضايا ومنازعات متطورة أمام القضاء وتدخل في اختصاص اللجنة.
- ج) من تلقاء نفسها في إطار ممارسة اختصاصاتها في الضبط في مجال بورصة الأوراق المالية.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 162

المبحث الثاني : دراسة نماذج لبعض السلطات الإدارية في الدول الأنجلوسكسونية

شهدت بعض الدول وجود نماذج مشابهة للنموذج الفرنسي من السلطات الإدارية المستقلة، وإن كانت التسمية سنك ون مختلفة من دولة إلى أخرى ولكن الذي يهمنا وجود عناصر معينة في منظمة أو هيئة ما حتى يمكن وصفها بالسلطة الإدارية المستقلة كما وضحنا سابقاً.
وسنتعرض في هذا المبحث إلى التجربة الأنجلوسكسونية في هذا المجال مثل: بريطانيا ، والولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الأول: السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا

يعتبر المصطلح الإنجليزي المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة " هو الأقرب للحقيقة في وصف حالة السلطات الإدارية المستقلة، حيث أن هذه المنظمات تتمتع باستقلال نسبي ولم يقل أحد على الإطلاق إن استقلالها كامل وتام، ويستخدم مصطلح المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة " المعروف باختصار باسم الـ "quangos" أي "quasi,autonomous governmental organisations" لنت العديد من الهيئات والمنظمات العاملة في مجالات شتى في بريطانيا ومن أهمها:

١٠ هيئة الإذاعة البريطانية

The British Broadcasting Corporation (BBC)

١١ سلطة الطيران المدني Civil Aviation authority

١٢ لجنة المساواة العنصرية Commission for racial equality

١٣ لجنة أبحاث الدواء Midical Research council

Commonwealth ٤ هيئة تنمية وتطوير الكومنولث
Development Corporation
Price Committee ٤ لجنة الأسعار
University Grants Committee ٤ لجنة المنح الجامعية
Science reserch council ٤ مجلس البحث العلمي
British film institute ٤ المؤسسة البريطانية للأفلام
Sports council ٤ مجلس الرياضة

- وهناك العشرات من هذه الهيئات تحت تسميات مختلفة منها : المجلس،
المركز، الهيئة، اللجنة، السلطة، المؤسسة، الوكالة.

ويجمع هذه الهيئات صفات مشتركة أهمها أنها لا تتدرج في المرافق
العامة الإدارية ولا تعتبر مؤسسات عامة، وهذه الهيئات وإن كانت لا تعتبر
مستقلة تماماً عن الحكومة إلا أنها تحظى بدرجة هامة وكبيرة من الاستقلال،
فيمكنها إختيار عدد من الموظفين للعمل لديها إتباع الإجراءات المعتادة لإختيار
الموظفين العموميين.

وتتفاوت المهام الملقاة على عاتق هذه الهيئات بصورة كبيرة كما تتفا وت
أهمية وحجم هذه الهيئات فقد نجد هيئة صغيرة جداً تمارس وظيفة محدودة،
فحين نجد بعضها الآخر يطلع بمسؤولية مثل سلطة الطاقة النووية مقارنةً مع
مجلس تنمية وتطور البطاطس.

ويختلف كذلك أساس نشأة هذه الهيئات فبعضها يتم إنشاؤه عن طريق
تشريع برلماني بمرسوم أميري [Charte Royal¹]، والبعض الآخر يتم إنشاؤه
بمجرد قرار وزاري.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص: 170 و 171 .

ويجمع هذه الهيئات قاسم مشترك يتمثل في إتخاذ القرار بطريقة جماعية على غرار الوكالات المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية. فالهيئات غير الحكومية شبه المستقلة في بريطانيا تتواجد في مجالات كثيرة منها :

1 - في المجال الثقافي:

إن مجلس الفنون Arts Council : ظلت بريطانيا فترة طويلة لا تعرف وزيراً مختصاً بالثقافة وإن كان بها وزير الفنون ولكن اختصاصاته محدودة جداً ويمارس مجلس الفنون دوراً هاماً على الصعيد الثقافي مما يجعله السلطة التنفيذية الحقيقية المسؤولة عن السياسة الثقافية، ومجلس الفنون تم إنشاؤه عام 1946 مما يجعله أقدم المؤسسات التي تنتمي إلى النموذج المستقل.

ويتكون المجلس من قسمين :

يأتي على قمة المجلس "مجلس الإدارة" حيث يتم تعيين أعضائه عن طريق الحكومة وهو مسئول عن إصدار القرارات الهامة ويعمل تحت سلطته الإدارات التي تقوم بتحضير وإعداد القرارات وكذلك العمل على تنفيذها بعد صدورها، وهناك أيضاً السكرتير العام والذي يتم تسميته بواسطة الحكومة أيضاً بناءً على إقتراح المجلس ويدير السكرتير العام المجلس الإداري. وتتمثل وظيفة المجلس في الإرتقاء بالأنشطة الفنية والثقافية في بريطانيا العظمى كما يلعب المجلس دوراً هاماً كوسيط بين السلطة السياسية والمنظمات الثقافية، فيعرض على الحكومة الاحتياجات المادية للمنظمات الفنية المستقلة والجمعيات الإقليمية للفنون بما يساعد على حفاظ وتطوير الأنشطة الثقافية، ويقوم المجلس من ناحية أخرى بتوزيع المساعدات الإجمالية التي تقرها الحكومة بين المنظمات الثقافية والفنية المختلفة.

لا يملك المجلس إلاّ قدراً ضئيلاً من المسؤولية في مجال الإنتاج الفني وإدارة الأماكن الثقافية كالمتاحف والمسارح، فهو يدير على سبيل المثال المسرح الوطني، ومجمع شكسبير الملكي و الأوبرا والأوركسترا السيمفوني الوطنية وكل هذه النماذج السابقة تعتبر منظمات فنية مستقلة.

٣ المركز البريطاني:

إذا كان مجلس الفنون يهتم بمعظم الأنشطة الثقافية في بريطانيا العظمى إلاّ أن هناك منظمة أخرى وهي المركز البريطاني، الذي يعتبر أيضاً سلطة إدارية مستقلة ويعني بالتبادل الثقافي الدولي والعمل على نشر الثقافة البريطانية في الخارج وله دور هام في عملية التبادل الفني والزيارات بين الفنانين والباحثين والعلماء والطلبة وإقامة المعارض ودورات اللغة الإنجليزية.

2 - في مجال البحث العلمي :

تقوم خمس (05) سلطات مستقلة بدور هام في مجال البحث وكل سلطة منوط بها العمل على تطوير البحث العلمي في مجال متخصص جداً يعرف من الإسم الذي يطلق على كل سلطة وهي :

٣ مجلس البحث الطبي Medical Reserch council

٣ مجلس أبحاث الزراعة والغذاء Agriculture and food

٣ مجلس البحث العلمي والهندسي science and engineering

٣ مجلس البيئة الطبيعية Natural Environment council

٣ المجلس الإقتصادي والإجتماعي للبحث Economie and social Reserch council

وتقوم هذه المجالس السابقة بالعديد من المهام البحثية والعلمية، مثل الإدارة المباشرة للمكتبات أو المعاهد العلمية وتوزيع المساعدات المالية على مراكز البحث ومشروعات الأبحاث في الجامعات والمستشفيات علاوة على قيام كل مجلس بتحديد ومتابعة السياسة البحثية الخاصة به بما يتفق مع الغرض الذي أنشئ من أجله .

ويوجد بالمجالس البحثية السابقة أجهزة متشابهة مثل مجلس العلماء ويجمع المتخصصين في مجال بحث معين ورئيس للمجلس يتفرع بصورة كاملة لإدارة أعمال المجالس يتم تعيينه لمدة خمس سنوات .

كما يوجد لجان من المتخصصين لكل علم من العلوم ويتم اختيار أعضاء هذه اللجان بواسطة المجلس نفسه على أساس خبرتهم، ومدة عضويتهم أربع سنوات¹ .

3 - في مجال الاتصالات :

يعتبر مجال الاتصالات Communication من المجالات الهامة والمؤثرة في الحياة اليومية لكافة المواطنين حيث يشتمل هذا المجال على وسائل الإعلام المسموعة والمرئية وأيضاً مجال الاتصالات الهاتفية. ويمكننا أخذ هيئة الإذاعة البريطانية السابقة الذكر أي BBC كنموذج هام للسلطات المستقلة في مجال الاتصالات في بريطانيا.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 175 .

حيث تم إنشاء هيئة الإذاعة البريطانية BBC، عام 1926 وإذا كان أعضاء الهيئة يتم تعيينهم بمرسوم إلا أن الهيئة نجحت في مقاومة الضغوط التي كانت تمارسها الحكومة¹.

وتقوم الحكومة بتعيين مديري الهيئة BBC ورئيسها ويقوم مديرو الهيئة بدورهم باختيار المدير العام ورؤساء القنوات وللمديرين كذلك سلطة الرقابة على الأنشطة والبرامج في هيئة الإذاعة البريطانية ويقومون بالبحث والتحري عن الشكاوى والانتقادات التي تقدم من الجمهور ويمثل الهيئة المحافظين (المديرين) Board of Gouvernars

المطلب الثاني : السطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل التنظيمات التي يمكن أن نطلق عليها "سلطة إدارية مستقلة"، والمقصود هنا اللجنة التجارية بين الولايات أي "Inter states Commrce Commission" (ICC) .

حيث أنشئت عام 1989 بقانون صادر من الكونجرس وبعد ذلك التاريخ تعددت صور هذه المنظمات واتسع نطاق نشاطها ليشمل مجالات كثيرة

1- Franck Moderne , la models étrangers (études compares) les autorités administratives indépendants , 1988 , p 202

ومتنوعة ويوجد في الولايات المتحدة الآن العشرات من هذه السلطات نذكر منها على سبيل المثال :

- ن اللجنة الفيدرالية للعمل
- ن لجنة الأمن والأوراق المالية
- ن لجنة التنظيم النووي
- ن إتحاد مجلس الإحتياط
- ن المجلس الوطني لعلاقات العمل
- ن اللجنة التجارية بين الولايات
- ن لجنة الاتصالات الاتحادية
- ن لجنة الانتخابات الإتحادية
- ن وكالة حماية البيئة
- ن لجنة تنظيم الطاقة
- ن لجنة حماية المستهلك
- ن الإدارة الوطنية للفضاء والملاحة الجوية

ويوجد العديد منها فمن الصعب وضع قائمة كاملة للوكالات المستقلة .

ونلاحظ من النماذج السابق ذكرها أن هناك تسميات مختلفة تطلق على هذه الوكالات مثل لجان Commission أو مجالس Boards أو وكالات agancies ولا يوجد لمصطلح " سلطة" المتعارف عليه في فرنسا.

غير أن الإدارة الأمريكية تشمل على العديد من الهياكل المؤسسية المتدرجة رئاسياً والخاضعة لقمة الهرم الرئاسي، لتمثل في رئيس الجمهورية ثم الوزراء ولا يوجد تشريع عام في أمريكا يحدد الهياكل الإدارية للدولة فلقد أعطى الدستور الإتحادي للكونجرس مهمة تنظيم المرافق الإدارية .

أما بالنسبة للرئيس فإنه يملك سلطة الإشراف والتنسيق فيما يتعلق بنشاط الإدارة المركزية مما يعني أن سلطاته مقيدة نوعاً ما تجاهها وهذا ما أكدته المحكمة العليا في حكم لها صادر عام 1985 .

أما فيما يتعلق بالوكالات المستقلة فإنها تتمتع باستقلال كبير إتجاه الرئيس فهو لا يستطيع عزل أو فصل أعضائها إلا في حالة الخطأ الجسيم الذي يبرر توقيع جزاءات تأديبية عليهم .

ولم يتصدى الدستور الأمريكي لذكر السلطات الإدارية المستقلة أي أن إنشاء الوكالات المستقلة لا يأتي تنفيذاً لمشروع دستوري محدد، وإنما ينتج عن عملية واقعية تماماً قائمة على أساس أن الغاية تبرر الوسيلة فيتم إنشاء هذه الوكالات لتلبية الاحتياجات المختلفة التي تظهر شيئاً فشيئاً في المجالات المختلفة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية ، ولم يحدد أي قانون أنماط وطرق إنشائها ولا كيفية سير العمل بها أو أسلوب رقابتها، فكل وكالة مستقلة كانت محلاً لقانون خاص بها يحدد سلطاتها ووسائلها اللازمة لأداء مهامها .

وهناك رأي فقهي يري في قيام الكونجرس بإنشاء الوكالات المستقلة تعدياً مباشراً على الاختصاص الدستوري لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية بالسهر على تنفيذ المخلص والأمين للقوانين حيث تنص المادة 11 من الدستور على أن رئيس الولايات المتحدة الأمريكية يعين السلطة التنفيذية ويكلف بمراعاة القوانين بطريقة أمينة" .

ولقد أقرت المحكمة العليا بأن سلطة الرئيس في الرقابة والإشراف على تنفيذ القوانين تنبع من الدستور، ومن هذه الناحية فإن الوكالات المستقلة لن تقلت من تأثير أو سلطة الرئيس حتى ولو كان إنشاؤها يتم بواسطة الكونجرس الذي قد يعمل في بعض الأحيان ضد رغبة السلطة التنفيذية، وإلا فإن عدم خضوع هذه الوكالات لإشراف الرئيس قد يعتبر بمثابة تعدياً على المبدأ الديمقراطي المطبق

في أمريكا والذي تملك بمقتضاه السلطة التنفيذية سلطة الرقابة على الإدارة، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى ، يرى جانب من الفقه أن العرف الدستوري قد برأ الوكالات المستقلة من شبه عدم الدستورية، أثبت الواقع العملي أن جميع رؤساء الولايات المتحدة لم ينجحوا في السيطرة على هذه الوكالات رغم ما بذلوه من جهود في هذا الصدد¹.

وإذا ما أفلتت الـ وكالات المستقلة من سلطة التوجيه الرئاسي وإذا كان أعضاؤها لا يمكن فصلهم بواسطة رئيس السلطة التنفيذية إلا أنها تجد نفسها خاضعة لرقابة ثلاثية مما قد يقيد استقلالها ويحد من مداها، وهذه الرقابة قد تكون من السلطة التنفيذية أو الكونجرس أو السلطة القضائية.

غير أنه ما يمكن الإشارة إليه هو خضوع طلبات الإئتمان السنوية لهذه الوكالات لمكتب الإدارة والميزانية وهي إدارة تابعة لهيئة الرئاسة²، والتي تستطيع أن تعدل هذه الطلبات بالزيادة أو بالنقص بل ويمكنها إلغاء بعض الوظائف ، كما أن الكونجرس يدرك كل الآثار الـ ضارة عن تطبيق هذا النظام على استقلال الوكالات ولذلك كان هناك حل توفيقى يتمثل في أن تقوم الوكالات بتقديم ميزانيتها لمكتب الإدارة والموازنة وللكونجرس في نفس الوقت.

1 - Franck Moderne , Op.Cit , p212.

2 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص، ص: 185 و 186.

ولا تستطيع الوكالات المستقلة من جهة أخرى اللجوء إلى القضاء بدون الحصول على إذن من النائب العام، وإن كانت هناك بعض الوكالات المعفاة من الحصول على هذا الإذن مثل لجنة التجارة ولجنة الأمن والأوراق المالية والمجلس الوطني لعلاقات العمل .

أما فيما يخص الكونجرس فإن رقابته على الوكالات المستقلة إزدادت تدريجياً، فعلاوة على قيام الكونجرس بتسمية أعضاء اللجان والمجالس... الخ مما يعد تدخلاً من الكونجرس، وعلاوة على التصويت على ميزانية الوكالات في الكونجرس فإن مجلس الشيوخ ومجلس النواب يستخدمان نظام اللجان الخاصة الدائمة والتي تتبع أسلوباً متشدداً في أدائها لوظائفها الخاصة بالتحقيق والمراجعة للقرارات والأعمال الصادرة من الوكالات المستقلة.

ويستطيع كل من مجلس الشيوخ أو النواب باستخدام الطريق التشريعي تعديل القرارات الالائحية للوكالات المستقلة، والتي يرى كل من المجلسين أنها غير مناسبة أو غير مشروعة أي يمكن أنه أن يعدل هذه القرارات إما لعدم الملائمة أو لعدم المشروعية .

وبعيداً عن الرقابة التي تمارسها الحكومة أو يمارسها الكونجرس فإن الوكالات المستقلة تخضع أيضاً لرقابة قضائية وهي رقابة تقليدية راعت فيها المحاكم وبصفة خاصة المحكمة العليا الاعتدال تجاه الوكالات المستقلة ولم يلاحظ أي تشدد قضائي تجاهها، بل وعلى العكس من ذلك فإن المحكمة العليا تعتبر حصناً لحامية استقلال هذه الوكالات .

تتشكل هذه الوكالات بصفة عامة بواسطة هيئة جماعية تتكون من خمسة (5) إلى ستة (6) أعضاء، وغالباً ما يتم تشكيل هذه الهيئة على أساس ثنائية الأعضاء أي ضمان وجود تمثيل متساوي ومحدد سلفاً بين حزب الأغلبية وحزب الأقلية بغرض تقوية وتدعيم الحياد السياسي لهذه المنظمات.

ومدة العضوية في الوكالات المستقلة تفوق عموماً المدة المماثلة لرئاسة الجمهورية بما يدعم استقلال الوكالات وعدم ارتباطها برئيس معين.

وما يمكن الإشارة إليه أخيراً هو أنه يحضر على شاغلي وظائف الإدارة في الوكالات المستقلة بعد تركهم العمل بها أن يشغلوا وظائف في المؤسسات أو الشركات التي كانت خاضعة لرقابتهم¹.

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 188.

المبحث الثالث: نماذج للهيئات العامة في مصر

تعددت نماذج الهيئات العامة في مصر وتنوعت لتشمل العديد من المجالات فقد أورد العميد سليمان الطماوي - رحمه الله - قائمة بأهم الهيئات العامة الموجودة في مصر وذلك في مؤلفه " الوجيز في القانون الإداري " ¹ وهي كالتالي: -

- الهيئة العامة للتصنيع، وتتبع وزير الصناعة والبتترول والثروة المعدنية
 - الهيئة المصرية العامة لكهربة الريف، وتتبع وزير الكهرباء
 - الهيئة الزراعية المصرية، وتتبع وزير الزراعة
 - هيئة السد العالي وخزان أسوان
 - الهيئة المصرية العامة للصرف
 - الهيئة المصرية العامة لمشروعات الصرف المغطي بدلنا النيل
 - الهيئة المصرية العامة لورش الري، وتتبع وزير الري
 - الهيئة المصرية العامة للرقابة على الصادرات والواردات
 - الهيئة المصرية العامة للسلع التنموية، وتتبع وزير التموين والتجارة الخارجية.
 - الهيئة المصرية العامة لشؤون سكك حديد مصر
 - الهيئة المصرية العامة للبريد
 - الهيئة المصرية العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية، وتتبع وزير النقل والمواصلات.
 - هيئة ميناء الإسكندرية، وتتبع وزير النقل البحري
 - الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية
- وسوف نتناول بعض المجالات كل مجال في مطلب على حدى:

1 - سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة- ، دار الفكر العربي، 1992 ، ص،ص: 335 و336

المطلب الأول : هيئة الآثار المصرية

أنشئت هيئة الآثار المصرية بقرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 2828 الصادر سنة 1971،¹ ونص القانون في مادته الأولى على أن تنشأ هيئة عامة تسمى هيئة الآثار المصرية مركزها مدينة القاهرة تكون لها الشخصية الاعتبارية - وتتبع وزارة الثقافة والإعلام وتضم:-

نأ مصلحة الآثار

نأ مركز تسجيل الآثار المصرية

نأ صندوق تمويل مشروع إنقاذ آثار النوبة

نأ صندوق تمويل الآثار والمتاحف ومشروع الصوت والضوء.

ونلاحظ أن أداة إنشاء هذه الهيئة هو القرار الجمهوري كشأن باقي الهيئات العامة تطبيقاً لنص المادة 146 من الدستور المصري والتي تنص " يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة". كما أكد القانون على تمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية ومن جهة أخرى ألحقها بوزير الثقافة والإعلام وحددت المادة الأولى كذلك المرافق التي تضمها هيئة الآثار المصرية حيث تتكون من مجموعة الإدارات والمصالح.

1 - يراجع: الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية، العدد 46 الصادر في 22 نوفمبر سنة 1971 .

وجاءت المادة الثانية محددة لأهداف الهيئة حيث تنصت على أن " تهدف الهيئة إلى المشاركة في التوجيه القومي وتعزيد مسد ثوليات وزارة الثقافة والإعلام في مجالات الآثار المصرية والقبطية والإسلامية ... وغيرها عن طريق :-

- أ- حفظ وحماية الآثار ... والبحث والتقيب عنها وتشجيع البحوث الأثرية وإقامة المتاحف والآثار وتنظيم إدارتها.
- ب- إنفاذ آثار النوبة وتمويل عمليات الإنقاذ محلياً ودولياً
- ت- التسجيل عن طريق التصوير وغيره...
- ث- استثمار موارد تمويل مشروعات الآثار والتحف في النهوض بمشروعات الآثار ونشر الثقافة الأثرية بالتعاون مع الهيئات المحلة والأجنبية.

ونلاحظ على النص أنه حدد مجال عمل الهيئة والذي يقتصر على مجال الآثار من حيث حمايتها وتطيرها والترويج لها عن طريق المتاحف والمعارض.

وهو ما يعرف بقيد التخصص الذي تخضع له سائر الهيئات العامة. أما بالنسبة لموارد الهيئة فقد نصت عليها المادة الثالثة من القانون السالف الذكر، غير أن ما يمكن ملاحظته هو أن موارد الهيئة متنوعة والمصدر الرئيسي لها يتمثل في الإعتمادات التي تحصلها الدولة للهيئة تأتي من الرسوم التي قد تفرضها المتاحف والمناطق الأثرية على الزائرين أو من حصيلة بيع واستثمار مطبوعات أو عروض فنية.

ونظراً لتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية فإن لها أن تقبل التبرعات والهبات والإعانات وأن تعقد القروض وهذا ما وضحه قانون الهيئة.

ونتيجةً لتمتع الهيئة بقدر من الاستقلال فإنها لا تخضع للأشراف الرئاسي المباشر من السلطنة المركزية فلا يأتي على رأسها وزير أو وكيل وزارة وإنما يديرها مجلس الإدارة .

فقد حددت المادة الرابعة من قانون الهيئة طريقة تشكيله على النحو التالي:
" يشكل مجلس إدارة الهيئة على النحو الآتي :

- ١٠ رئيس مجلس إدارة الهيئة، يعين بمرسوم من رئيس الجمهورية.
 - ١٠ رئيس إدارة الفتوى المختصة بمجلس الدولة
 - ١٠ وكيل وزارة الأوقاف
 - ١٠ وكيل وزارة الإسكان
 - ١٠ وكيل وزارة السياحة
 - ١٠ وكيل وزارة المالية
 - ١٠ وكيل وزارة التعليم العالي
 - ١٠ رئيس قطاع النقد بوزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية
 - ١٠ أحد شاغلي وظائف الإدارة العليا بالمجلس الأعلى للثقافة يختاره وزير الدولة للثقافة
 - ١٠ عميد كلية الآثار بجامعة القاهرة
- لثلاثة أعضاء من بين شاغلي وظائف الإدارة العليا بالهيئة يصدر بتعيينهم قرار من وزير الدولة للثقافة بناءً على إقتراح رئيس مجلس إدارة الهيئة
- ١٠ ستة أعضاء من المهتمين بشؤون الآثار يصدر بتعيينهم قرار من وزير الدولة للثقافة لمدة 02 سنتين قابلتين للتجديد بناءً على ترشيح مجلس إدارة الهيئة
- أعضاء.

و نلاحظ على التشكيل الملاحظات التالية :

- 1- إفراد رئيس الجمهورية بتعيين رئيس مجلس إدارة الهيئة.
 - 2- لم يحدد القانون مدة معينة لرئاسة الهيئة .
 - 3- لم ينص القانون على ضمانات محددة لرئيس الهيئة وإنما ترك ذلك لتقدير رئيس الجمهورية.
 - 4- لم يحدد القانون مدة معينة لعضوية الهيئة باستثناء آخر ستة أعضاء في التشكيل وهم المهتمين بشؤون الآثار.
 - 5- لم يتم تحديد مدة العضوية إلا للأعضاء الذين يتم إختيارهم من الشخصيات العامة، ولم يحدد القانون لا درجة وظيفتها م ولا الوزارات التي ينتمون إليها.
 - 6- أعطى القانون لوزير الدولة للثقافة الاختصاص بتعيين العديد من الأعضاء حيث بلغ عددهم 21 واحد وعشرين عضواً، ويفرد وزير الثقافة بتعيين ثلاثة عشر منهم.
- أي أن الوزير يعين أكثر من نصف عدد أعضاء الهيئة أما باقي الأعضاء وعددهم 08 ثمانية فيتم تعيينهم بحكم مناصبهم، ونلاحظ التنوع الكبير في التخصصات التي تم بناءً عليها تحديد أعضاء اللجنة، كما أن معظم الأعضاء المعينون بحكم مناصبهم هم من كبار الإداريين في وزاراتهم، وهناك عضواً فني يتم إختياره بناءً على تخصصه العلمي وهو عميد كلية الآثار جامعة القاهرة.
- وبالنسبة لدور مجلس الإدارة والمهام الموكلة إليه فلقد جاء ذكرها في المادة الخامسة من نفس القانون والتي نصت على أن : -
- "مجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا المؤولة عن شؤونها وتصريف أمورها واقتراح السياسة العامة التي تسير عليها ... وله أن يتخذ ما يراه لازماً من القرارات لتحقيق الأغراض التي قام من أجلها، وعلى الأخص : -

- 1) وضع الهيكل التنظيمي للهيئة وجدول مقرراتها الوظيفية.
- 2) إصدار اللوائح المنظمة للنواحي الفنية والمالية والإدارية وشؤون العاملين بالمخازن والمشتريات واللائحة المالية دون التقييد باللوائح والقواعد الحكومية.
- 3) الموافقة على مشروع الميزانية السنوية والحساب المضاف للهيئة.
- 4) إقتراح الاتفاقات والمعاهدات الدولية وإقامة المؤتمرات والمهرجانات وحلقات البحث المتصلة بعمل الهيئة.
- 5) وضع قواعد أسعار بيع ما تنتجه الهيئة وقرير مقابل أداء الخدمات أو استعمال مرافق الهيئة وقواعد الإهداء أو الإعفاء منها .
- 6) عقد القروض وقبول الهبات التي ترد للهيئة من الجهات المختلفة.

ونلاحظ أن القانون أعطى لمجلس إدارة الهيئة سلطات كبيرة وأتاح له العمل بحرية واستقلال فمجلس إدارة الهيئة هو السلطة العليا الذي عهد إليه القانون مهمة تصريف شؤون الهيئة وهو المسئول عنها.

وإذا كانت المادة الخامسة قد حددت إختصاصات مجلس إدارة الهيئة والتي تتمثل في معظمها في وضع القواعد واللوائح المنظمة لعمل الهيئة وكذلك إقتراح الإجراءات الكفيلة لتسيير شؤون الهيئة، فإنّ المادة السادسة قد أسندت إلى رئيس كل إدارة الهيئة مهمة الإدارة والتنفيذ، وتمثل الهيئة أمام القضاء حيث نصت على أن : - " يتولى رئيس مجلس إدارة الهيئة إدارتها وتصريف شؤونها ويمثل الهيئة في صلاتها بالأشخاص الأخرى وأمام القضاء ويكون مسؤولاً عن تنفيذ السياسات العامة لتحقيق أهداف الهيئة وتنفيذ قرارات

مجلس الإدارة وله أن يفوض عضواً بالمجلس أو أكثر في بعض اختصاصاته".

إلا أن الفقرة الثانية من المادة السادسة جاءت بقيد على رئيس مجلس إدارة الهيئة عند تفويضه أحد أعضاء المجلس إدارة لممارسة بعض اختصاصاته حيث حصرت هذه الفقرة الأشخاص الذين يجوز تفويضهم من رئيس مجلس الإدارة على أحد رؤساء الإدارات المركزية بالهيئة وجعلت قرار تحديده بيد وزير الثقافة.

وحددت المادة السابعة الإجراءات المتبعة لاجتماع مجلس الإدارة وجعلت لوزير الثقافة والإعلام الحق في دعوة المجلس للانعقاد كلما دعت الضرورة لذلك، علاوة على الاجتماع الدوري يعقد مرة على الأقل كل شهر من رئيس مجلس الإدارة .

كما تشترط هذه المادة حضور الأغلبية لصحة انعقاد المجلس وتصدر قرارات المجلس بأغلبية الحاضرين وعند التساوي يرجح الجانب الذي يقف معه الرئيس، وإشترط القانون شرطين شكليين بخصوص محاضر الجلسات والقرارات التي يصدرها مجلس إدارة الهيئة ويتمثلان في ضرورة تدوينها وتوقيع رئيس مجلس الإدارة على السجل الذي يحتويها.

وجاءت المادة الثامنة بقيد خطير يكاد يعصف باستقلال الهيئة حيث نصت على أن: "تبلغ قرارات المجلس إلى وزير الثقافة والإعلام وتعتبر هذه القرارات نافذة إذا لم يعترض عليها خلال شهر من تاريخ إبلاغه بها." فنجد أن وزير الثقافة يستطيع الاعتراض على قرارات مجلس إدارة الهيئة ويعطل بالتالي تنفيذها وهذا هو المفهوم من النص السابق، "إذا لم يعترض عليها خلال شهر .أي" أن الوزير له الحق في الاعتراض على هذه القرارات خلال شهر وبمعنى آخر تظل هذه القرارات رهن الإيقاف وعدم

التنفيذ حتى يقوم الوزير بعدم الاعتراض عليها خلال شهر وإذا لم يعترض وسكت خلال هذه المدة يعتبر بمثابة موافقة ضمنية على قرارات المجلس وكان أخرى بالمشروع أن يجعل إبلاغ قرارات المجلس للوزير لمجرد الإخطار فقط على أن تكون نافذة بمجرد صدورها تاركاً للقضاء الرقابة على مشروعية هذه القرارات، بل ويمكن للوزير نفسه أن يطعن في هذه القرارات أمام القضاء باعتباره من ذوي الشأن أو ممن يهمهم هذه القرارات¹.

ونصت المادة التاسعة على أن: "يكون للهيئة ميزانية خاصة مكونة من فروع لكل نشاط يتبع في وضعها القواعد المعمول بها في الميزانية العامة للدولة". وهذا نتيجة طبيعة لتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية كهيئة مستقلة

أنشئت الرقابة الإدارية بالقانون رقم 54 لسنة 1964 وتدخل رئيس الجمهورية بقرارات بعد ذلك لإعادة تنظيم الرقابة الإدارية كان آخرها القرار الجمهوري رقم 679 الصادر 1976 والذي جعل تبعية الرقابة الإدارية للرئيس مجلس الوزراء ويكون له سلطة الوزير المختص بالنسبة لها بما في تلك سلطات الإشراف والتوجيه والرقابة."

1 - عبد الله حنفي، المرجع السابق، ص 197 وما بعدها .

وكانت المادة الأولى من قانون إنشاء الرقابة الإدارية تنص على أن "الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي وتتشكل الهيئة من رئيس ونائب له وعددكافي من الأعضاء"، وحددت المادة الثانية اختصاص الرقابة الإدارية فيما يلي : "بحث وتحري أسباب قصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن العيوب الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير الحسن للأجهزة العامة و اقتراح وساعل تلاميها.

- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة الإدارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة وذلك بشرط الحصول على إذن كتابي من النيابة العامة قبل إتخاذ الإجراءات.
- بحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون من مخالفة القوانين أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ، وكذلك بحث ودراسة ما تنشره الصحافة من شكاوى وتحقيقات صحفية يتناول نواحي الإهمال أو سوء الإدارة أو الاستغلال.

كما تنص المادة الثالثة على أن "تختص الرقابة الإدارية بمد رئيس مجلس الوزراء والوزراء المحافظين بأية بيانات أو معلومات أو دراسات يطلبونها منها وبأي عمل إضافي آخر يعهد به إليها رئيس الوزراء."

وأمد القانون الرقابة الإدارية بالعديد من الصلاحيات ووفر لها الكثير من الوسائل حتى تتمكن من أداء دورها وتمثل أهم هذه الصلاحيات والوسائل في ما يلي: -

1- الإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو بيانات أو أوراق أو الحصول على صورة منها.

2- للرقابة الإدارية سلطة إستدعاء من ترى سماع أقواله ويعتبر إخفاء معلومات أو بيانات عن الرقابة الإدارية جريمة تأديبية تستأهل عقاباً.

3- يجوز للرقابة الإدارية أن تطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفه أو إبعاده مؤقتاً.

4- تقوم الرقابة باتخاذ إجراءات كشف المخالفات السابق ذكرها بالطرق التي تراها مناسبة وبعد إستئذان النيابة العامة كما أسلفنا.

5- وأخيراً يحق للرقابة الإدارية القيام بتفتيش أشخاص ومنازل الموظفين المتهمين بارتكاب مخالفات ولكن بعد الحصول على إذن كتابي .

من خلال دراستنا لتطبيقات السلطات الإدارية في القانون المقارن - فرنسا، وفي الدول الأنجلوسكسونية كبريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية، وفي مصر- يمكننا القول بأن فكرة السلطات الإدارية المستقلة تعكس رغبة الشرع في هذه الدول في إنشاء هيئات أو منظمات متميزة ومغايرة في الكثير من النواحي للهيئات الإدارية التقليدية . على غرار المشرع الجزائري الذي سوف نتطرق في الفصل الثالث)

الفصل الثالث: السّطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة والمسماة كذلك بالسلطات المستقلة أو بسلطات الضبط « Institution de régulation » مؤسسات جديدة من مؤسسات جهاز الدولة في الجزائر، ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الإداري الجزائري إلا في بداية التسعينيات، وعليه تم إحداث أول هيئة في الجزائر سنة 1990 في مجال الإعلام وهي المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 90-07 المؤرخ في 3 أبريل 1990 والذي ألغي في سنة 1993 بالقانون رقم 93-252 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، الذي كيفه المشرع صراحة بالهيئة الإدارية المستقلة، وفي السنة نفسها صدر القانون المتعلق بالنقد والقرض 90-10.

كما أنشأت بعد ذلك لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بمقتضى المرسوم التشريعي 93 - 10 المؤرخ في 23 ماي 1993، تم مجلس التنافس في سنة 1995 بمقتضى الأمر 95 - 06 المؤرخ في 25/01/1995 الذي ألغي بالأمر 03-03 المؤرخ في 19/07/2003، وبعده لجنة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في سنة 2000 بموجب القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 أوت 2000، ثم لجنتي ضبط القطاع المنجمي في سنة 2001 بموجب القانون رقم 10/1 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتضمن لقانون المناجم، ثم لجنة ضبط الكهرباء والغاز في سنة 2002 بموجب القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فيفري 2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات، وفي مجال النقل ثم إنشاء سلطة ضبط النقل وأخيراً تم إحداث الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته بموجب القانون رقم 05-01 المؤرخ في 6 فيفري 2005 المتعلق بالوقاية من تبييض الأموال وتمويل الإرهاب ومحاربتهما.

مع العلم أنه تمّ إنشاء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بالمرسوم التنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها ، إلاّ أنها لا يمكن اعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة، بما أنها تابعة لوزارة المالية، وبما أن المديرية العامة للضرائب هي التي تمارس صلاحيات هذه السلّطة ريثما يتمّ تنصيبها. وهذا ما نصّت عليه المادة 44 من المرسوم¹ .

وكذلك مؤخرًا تمّ إنشاء سلطة إدارية مستقلة يمكن أن تقوم بضبط المصالح العامة للمياه، وهذا ما نصّت عليه المادة 65 من القانون رقم 05 - 12، المؤرخ في 4 أوت 2005 المتعلق بالمياه²، إلاّ أنه سيتمّ تحديد صلاحيات وقواعد تنظيم وسير سلطة الضبط عن طريق التنظيم، مما يدفعنا إلى أن نتساءل ونشكّ في مدى استقلالية هذه السلطة إن تمّ وضعها في أرض الواقع.

1 - يراجع، المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 04-331 مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، الجريدة الرسمية، عدد 66، الصادرة في 20 أكتوبر سنة 2004.
2 - يراجع، المادة 65 من القانون رقم 05 - 12، المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005 .

المبحث الأول: في المجال المصرفي

وفيما يخص المجال المصرفي ، باعتباره موضوع الدراسة في هذا المبحث، فبصدور القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض اتضحت معالم النظام البنكي الجزائري باعتباره قانون قطيعة، مع النظام السابق الذي كان تحت إمرة السلطة التنفيذية لاسيما وزير المالية ، ومنعرج حاسم في توجيه السياسة النقدية خاصة بعد إحداث جهازي الضبط المتمثلين في المجلس واللجنة .

المؤسسة الأولى خول لها المشرع سلطة وضع قواعد ضبط القطاع المصرفي (السلطة التنظيمية) وكذا صلاحية إصدار النقد ووصفه على هذا الأساس بالسلطة النقدية.

أما المؤسسة الثانية المتمثلة في اللجنة، خول لها المشرع صلاحية ممارسة سلطة الرقابة والتحري وكذا السلطة القمعية وهذا قصد ضمان السير الحسن للمهنة المصرفية .

وبعدها تم تعديل القانون 90-10 بالأمر 01-2001¹ وفي سنة 2003 تم صدور قانون جديد للنقد والقرض أي قانون رقم 03-11² لإعادة ضبط السياسة النقدية في الجزائر واستجابة لمقتضيات المجال المصرفي.

ونظراً لإختلاف النظام القانوني لكل من هيئتي الضبط في المجال المصرفي سواء من الناحية العضوية أو من الناحية الوظيفية خاصة فيما يخص طبيعة الصلاحيات المخولة لكل منهما فإن الأمر يقتضي منا دراسة كل هيئة على حدى

1 - الأمر رقم 01-2001 المؤرخ في 27/1/2001، يعدل ويتمم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 28/2/2002 .

2 - الأمر رقم 03-11 ، المؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض ، الجريدة الرسمية ، العدد 16، الصادر في 27/08/2003 .

المطلب الأول: مجلس النقد والقرض

يعتبر مجلس النقد والقرض، سلطة إدارية مستقلة مكلفة بمهمة ضبط المجال المصرفي وخوله المشرع على هذا الأساس، صلاحيات جد واسعة، بهدف ضمان حسن سير شؤون النقد والقرض، علما أن هذه المهمة كانت في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية خاصة وزير المالية، حيث كان له دور رئيسي في بلورة معالم السياسة النقدية.

علماً أن الأمر المتعلق بالنقد والقرض أي (03-11) لم يتضمن أي إشارة تتعلق بتحديد الطبيعة القانونية لهذا الجهاز عكس القانون السابق 90-10 الذي أضاف على مجلس النقد والقرض صفة السلطة الإدارية، مع العلم أن هذا المجلس حينها كان نفسه مجلس إدارة بنك الجزائر وهذا إلى صدور القانون الجديد المتعلق بالنقد والقرض الذي فصل بينهما وجعل المجلس هو صاحب السلطة النقدية¹.

1 - أعرب أحمد للسلطات الإدارية في المجال المصرفي ، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق، السنة الجامعية، 2006-2007، ص 9 .

الفرع الأول: تشكيلة المجلس

تعتبر تشكيلة مجلس النقد والقرض من المعايير الأساسية التي ينبغي الاستناد إليها لإبراز طابعه الإداري، وذلك بالنظر إلى صفة الأعضاء المكونين له وأسلوب تعيينهم .

أولاً: صفة الأعضاء

حددت المادة 32 من القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض التشكيلة البشرية للمجلس، وهي:

١) محافظ البنك المركزي رئيس للمجلس .

٢) ثلاث نواب المحافظ.

٣) ثلاث موظفين دائمين ذات كفاءة عالية في الشؤون الاقتصادية والمالية وثلاث أعضاء مستخلفين تابعيين لنفس الإدارات التي ينتمي إليها الموظفين الساميين الدائمين في حالة غياب أحدهم أو عدم قدرته على ممارسة مهامه لسبب معين.

* فبالنسبة للمحافظ فهو يرأس إضافة إلى المجلس هيئتين أخريين وهما : البنك المركزي واللجنة المصرفية¹.

أما فيما يتعلق بنواب المحافظ الثلاث، فيقتصر دورهم على تعويض المحافظ في حالة شغور منصبه، وذلك نظراً لحاجة المجلس لرئيس في اجتماعاته، لهذا الغرض يتم تحديد رتبة كل واحد منهم².

1 - يراجع المادة 144 من القانون 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990، المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 52 الصادر في سنة 1990 (ملغى) .

2 - يعوض المحافظ في حالة غياب كل من النائب الأول، الذي يعوضه بدوره النائب الثاني في حالة غيابه هو والمحافظ أنبا، وفي حالة غياب النائب الثاني يحل محله النائب الثالث.. أنظر بن لطرش منى ، " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي " ، وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة ، عدد 2 لسنة 2003 ، ص 61 .

لكن بمناسبة تعديل 2001¹، الذي طرأ على قانون 90-10 المتعلق بمجلس النقد والقرض فصل المشرع بين مجلس إدارة البنك المركزي وبين مجلس النقد والقرض، حيث أصبح كل واحد منهما مستقل عن الآخر. وعليه فإنّ لجوء المشرع إلى هذا الإجراء يترجم نيته في الحرص على عدم التداخل بين البنك المركزي وبين المجلس وبالتالي التوسيع من استقلاليتيه. لهذا يكون تعديل 2001 قد احتفظ لمجلس النقد والقرض من حيث إطاره الهيكلي بتشكيلته السابقة المتمثلة في أعضاء مجلس إدارة بنك الجزائر². حسب المادة 32 من قانون 90-10، مع إضافة أعضاء جدد يتمثلون في الشخصيات البارزة في المسائل الاقتصادية والنقدية، أصبح المجلس يتكون من عشرة (10) أعضاء علماً أنه في إطار قانون 90-10، كان يتشكل من سبعة أعضاء .

لعل هدف المشرع من إدخال الشخصيات الثلاثة (03) ضمن تشكيلة المجلس هو توسيع من دائرة الجهات التي يمكنها المساهمة في إضفاء المزيد من الشفافية على المجال المصرفي، ولضمان مبدأ التخصص التي تتميز به هذه الهيئة المتمثلة في مجلس النقد والقرض والذي يقتضي إيجاد شخصيات متخصصة في هذا الميدان .

وفي تقديرنا فإن المشرع أصاب إلى حدّ ما لما عزز تشكيلة المجلس بهذه الشخصيات لأن ذلك يساعد على التقدير الجيد والدقيق للسياسة النقدية ويضمن السير الحسن للمهنة المصرفية.

1- الأمر رقم 2001-01 المؤرخ في 27/1/2001، يعدل ويتمم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

2- يتشكل أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي من المحافظ ونوابه الثلاثة وثلاث موظفين سامون.

أما ما يميز المرحلة الثالثة المتمثلة في صدور أمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض¹، هو التقليل من عدد الشخصيات المتخصصة في المجال الإقتصادي والنقدي إلى شخصيتين بدل ثلاثة شخصيات، وأصبح المجلس يتشكل من تسعة أعضاء².

هذا ونشير إلى أن المشرع الجزائري ضيق من تمثيل الأوساط المهنية على مستوى المجلس الذي يتشكل من أعضاء منحدرين من مختلف أجهزة وهيكل الدولة، وهذا على خلاف نظيره الفرنسي الذي فسح المجال واسعا لتمثيل هذه الأوساط³ لاسيما البنوك وجمعيات البنوك.

لكن وإن كان هذا يمكن أن يؤثر سلبا على سير هذا الجهاز وعلى استقلالته إلا أنه يؤكد طابعه الإداري باعتبار صفة الأعضاء الذين يوجد ضمنهم حتى موظفون سامون .

1- الأمر رقم 11-03 ، المؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق .

2- يراجع المادة 58 من الأمر نفسه .

3- لمعرفة التركيبات العضوية لمختلف الهيئات المصرفية في فرنسا قصد مقارنتها مع الأجهزة المصرفية في الجزائر ، يراجع كل من:

DEKENWER-DEFOSSEZ (F), « Droit bancaire », Dalloz, 4^{ème} édition, Paris, 1992, p.14 & 15;

GAVALDA (Ch) et STOUFFLET (J), « Droit bancaire », tome 1, les institutions, LITEC, Paris, 1992, pp 55-59

RIVES-LANGE(J.L) et CONTAMINE-RAYNAUD (M), « Droit bancaire », Dalloz, 6^{ème} édition, Paris, 1995, pp.75-105.

الفرع الثاني: طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس وطرق الطعن فيها

قصد ضبط المهنة المصرفية وتوجيه السياسة النقدية يتخذ مجلس النقد والقرض قرارات فردية وتنظيمية كانت في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية، وذلك في إطار إمتيازات السلطة العامة، وعلى هذا الأساس ينبغي دراسة طبيعتها القانونية أولاً: قصد إثبات الطابع الإداري للمجلس، كما يقتضي ذلك دراسة كيفية الطعن في هذه القرارات ثانياً، خاصة من حيث الجهات القضائية المستقبلية للطعون المرفوعة ضدها.

أولاً: طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس

إنّ مرحلة ما قبل صدور قانون النقد والقرض، كانت تتميز بتمركز سلطة اتخاذ القرار في يد الجهاز التنفيذي حيث استحوذ على صلاحية تأطير وضبط المجال المصرفي، خاصة وزير المالية الذي كان يرأس مجلس القرض وبعده المجلس الوطني للقرض¹.

مع العلم أن القرارات التي يتخذها الجهاز التنفيذي باعتباره المتحكم في الإدارة العامة، هي قرارات إدارية تنفيذية معبئة بامتيازات السلطة العامة². ولكن بصدور قانون النقد والقرض رقم 90-10، لم يستمر الوضع على هذا الحال، حيث أحدث المشرع بموجب هذا القانون هيئة جديدة خول لها مهمة ضبط وهي مجلس النقد والقرض الذي يعتبر وريث المجلس الوطني للقرض.

1- إقرشاح فاطمة، " المركز القانوني لمجلس النقد والقرض "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية 2003-2004، ص 30 .

2- يعرف الأستاذ جبار عبد المجيد القرار الإداري على أنه: " عمل إفرادي ذو صبغة قانونية، يتمتع بالطبيعة الإدارية، الهدف من وراءه التأثير في النظام القانوني أو في حقوق والتزامات الغير دون رضاهم "، يراجع جبار عبد المجيد، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، المجلد 5 العدد 1، ص 11 .

ويعتبر المجلس على هذا الأساس، سلطة حقيقية Une véritable autorité وشكلاً جديداً من أشكال ممارسة السلطة العامة، ذلك أنه يتخذ قرارات إدارية تنفيذية تصبح نافذة ومنشورة في الجريدة الرسمية¹، وهي تارة أعمال فردية تمس مراكز قانونية خاصة، وتارة أخرى أعمالاً تنظيمية تمس مراكز قانونية عامة أي تسري على جميع الأشخاص المعنية بالمهنة المصرفية². وتعد القرارات الإدارية من الأعمال الإدارية الإنفرادية المعبئة بإمتهيازات السلطة العامة، ولن تكتسب بالتالي طابعها الإداري إلا لكونها وليدة ممارسة الإدارة³.

وعلى هذا الأساس نذكر أهم المهام التي حولت إلى المجلس بمقتضى قانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض : إصدار الأنظمة، ولاسيما في الميادين المتعلقة بإصدار النقد، شروط إقامة البنوك و المؤسسات المالية، وشروط إقامة شبكة فروعها، وشروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات الأجنبية في الجزائر، الشروط التقنية لممارسة مهن الإستشارة والوساطة في المجال المالي، وكذا إصدار قرارات فردية تتعلق بمنح الترخيص وسحب الإعتماد.

وفي الأخير ، نخلص إلى أن المجلس يتمتع بسلطة اتخاذ القرار مثله مثل الهيئات الإدارية التقليدية ، إذا من هذا الجانب ، يعتبر سلطة إدارية . يبقى فقط البحث في الجهة القضائية المختصة في النظر في الطعون المرفوعة ضد قراراته.

1- يراجع ناصر لباد، " السلطات الإدارية المستقلة" ، مجلة إدارة ، عدد 1 الصادرة سنة 2001، ص 11 . ويرجع أيضاً المادة 64 من الأمر رقم 03-11 ، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.
2- جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 6 وما بعدها .
3- جبار عبد المجيد، المرجع السابق، ص 18 .

ثانياً: الطعن في قرارات المجلس

بالرجوع إلى القانون المنظم للمجلس نلاحظ أن إجراء الطعن يختلف حسب طبيعة القرارات المتخذة سواء القرارات التنظيمية أو القرارات الفردية .
فبالنسبة للقرارات التنظيمية، فيحتج بها تجاه الغير مباشرة بعد نشرها في الجريدة الرسمية لكن في حالة الإستعجال تنشر في يوميتين تصدران في مدينة الجزائر ويمكن حينئذ الإحتجاج بها تجاه الغير بمجرد إتمام هذا الإجراء¹.
وعليه يكون النظام الصادر والمنشور موضوع طعن بالبطلان أمام مجلس الدولة يقدمه وزير المالية، خلال أجل ستين (60) يوماً ابتداء من تاريخ نشره دون أن يكون لهذا الطعن أي أثر موقوف للتنفيذ².

أما بالنسبة للقرارات الفردية التي يتخذها المجلس، كالترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية، وتعديل قوانينها الأساسية، وسحب الإعتماد والترخيص بفتح مكاتب تمثيل البنوك الأجنبية، وكذا القرارات المتعلقة بتطبيق الأنظمة التي يسنها المجلس³ فيحتج بها تجاه الغير مباشرة بعد نشرها في الجريدة الرسمية.
كما يسمح بتقديم طعن واحد بالإبطال في القرارات المتخذة بخصوص النشاطات المصرفية⁴، ولا يسمح بإجراء هذا الطعن إلا للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين من القرار المباشرة أي لمن له مصلحة مباشرة⁵.

1 - يراجع، المادة 65 من الأمر رقم 03 - 11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.
2 - يراجع، المادة 65، من الأمر نفسه .
3 - يراجع، المادة 62 ، من الأمر نفسه .
4 - يراجع، المادة 4/65، من الأمر نفسه .
5 - يراجع، المادة 65/، من الأمر نفسه .

ويجب أن يقدم الطعن تحت طائلة رفضه شكلاً خلال الستين (60) يوماً
إبتداءً من نشر القرار أو تبليغه حسب الحالة¹ ، وهذا مع مراعاة المادة 87
من قانون النقد والقرض (03-11) التي يفهم منها بأن القرارات الفردية الصادرة
عن مجلس النقد والقرض والمتعلقة بطلبات، سواء البنوك أو مؤسسات مالية
جديدة أو فروع مؤسسات قرض أجنبية² ، لا يمكن الطعن بإلغاء هذه القرارات
إلا بعد قرارين من مجلس النقد والقرض، مع الإشارة إلى أنه لا يمكن تقديم
الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من عشرة (10) من تاريخ تبليغ رفض الطلب
الأول³ ، وينبغي التذكير أن المشرع أعاد نفس الصياغة الواردة في قانون النقد
والقرض السابق (90-10)، ولم يتدارك الأمر في القانون الجديد (03-11)⁴ .
غير أن ما يمكن ملاحظته في الأخير، هو أن المشرع خول القاضي
الإداري وبالخصوص مجلس الدولة حق النظر في الطعون المقدمة ضد
القرارات الفردية والتنظيمية الصادرة من المجلس، وهذا ابتداءً ونهائياً أي
كقاضي أول وآخر درجة، وهذا كالهيئات الإدارية العادية أي التقليدية، التي
تخضع لإختصاص مجلس الدولة وفقاً للمادة التاسعة (09) من القانون العضوي
رقم 02-98⁵ .

1 - يراجع، المادة 65 فقرتها الأخيرة، من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض ،
مرجع سابق.

2 - يراجع، المواد 82 ، 84 و 85 من الأمر نفسه .

3 - يراجع، المادة 87 من الأمر نفسه.

4 - أعرب محمد ، المرجع السابق، ص 22 .

5 - تنص المادة 9 من قانون 02-98 من القانون العضوي ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس
الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، عدد 37 ، صادر في 1998 ، على أنه : " يفصل مجلس الدولة إبتداءً ونهائياً في الطعون
بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطة الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية
والمنظمات المهنية الوطنية."

الفرع الثالث : مدى استقلالية المجلس

يقصد بالاستقلالية من الناحية القانونية، عدم خضوع الجهاز لرقابة السلطة الرئاسية ولا للرقابة الوصائية الإدارية، ولئن اعترف المشرع بالاستقلالية لبعض الهيئات الإدارية المستقلة بصورة صريحة¹ فإنه في حالة مجلس النقد والقرض فإن استقلاليته لم ترد صراحة في النصوص القانونية المنشئة له لذلك ينبغي استنتاجها وفق معيارين أساسيين وهما : المعيار العضوي، والمعيار الوظيفي.

أولاً: الاستقلالية العضوية .

تتجسد استقلالية المجلس عضوياً من خلال تعدد أعضائه وكذا مدى مراعاة مبدأ الحياد .

فبالنسبة لتعدد الأعضاء تظهر استقلالية مجلس النقد والقرض، من خلال القواعد المنظمة له والخاصة بتعيين أعضائه وتشكيلته فهذه الهيئة مشكلة تشكياً جماعياً، إضافة إلى اختلاف صفات ومراكز هؤلاء الأعضاء إذ يعتبر ذلك مظهراً يضمن الإستقلالية العضوية للجهاز ذلك أنه بالرجوع إلى تركيبته البشرية نجد أنها تتشكل من أعضاء ينحدرون من ميادين وجهات مختلفة كما

1 - و من السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي و المالي التي اعترف لها المشرع الجزائري بالاستقلالية بصورة صريحة نذكر:

سلطة ضبط البريد و المواصلات، يراجع المادة 10 من قانون رقم 2000-03، المؤرخ في 5 أوت 2000 ، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر العدد 48 ، الصادر سنة 2000 ؛ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، يراجع المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 7 فيفري 2003 ، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم، ج ر العدد 48 الصادر سنة 2000 ؛ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، يراجع المادة 44 من قانون رقم 01-10 ، المؤرخ في 3 جويلية 2001 ، المتضمن قانون المناجم، ج ر، عدد 35 ، الصادر في 2001 لوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية ، يراجع المادة 45 من القانون نفسه؛ لجنة ضبط الكهرباء والغاز، يراجع المادة 112 من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري 2002 ، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر، العدد 8 ، الصادر في 2002 الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، يراجع المادة 18 من قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14 الصادر سنة 2006.

كما يترأهون بين ذوي الإختصاص والخبرة في المجالين الإقتصادي والمالي وموظفون سامون من أعلى المراتب¹.

الملاحظ أن تعدد أعضاء المجلس واختلاف مراكزهم وصفاتهم إنما هو مظهر يدعم استقلاليته، ذلك أنه يؤدي إلى شفافية عمل المجلس وحسن سيره فإذا فرضنا مثلاً أن كل أعضاء المجلس ينتمون إلى سلك واحد، فهذا أمر قد يؤثر على حيادهم، وبالتالي على استقلاليته، إلا أنه وباستقراء نص المادة 58 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض²، والتي تطرقت إلى تشكيلية المجلس يتضح لنا أنها جاءت عامة وغير واضحة حيث تركت سلطة تقديرية واسعة لرئيس الجمهورية، عند اختيار الأعضاء بناء على معايير غير شفافة وعلى اعتبارات سياسية أو بالمساومات.

أما بالنسبة لمراعاة لمبدأ الحياد، ويقصد به خضوع الأحكام الصادرة عن مجلس النقد والقرض لمبدأ الحياد من العناصر الأساسية التي تضمن إستقلاليته وهو ما يظهر من خلال نظام التنافى³ وإجراء الإمتناع.

إن هذه هي أهم المظاهر التي تجسد الإستقلالية العضوية للمجلس سواء تلك المتعلقة بتعدد أعضائه أو بحيادهم، إلا أن هذه الإستقلالية ليست مطلقة إذ توجد بعض القيود يمكن أن تحد من درجتها.

1 - أعرب محمد، المرجع السابق، ص 26 .

2 - يراجع، المواد 18 و58 من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، المرجع السابق.

3 - نجد هذا النظام في أحكام القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، حيث تنص المادة 121 منه على أن "تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني أو عهدة إنتخابية وطنية أو محلية أو وظيفية عمومية و كل إمتلاك مباشر وغير مباشر لمنفعة لمؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل".

- في حين تنص المادة 24 من المرسوم التشريعي رقم 10-93، سابق الذكر، على ما يلي "يمارس رئيس اللجنة مهمته كامل الوقت، وهي تتنافى مع أي إنابة إنتخابية أو وظيفية حكومية، أو ممارسة وظيفية عمومية أو أي نشاط آخر، باستثناء أنشطة التعليم والإبداع الفني والفكري."

ثانياً : الإستقلالية الوظيفية

تعني الإستقلالية الوظيفية أن القرارات التي يتخذها الجهاز لا يمكن إلغائها ولا تعديلها أو تغييرها من سُلطة عليا.

إنّ المجلس يتخذ قراراته باستقلالية حيث لا يمكن تعديلها أو إلغاؤها من طرف الجهاز التنفيذي، ويظهر ذلك خاصة من خلال المادة 63 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، حيث نجد أن أنظمة المجلس تفرض على وزير المالية الذي ليس باستطاعته معرضتها، إذ لم يمنح له المشرع سوى طريق الطعن القضائي أمام مجلس الدولة، علماً أن ذلك القرار لا يوقف تنفيذ القرار¹.

ومن هنا تظهر السلطة الحقيقية لمجلس النقد والقرض حيث إعتبرها لمشرع سلطة نقدية وخوله سلطة حقيقية في اتخاذ القرارات في مجال النقد والقرض.

وفي الأخير، تجدر الملاحظة إلى أن المجلس يتخذ قراراته بحرية مطلقة دون تدخل السلطة التنفيذية بدليل عدم حضور أي ممثل للحكومة في اجتماعاته.

1 - أعرب محمد، المرجع السابق، ص 35 .

- يراجع في هذا الصدد: المادة 63 من الأمر رقم 11-03 ، المتعلق بالنقد والقرض، سابق الذكر.

المطلب الثاني : اللجنة المصرفية كسلطة إدارية مستقلة .

تعتبر اللجنة من هيئات الضبط الأكثر أهمية نظراً للسلطات الحقيقية والخطيرة التي منحها إياها المشرع، نظراً لحساسية وخطورة المجال المصرفي الذي يعتبر عصب النظام الاقتصادي.

وبالرجوع إلى النظام القانوني للجنة نجد أن المشرع لم يمنح لها تكييف قانوني رغم إدماجها في البنية المؤسساتية للدولة، علماً أن هذه العملية كانت نتيجة التقليد من طرف المشرع الذي استوحاها من النموذج الغربي للسلطات الإدارية المستقلة، و بالخصوص من نظيره الفرنسي مع الإشارة أن هذا الأخير قد قام بتكييف اللجنة المصرفية، إذ اعتبرها جهة قضائية إدارية لما تفصل في المجال التأديبي *une juridiction administrative* وسلطة إدارية فيما عدا ذلك، من هنا يظهر الطابع المزدوج للتكييف قانوني للجنة¹.

وأمام عدم حسم المشرع الجزائري لمسألة تكييف هذا الجهاز المصرفي نظراً لطابع التقليد الانتقائي الغير الوجيه، وكذا نقض تأطير صلاحياتها العقابية إذ لم يحطها بالضمانات الكافية كما هو الحال في البلدان الغربية، كفرنسا مثلاً.

1 - أعرب محمد، المرجع السابق، ص 82 .

إن مسألة تكييف السلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة و اللجنة المصرفية بصفة خاصة، هي من الأمور التي شغلت اهتمام الفقه في الآونة الأخيرة إذ رغم قلة الدراسات الفقهية في هذا المجال، إلا أنه أجريت بشأنها بعض البحوث فبالنسبة للجنة المصرفية باعتبارها موضوع الدراسة فتباينت مواقف الفقهاء بين المؤيد لفكرة السلطة الإدارية المستقلة، وبين المؤيد للطابع المزدوج أي إضفاء صفة الجهة القضائية على هذا الجهاز.

لذلك يتفق أغلب الفقه على حول التكييف القانوني للسلطات الضبطية الجديدة حيث تم وصفها بالسلطات الإدارية المستقلة، ومع ذلك لم يحسم الأمر بالنسبة للجنة المصرفية.

فقد ذهب البعض¹، إلى إعتبار اللجنة المصرفية جهة قضائية إدارية متخصصة لما تمارس سلطتها التأديبية وهيئة إدارية مستقلة فيما عدا ذلك، بحيث إذا كان المشرع الجزائري لم يعترف بصفة صريحة بالطابع القضائي للجنة، فإنه من خلال استقراء النصوص القانونية المنظمة لها لاسيما المواد من 153 إلى 157 من قانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض، والتي تقابلها المواد من 114 إلى 116 من الأمر رقم 03-11 فإنها تعتبر قضاء إداري متخصص .

1 - لعشب محفوظ، القانون المصرفي، الطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص 50 وما بعدها .

الفرع الأول: تشكيلة اللجنة

- تتشكل اللجنة المصرفية من خمسة (05) أعضاء و هم :
قاضيين ينتدبان من المحكمة العليا يختارهما الرئيس الأول لهذه المحكمة بعد
إستشارة المجلس الأعلى للقضاء، وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءاتهم في
المجال المصرفي والمالي و المحاسبي و المحافظ رئيساً¹ .
ويتم تعيين هؤلاء بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية، لمدة (5) سنوات .

الفرع الثاني: تميز اللجنة عن بعض الهيئات المماثلة لها في التشريع

الجزائري

أولاً: تميز اللجنة عن مجلس المنافسة

يتشكل مجلس المنافسة في ظل أحكام الأمر 95-06 من أثنى عشر (12)
عضواً يعينهم رئيس الدولة بناء على اقتراح مشترك من الوزير المكلف بالعدل
والوزير المكلف بالتجارة وذلك لمدة (5) سنوات قابلة للتجديد، أما رئيس
المجلس فهو يعين من بين القضاة الذين مارسوا أو يمارسون وظائفهم، إما في
المحكمة العليا أو مجلس المحاسبة أو هيئة قضائية أخرى² .
لكن بصدور الأمر رقم 03-03 أصبح مجلس المنافسة يتكون من تسعة (9)
أعضاء من بينهم عضوان يعملان أو عملا في مجلس الدولة أو في المحكمة
العليا أو في مجلس المحاسبة بصفة قاض أو مستشار³ .

1 - يراجع، المادة 106، من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003 ، المتعلق بالنقد والقرض، سابق الذكر.
2 - بالمقارنة مع النظام الفرنسي ، نجد أن تشكيلة مجلس المنافسة الجزائري في ظل الأمر رقم 95-06 ، المتعلق
بالمنافسة تشبه إلى حد بعيد تشكيلة مجلس المنافسة الفرنسي ، حيث يضم هذا الأخير 16 عضوا يعينون بمرسوم من الوزير
المكلف بالاقتصاد لمدة ستة سنوات قابلة للتجديد ، يراجع في هذا الصدد: أعرب محمد، المرجع السابق.
3 - يراجع، المادة 24 من الأمر 03-03 المؤرخ في 03/07/19 2003 المتعلق بمجلس المنافسة، ج ر، عدد9 الصادر سنة
2003

وبالمقارنة مع تشكيلة اللجنة المصرفية نستخلص ما يلي :

تتفق تشكيلة المجلس مع تشكيلة اللجنة في تواجد القضاة على مستوى كل منهما، كما تتفقان في طريقة تعيين الأعضاء، حيث نجد أن أعضاء المجلس يعينون بمرسوم رئاسي و تنهى مهامهم بالأشكال نفسها.

لكن تختلفان فيما يخص تواجد ممثل وزير التجارة على مستوى تشكيلة المجلس، الشيء الذي يمكن أن يؤثر سلباً على استقلاليته من الناحية العملية بسبب سلطة التأثير التي يمارسها على الأعضاء .

أما عن مدة انتداب الأعضاء فهي محددة بالنسبة للمجلس و اللجنة إلا أنه في حالة مجلس المنافسة فهي قابلة للتجديد و هذا ما قد يؤثر على حياد الأعضاء وينقص من استقلاليتهم .

أما فيما يخص طرق الطعن في قرارات المجلس فإنها تختلف عن طرق الطعن المعمول بها بالنسبة لقرارات اللجنة، بحيث ينظر في هذه الأخيرة مجلس الدولة ابتدائياً و نهائياً، بينما قرارات المجلس تنظر فيها الغرفة التجارية لمجلس قضاء العاصمة أي تخضع لرقابة القضاء العادي (القاضي التجاري) إلا فيما يخص قرارات رفض التجميع التي ينظر في الطعون المرفوعة ضدها، القاضي الإداري (مجلس الدولة) .

ثانياً: تميز اللجنة عن لجنة البورصة

تختلف تشكيلة لجنة البورصة عن تشكيلة اللجنة المصرفية، بحيث تتشكل لجنة البورصة من رئيس و ستة (6) أعضاء وهم:

- قاضي يقترحه وزير العدل ، نظراً لضرورة و أهمية تواجده على مستوى لجنة البورصة ، و هذا لحل النزاعات و الخلافات الناشئة داخلها.
- عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية.
- عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر .

- عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة.

- عضو يقترحه المصفي الوطني للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين¹.

أما فيما يخص الإختلاف في طرق الطعن، ففي حالة لجنة البورصة وبالرجوع إلى القانون المنشئ لها نجد أن المشرع أحالنا في حالة الطعن في قرارات الغرفة التأديبية و التحكيمية إلى الأحكام التي يتضمنها قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لكن بصدور قانون رقم 03-04 أصبحت قرارات اللجنة قابلة للطعن أمام مجلس الدولة.

1 - يراجع، المادة 13 من قانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 ، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 ، سابق الذكر.

المبحث الثاني : في مجال مراقبة لميدان المواصلات و الإقتصاد

يشهد هذا المجال تطوراً تنظيمياً بالغاً : يظهر من خلال سعي العديد من الدول بما فيها الجزائر - إلى ضبطه، من خلال تأسيس سلطات مستقلة تكلف بتنظيم المتعاملين العموميين والخواص في مجال ضبط الاتصالات والمواصلات وكذا ضبط الكهرباء والغاز.

المطلب الأول: سلطة ضبط البريد والمواصلات

أنشأت سلطة الضبط بموجب قانون 03-2000، كما سبق ذكرها فقد كيفها المشرع على أنها سلطة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وذلك حسب المادة 10 من هذا القانون .
والجدير بالملاحظة هنا هو أن النص على هذه السلطة جاء في الفصل الثالث تحت عنوان بـ "مؤسسات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية".
مما يدل على أنه توجد العديد أو على الأقل أكثر من مؤسسة مختصة في هذا الميدان، غير أنه عندنا تفحصنا للمواد المنصوص عليها في هذا الإطار نجد أن سلطة الضبط هي المؤسسة الوحيدة المنصوص عليها في هذا الفصل.
وقد تم تنصيب هذه السلطة رسمياً في 05 ماي 2001¹.

1 - جريدة المجاهد، اليومية، الصادرة في يوم الأحد 6 ماي 2001 ، ص 1

الفرع الأول : تشكيلة سلطة ضبط البريد والمواصلات

تتشكل أجهزة سلطة الضبط من مجلس ومدير عام وذلك حسب المادة 14 من القانون 03-2000، "تتشكل أجهزة سلطة الضبط من مجلس ومدير". وبهذا فإن سلطة الضبط لقطاع البريد والمواصلات حسب المادة الأولى من نظامها الداخلي منظمة كالآتي :

- المجلس بمساعدة خلية اتصال وبرتوكول.
- المدير العام بمساعدة مصلحة قانونية.

تعد سلطة الضبط نظامها الداخلي، ليحدد لها على وجه الخصوص، تنظيمها وقواعد عملها، وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذا القانون الأساسي لمستخدميها¹.

ويتشكل مجلس الضبط من سبعة (7) أعضاء من بينهم رئيس يعينه رئيس الجمهورية، وتكون مداورات المجلس صحيحة بحضور خمسة (5) أعضاء على الأقل.

ما يمكن ملاحظته هو أن تعيين أعضاء مجلس الضبط يتم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-109²، وهذا ما يقوي وزنه على هذه الهيئة . أما رئيس سلطة الضبط الذي يعين كذلك من طرف رئيس الجمهورية، كان من الأرجح أن تأخذ بتجارب الدول التي سبقتها في هذا المجال، وذلك بانتخاب الرئيس من طرف أعضاء السلطة نفسها لتجنب هيمنة رئيس الجمهورية على هذه الهيئة.

1 - المواد 15 . 16 . 17 . 20 . من القانون 03-2000 السالف الذكر .

2 - يراجع: المرسوم الرئاسي رقم 01-109 مؤرخ في 9 صفر عام 1422 ، الموافق لـ 3 مايو سنة 2001 .

ولكن التعيين عن طريق مرسوم رئاسي كثيراً ما نصادفها، وغالباً ما تكون هذه الطريقة عند تعيين أصحاب الوظائف العامة، ولا يجب أن ينظر إليه بأنه مخالف لمبدأ الإستقلالية الذي يشكل قاعدة هذه الهيئات .
عكس ما هو موجود في الدول الأخرى فتعيين الأعضاء ألقى على الهيئات التي تنتمي إليها هذه الأعضاء أحياناً عن طريق إجراء الاقتراح فقط - كذلك إلى الوزراء ، رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة، رئيس المجلس الشعبي والوطني ورئيس مجلس الأمة، أما رؤساء الهيئات فهم منتخبون من طرف أعضاء الهيئة¹.

الفرع الثاني: مهام سلطة ضبط البريد والمواصلات

إنّ مهام سلطة الضبط نصت عليها المادة 13 من القانون 2000-03:

" تتولى سلطة الضبط المهام الآتية:

- السهر على وجود منافسة فعّالة ومشروعة في سوقي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية باتخاذ كل التدابير الضرورية لترقية أو استعادة المنافسة في هاتين السوقين ؛
- السهر على توفير تقاسم منشآت المواصلات السلكية واللاسلكية مع احترام حق الملكية ؛
- تخطيط وتسيير وتخصيص ومراقبة إستعمال الذبذبات من الحزم التي منحت لها مع احترام مبدأ عدم التمييز ؛
- إعداد مخطط وطني لترقيم ودراسة طلبات الأرقام ومنحها للمتعاملين؛
- المصادقة على عروض التوصيل البيني المرجعية؛

1 - بليل مونية، المرجع السابق، ص 40 .

- تحضير أية مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاع البريد والمواصلات
السلكية واللاسلكية ؛
- تحضير دفاتر الشروط ؛
- تحضير إجراء إنتقاء المترشحين لإستغلال رخص المواصلات السلكية
واللاسلكية ؛
- إبداء الرأي لاسيما في ما يلي : 1- جميع القضايا المتعلقة بالبريد
والمواصلات السلكية واللاسلكية .
- 2 - تحديد التعريفات القصوى للخدمات العامة للبريد والمواصلات السلكية
واللاسلكية .
- 3 - استراتيجيات تطوير قطاعي البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية .
- 4 - تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها
أو تجديدها .
- 5 - المشاركة في تمثيل الجزائر في المنظمات الدولية المختصة في مجالي
البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.
- المطلب الثاني: لجنة ضبط الكهرباء والغاز**

لقد تم إنشاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز في سنة 2002 بموجب القانون
رقم 01-02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز
بالقنوات، وهي تتمتع بالاستقلال المالي ولها شخصية قانونية¹ .
ومن خلال دراسة الأحكام القانونية المنظمة للجنة، نلاحظ أنّ المشرّع من
جهة يمنح الاستقلال المالي للجنة، ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة
الدولة.

1- المادة 122 والمادة 140 ، من قانون رقم 01-02 المؤرخ في 05/02/2002 ، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز
بواسطة القنوات، ج ر، عدد 08، صادرة في سنة 2002 .

ومن هنا نستخلص تناقص المشرع الجزائي في وضع النصوص القانونية، وكذلك تردده في منح استقلالية تامة لهيئات إدارية مستقلة وانسحاب الدولة في ضبط المجال الاقتصادي والمالي.

الفرع الأول : تشكيلة اللجنة

تتشكل لجنة ضبط الكهرباء والغاز، من رئيس لجنة و الأعضاء ويكون التعيين بمرسوم رئاسي، لم يتطرق المشرع بتاتا إلى صفة الأعضاء في لجنة ضبط الكهرباء والغاز .

الفرع الثاني: مهام لجنة ضبط الكهرباء والغاز

إنّ لجنة ضبط الكهرباء والغاز مهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم السوق .
ما يمكن ملاحظته هو أنّ إنّ أعضاء كلّ السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية، باستثناء أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وكذلك أعضاء غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز.
فبالنسبة لغرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز، نلاحظ من خلال أحكام المادة 134 من القانون رقم 01-02 ، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، على أنّ أعضاء هذه الغرفة يتم تعيينهم من طرف الوزير المكلف بالطاقة والوزير المكلف بالعدل .

وكذلك ليحدّد المشرع مدة انتداب الرئيس والأعضاء ، وبالتالي هم عرضة للجزل في أي وقت وهذا يمس باستقلالية السلطة كهيئة إدارية مستقلة ضابطة في مجال ضبط الكهرباء والغاز .

نشير في الأخير على أنه كانت توجد سلطتين في مجال حماية حقوق
المواطن :

* وسيط الجمهورية أنشأ بمرسوم رئاسي رقم 96-113 وألغي بمرسوم
رئاسي رقم 99-170 .

* المرصد الوطني لحقوق الإنسان أنشأ بمرسوم رئاسي رقم 92-77 المؤرخ
في 1992/02/22 ، وحل بمرسوم رئاسي رقم 01-71 المؤرخ في
2001/03/25 الذي أنشأ محله اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق
الإنسان وحمايتها .

الخاتمة:

وفي الأخير وبعد استعراضنا لتجربة السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا وبعض الدول الأنجلوسكسونية كـ بريطانيا و الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول العربية كمصر ، وخلصنا إلى تطبيقات هذه السلطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري، نستطيع القول بأن فكرة السلطات الإدارية المستقلة تعكس رغبة المشرع في هذه الدول عموماً والمشرع الجزائري خصوصاً، في إنشاء هيئات متميزة ومغايرة في الكثير من النواحي للهيئات الإدارية التقليدية، وتتمثل أهم أوجه التمايز في منح هذه السلطات قدراً كبيراً من الاستقلال اتجاه الحكومة وتحررها من قواعد التدرج الرئاسي والتبعية الرئاسية، ومنحها سلطة وضع القواعد اللائحية المنظمة لعملها واستقلال ميزانيتها وحصانة أعضائها ضد العزل أثناء مدة عملهم، بل ومنحها بعض الإختصاصات القضائية وشبه القضائية.

ويمكن القول كذلك أن الدافع من إنشاء مثل هذه السلطات الإدارية الجديدة هو محبة البيروقراطية، والبطء الحكومي في إتخاذ القرارات، وكذلك عجز الإدارات والهيئات التقليدية عن تلبية الحاجات الحديثة، مما يجعل هناك حاجة ملحة إلى إنشاء هيئات جديدة لها خصائص معينة ومميزة وتمنح إمتيازات خاصة تؤهلها للقيام بهذا الدور بعيداً عن التعقيدات الإدارية والإجراءات التقليدية.

وتعمل هذه السلطات في مجالات متعددة فتشمل: مجال الإتصال بجميع أنواعه، وكذلك الإعلام والرقابة على البنوك والأسواق ومجالات الطاقة ومجالات البحث العلمي والثقافي وحماية حقوق الإنسان، ولا يعني إتساع مجالات عملها أنها تقوم بمهام عامة وواسعة بل أنها تقوم بدور متخصص ودقيق في مجالات محددة وتتبع في عملها أساليب فنية وتعتمد على التخصص

العلمي والعملي مما يجعل أعضاؤها يتمتعون بقدر كبير من الخبرات الفنيّة والعلمية المتنوعة.

ويمكن أن نستخلص من الدراسة السابقة أن ظاهرة السّلطات الإدارية المستقلة ونموها ترتبط بوجود مناخ ديمقراطي ملائم حيث إن إنشاء هذه السّلطات وطريقة عملها واختصاصاتها تتطلب قدراً كبيراً من الحرية والمرونة والتحرر الإداري وكل هذه المعطيات لا توجد إلا في المجتمعات الحرة الديمقراطية، فالسّلطات الإدارية المستقلة تمثل أعلى درجات اللامركزية الإدارية، وعلى عكس مما سبق نجد كسوفاً لهذه الظاهرة في المجتمعات غير الديمقراطية.

بعد معالجتنا لهذا الموضوع من أهم جوانبه، إرتأينا أن نبدي بعض الإقتراحات المبنية على بعض النقائص التي لاحظناها في مختلف مراحل إنجاز هذا البحث ونذكرها فيما يلي:

1- منح لهذه السلطات إستقلالية أكثر، وتزويدها بالوسائل اللازمة لأداء مهامها الضبطية، كونها المناسبة للتكيف مع ظاهرة العولمة أين أصبح الضبط والحرية الإقتصادية، مثل علاقة الشكل بالمضمون والسبيل الوحيد لإصلاح الدولة وتجسيد وجهها الجديد.

2- تكريس الرقابة الديمقراطية على هذه السلطات، لأن غياب مثل هذه الرقابة يفسح المجال أمام السلطة التنفيذية لممارسة مختلف أشكال الضغط عليها، قصد تحقيق مآربها الشيء الذي قد يبعد هذه الهيئات من أداء مهامها التي أنيطت بها وأنشأت لأجلها.

3- تعزيز التشكيلات البشرية بأهل الإختصاص، كالقانونيين والمحاسبين والمفتشين و مدقيقي الحسابات .

4- توحيد مواعيد الطعن القضائي بالنسبة لكل السلطات الإدارية المستقلة وجعلها منسجمة مع تلك المعمول بها في قانون الإجراءات المدني والإدارية.

ونأمل في الأخير أن تتواجد هذه السلطات في الجزائر بصورة كبيرة
لتساهم في البناء الوطني، ومعالجة أوجه القصور والعيوب المتراكمة منذ فترة
طويلة داخل الإدارة الجزائرية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1 - الكتب :

(ا) المراجع العامة:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1996.
- أبو زيد فهمي مصطفى، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2003.
- جورج فوديلو بيار دلفوفية ، القانون الإداري، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الجزء الثاني، بيروت، لبنان، 2001.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992.
- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، دار نشر لباد، دون مكان نشر، دون سنة نشر.
- محفوظ لشعب، القانون المصرفي، الطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر، 2001.

(ب) الكتب المتخصصة:

- عبد الله حنفي السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، طبعة 2000.

2 - الرسائل الجامعية:

- **أعرب أحمد،** السلطات الإدارية في المجال المصرفي، رسالة ماجستير، جامعة بومرداس، كلية الحقوق، السنة الجامعية، 2006-2007.
- **إقرشاح فاطمة،** " المركز القانوني لمجلس النقد والقرض "، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، السنة الجامعية 2003-2004.
- **بليل مونية،** سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية، 2003-2004.

3- المقالات :

- **بن نطرش منى،** " السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي"، وجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، عدد2، لسنة 2003.
- **جبار عبد المجيد،** مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة إدارة، المجلد 5 العدد 1 .
- **عبد الهادي بن زبيطة،** نطاق إختصاصات السلطات الإدارية، دراسة حالة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، مقال، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، جانفي 2008، مركز البصيرة للبحوث.
- **ناصر لباد،** " السلطات الإدارية المستقلة"، مجلة إدارة، عدد 1 الصادرة سنة، 2001.
- **صونيا بيزات،** في مقال نشرته على الإنترنت حول السلطات الإدارية المستقلة،: <http://www.vie-publique.fr/>

4 - النصوص القانونية:

- دستور فرنسا الصادر سنة 1958 .
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الصادر في ديسمبر 1948 .
- القانون العضوي رقم 98-02 ، المؤرخ في 30 ماي 1998 ، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ، عدد 37 ، صادر في 1998 .
- القانون رقم 05 - 12، المؤرخ في 4 أوت 2005، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60، الصادرة في 4 سبتمبر 2005 .
- القانون رقم 2000 - 03، المؤرخ في 05/08/2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية رقم 48.
- قانون رقم 02-01، المؤرخ في 05/02/2002 ، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية، عدد 08، صادرة في سنة 2002 .
- القانون رقم 2001-01، المؤرخ في 27/1/2001، يعدل ويتم القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أبريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 14، الصادرة في 28/2/2002 .
- القانون رقم 03-11 ، المؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية ، العدد 16، الصادر في 27/08/2003.
- القانون رقم 01-10 ، المؤرخ في 3 جويلية 2001 ، المتضمن قانون المناخ، الجريدة الرسمية، عدد 35 ، الصادر في 2001.
- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14 الصادر سنة 2006.

- القانون رقم 03-03 المؤرخ، في 19/07/2003 المتعلق بمجلس المنافسة، الجريدة الرسمية، عدد 9 الصادر سنة 2003 .
- المرسوم التنفيذي رقم 04-331، مؤرخ في 18 أكتوبر سنة 2004، يتضمن نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها، الجريدة الرسمية، عدد 66، الصادرة في 20 أكتوبر سنة 2004.
- المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 مايو 1998، المعدل والمتمم بقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، المتعلق ببورصة القيم النقولة، جريدة رسمية، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003 .

OUVRAGES:

1. DEKENWER-DEFOSSEZ (F), « Droit bancaire », Dalloz, 4^{ème} édition, Paris, 1992.
- 2 . Franck Moderne , la models étrangers (études compares) les autorités administratives indépendants , 1988 .
- 3 . Michel Géntot , les autorités administratives Indépendantes, Montchrestien, France, 2^{ème} Edition, 1992.
- 4 . Nicole Decoopman-Le control Juridictionnel des autorités administratives indépendants – le droit administratif en mutation- 1993.
5. Huber- Gerald Hubrecht- sanctions administratives . Juris – calsseur . administrative – 1994.
- 6 . GAVALDA (Ch) et STOUFFLET (J), « Droit bancaire », tome 1, les institutions, LITEC, Paris, 1992.
- 7 . RIVES-LANGE(J.L) et CONTAMINE-RAYNAUD (M), « Droit bancaire », Dalloz, 6^{ème} édition, Paris, 1995.

ثالثاً: المواقع الإلكترونية .

1 . Autorité Administrative Indépendante en France, V.site : <http://www.fr.wikipedia.org>

2. <http://www.vie-publique.fr/>.

3 . <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
مقدمة	1
الفصل الأول : ماهية السلطات الإدارية المستقلة	4
المبحث الأول: مفهوم السلطة الإدارية المستقلة وخصائصها	4
المطلب الأول: تعريف السلطة الإدارية المستقلة	5
المطلب الثاني : خصائص السلطة الإدارية المستقلة	6
المبحث الثاني : نشأة وتطور السلطات الإدارية المستقلة	14
المطلب الأول: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا	14
المطلب الثاني: ظهور وتطور السلطات الإدارية المستقلة في الدول الأنجلوسكسونية..	17
المطلب الثالث: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الدول العربية	19
المبحث الثالث : الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة المستقلة	21
المطلب الأول : موقف الفقه	21
المطلب الثاني : موقف القضاء	25
الفصل الثاني : تطبيقات السلطات الإدارية في القانون المقارن	28
المبحث الأول : دراسة نماذج لبعض السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا	28
المطلب الأول : اللجنة البنكية	29
الفرع الأول: تشكيلة اللجنة البنكية	30
الفرع الثاني: السلطات الممنوحة للجنة	31
الفرع الثالث: طبيعة قرارات اللجنة البنكية	33
المطلب الثاني : وسيط الجمهورية	34
الفرع الأول: طريقة تعيين الوسيط	35
الفرع الثاني: سلطات الوسيط	37
الفرع الثالث: الطبيعة القانونية للوسيط	38
المطلب الثالث : اللجنة الوطنية للاتصالات و الحريات	41
الفرع الأول: تشكيلة اللجنة الوطنية للاتصالات و الحريات	42

44	الفرع الثاني: إختصاصات اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات
47	المطلب الرابع : لجنة عمليات البورصة
48	الفرع الأول: تشكيل اللجنة
49	الفرع الثاني: سلطات لجنة عمليات البورصة
50	الفرع الثالث: الطعن في قرارات اللجنة
	المبحث الثاني:دراسة نماذج لبعض السلطات الإدارية المستقلة في الدول
52	الأنجلوسكسونية
52	المطلب الأول : السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا
58	المطلب الثاني : السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية
63	المبحث الثالث : نماذج للهيئات العامة في مصر
64	المطلب الأول : هيئة الآثار المصرية
70	المطلب الثاني : الرقابة الإدارية كهيئة مستقلة
73	الفصل الثالث : السلطات الإدارية المستقلة في النظام الإداري الجزائري
75	المبحث الأول : في المجال المصرفي
76	المطلب الأول : مجلس النقد و القرض
77	الفرع الأول : تشكيلة المجلس
80	الفرع الثاني : طبيعة القرارات التي يصدرها المجلس وطرق الطعن فيها
84	الفرع الثالث : مدى استقلالية المجلس
87	المطلب الثاني : اللجنة المصرفية كسلطة إدارية مستقلة
89	الفرع الأول : تشكيلة اللجنة
89	الفرع الثاني : تميز اللجنة عن بعض الهيئات المماثلة لها
92	المبحث الثاني : في مجال مراقبة لميدان المواصلات و الإقتصاد
92	المطلب الأول : سلطة ضبط البريد والمواصلات
93	الفرع الأول : تشكيلة سلطة ضبط البريد والمواصلات
94	الفرع الثاني : مهام سلطة ضبط البريد والمواصلات
95	المطلب الثاني : لجنة ضبط الكهرباء والغاز
93	الفرع الأول : تشكيلة اللجنة
95	الفرع الثاني : مهام لجنة ضبط الكهرباء والغاز

98 الخاتمة:
102 قائمة المراجع :
109 فهرس المحتويات :