

# المحاضرة الثالثة والرابعة

## المحور الثاني: السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية

أولاً/ الاستقلالية في جانبها العضوي: تكون في مواجهة السلطة التنفيذية وفي مواجهة السوق وتتحقق بواسطة مجموعة من الضمانات تتمثل في الآتي:

- التشكيلة الجماعية
  - الشروط الواجبة التوفر في الأعضاء (التخصص)
  - الهيئات المؤهلة للتعيين
  - نظام العهدة
  - حماية الأعضاء من العزل التعسفي
  - أنظمة التنافي والامتناع
- التشكيلة الجماعية: تعد في حد ذاتها ضماناً لتحقيق تعدد الأعضاء. لا توجد قاعدة عامة مكرسة في إطار تشكيلة س/م/كما ونوعاً. ننتقل من 3 إلى 17 عضو.

### شروط العضوية:

- التخصص: لا تحكمه قاعدة عامة، إنما يتوقف الأمر على طبيعة القطاع والمعارف والمؤهلات التي يحتاجها لضبط القطاع (اقتصادية، مالية قانونية، حقوقية، تقنية..)
- ولم يخرج المشرع الجزائري على هذه القاعدة العامة، ولكنه تميز عن غيره وخصوصاً الفرنسي في تغاضيه عن تحديد طبيعة وشروط تعيين بعض أعضاء السلطات الضابطة المستقلة. أما بالنسبة لباقي الأعضاء فقد اشترط القانون بالنسبة لبعضهم: أن يكونوا قضاة، أساتذة جامعيين، الممثلين لبعض مهنيي القطاع أو الحرفيين أو المتعاملين الاقتصاديين، ممثلي الهيئات المهنية، الوطنية والجمعيات والنقابات، للموظفين السامين أو ممثلين عن إدارات الدولة المركزية.

ما نلاحظه على الشروط التي كرسها المشرع الجزائري لتحقيق عنصري التعدد والتخصص خاصة بصفة عامة:

- أنه لم يتبع معايير دقيقة ومتجانسة ومتوازنة في تطبيق معيار التعدد.
- عدم اشتراطه في كل قوانين السلطات الإدارية المستقلة الشروط المتعلقة بالكفاءة والخبرة بالنسبة للأعضاء، وذلك سيؤثر على فعالية هذه السلطات في أدائها لوظيفتها، ومنه على استقلاليتها.

- الهيئات المؤهلة للتعين: المبدأ الساري هنا أن رئيس الدولة هو من يعين أعضاء س/ا/م لكن التعيين لا يكون في جميع الحالات كسلطة مطلقة بل تشاركه بعض الهيئات الأخرى مثل البرلمان أو الوزير الأول أو بعض المؤسسات الأخرى على سبيل الاقتراح. ومنه ففي الجزائر يحتكر رئيس الجمهورية سلطة التعيين: بواسطة مرسوم رئاسي بالنسبة مثلا: محافظ البنك المركزي الذي يعد رئيس مجلس النقد والقرض، جميع أعضاء مجلس النقد واللجنة المصرفية...

بعض الحالات التي تم فيها تقييد سلطة رئيس الجمهورية في التعيين.

- بمنح الحق في الاقتراح لهيئة أخرى كالوزير المعني في القطاع ، أو منح سلطة التعيين لهيئة غير رئيس الجمهورية كالوزير الأول بالنسبة لرئيس اللجنة والوزير المكلف بالمالية بالنسبة لأعضاء لجنة تنظيم ومراقبة البورصة باقتراح من وزير العدل بالنسبة للقضاة، عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي، عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، عضو مختار من بين المسيرين للأشخاص المعنوية المصدرة للقيم المنقولة، عضو يقترحه المصنف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين.

#### - نظام العهدة

لا يقتصر ضمان الاستقلالية في مواجهة السلطة السياسية على التشكيلة، بل يتطلب الأمر تطبيق نظام العهدة، ويتعلق الأمر بالعناصر الأساسية التي تميز هذا النظام وتتمثل في مدتها وإمكانية تجديدها من عدمه.

- خصائص العهدة الأساسية تتعلق بتحديد مدة العهدة بما يتلاءم مع ضمان الاستقلالية والفعالية في الأداء: وفق أغلب التشريعات المقارنة حددت المدة الملائمة بمتوسط ست (6) سنوات، حيث تتمكن السلطة خلالها من الوصول إلى تحقيق أفضل النتائج. أما المشرع الجزائري فقد حددها بين 3 و6 سنوات.

- وكرس نظام العهدة بالنسبة لأعضاء السلطة ككل وتحقق ذلك بشأن أعضاء مجلس المنافسة سواء في ظل الأمر رقم 03-03، أوفي ظل القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر السابق، ولكن هذا الأخير كرس التجديد الدوري كل أربع سنوات في حدود نصف عدد أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24، سلطة التصديق الإلكتروني 4 سنوات قابلة للتجديد مرة.

- يتمتع أعضاء اللجنة المصرفية بعهدة تمتد إلى خمس (5) سنوات طبقا لنص المادة 106 من الأمر رقم 03-11،

- أما بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فقد فرض المشرع نظام العهدة سواء بالنسبة للرئيس أو الأعضاء بأربع ( 4 ) سنوات طبقا لنصي المادتين 21 و 22 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-04.
- أما مدة العهدة فقد حددت ب 5 سنوات بالنسبة للهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته قابلة للتجديد مرة واحدة طبقا نص المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 06-413 المعدل والمتمم.
- أما سلطتي ضبط الصحافة المكتوبة و السمعى البصري فقد حددت العهدة لكل منهما بست (6) سنوات غير قابلة للتجديد طبقا لنصي المادتين 51 من قانون الإعلام و 60 من القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري.
- كرس نظام العهدة جزئيا: بالنسبة للمحافظ رئيس مجلس النقد والقرض ونوابه الثلاثة، لكن بعد صدور الأمر رقم 03-11 لم يعد كل أعضاء مجلس النقد والقرض يتمتعون بأي عهدة، ومنه يمكن ضم مجلس النقد والقرض للفئة الثالثة.
- لم يكرس تماما نظام العهدة بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات و بالنسبة للوكالتين المنجميتين و وكالتي المحروقات وكذلك سلطة ضبط الكهرباء والغاز و النقل و سلطة الإشراف على التأمينات. - حالات التنافي وإجراء الامتناع
- يهدف إدراج حالات التنافي في عضوية السلطات الإدارية المستقلة مع وظائف أخرى، إلى حماية الأعضاء من احتمال التأثير بمصالح مختلفة تتعارض مع مبدأ الحياد والموضوعية خصوصا في مواجهة السوق.
- أ/ حالات التنافي : تتعلق حالات التنافي عموما بالتعارض مع أي وظيفة أخرى سواء كانت عمومية أو خاصة، أو مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية، وذلك يندرج في إطار التنافي الوظيفي أو امتلاك الأعضاء لمصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة في القطاع المعني بالضبط وهو يندرج ضمن التنافي المالي، وقد يكون نظام التنافي مطلق أو نسبي
- ولقد كرس المشرع الجزائري نظام التنافي بشكل مطلق بالنسبة لأعضاء سلطتي ضبط الكهرباء والغاز ( المادة 121) ووكالتي المحروقات ( المادة 12)، سواء أثناء أداء المهمة في إطار السلطة، أو بعد نهاية عضويتهم وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ( المادة 18)، وسلطة ضبط الصحافة المكتوبة ( 52 و 57) والسمعى البصري ( 61 و 64). وفيما يتعلق بأعضاء الوكالتين المنجميتين بالنسبة لأعضاء مجلسي إدارتهما. بينما اكتفى في حالات أخرى بتقدير نظام التنافي بشكل نسبي، بالنسبة للعضو في مجلس المنافسة، ومنه تم استبعاد العهدة الانتخابية وامتلاك مصالح في أي مؤسسة أخرى من حالات التنافي. ومنه يمكن

التساؤل عن مسألة مدى حياد الأعضاء الذين يمتلكون حصصا أو مصالح لدى مؤسسة تكون محل متابعة أمام المجلس.

بينما أغفل المشرع مسألة الجمع بين الوظائف والمهام بالنسبة مثلا لأعضاء اللجنة المصرفية في المادة 14 من قانون النقد والقرض، بالنسبة للمحافظ ونوابه الثلاث، حيث تتنافى وظيفتهم كمحافظ للبنك وكنواب مع أي عهدة انتخابية أو تكليف بمهام حكومية وكل وظيفة عمومية، وأضاف النص نفسه أنه لا يمكنهم أثناء ممارستهم العهدة ممارسة أي نشاط مهني آخر أو وظيفة طبقا لنص المادة 14 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض. وكذلك الأمر بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة طبقا لنص المادة 56 التي تنص على أنه "تتنافى مهام أعضاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة مع كل عهدة انتخابية أو وظيفة عمومية أو أي نشاط مهني". كما حددت المادة 57 الحالات التي يمنع على أعضاء السلطة أو أفراد أسرهم أو فروعهم من الدرجة الأولى أن يمارسوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة مسؤوليات ويحوزوا مساهمة في مؤسسة مرتبطة بقطاع الإعلام. وكذلك الأمر بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري طبقا لنص المادة 61 من القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري والتي أضافت المسؤولية التنفيذية في الحزب السياسي.

#### ب/ إجراء الامتناع:

يقصد به تطبيق تقنية من خلالها يتم إقصاء بعض أعضاء السلطات الإدارية المستقلة من المشاركة في المداولات المتعلقة بالمؤسسات محل أو موضوع المداولة، بحجة وضعيتهم الشخصية اتجاهها، ويكون الهدف منه ضمان حياد وموضوعية الأعضاء.

وقد كرسه المشرع الجزائري بالنسبة لمجلس المنافسة، حيث لا يمكن لأي عضو أن يشارك في مداولة تتعلق بقضية له فيها مصلحة، أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة، أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية.

- منع العزل التعسفي للأعضاء.

مدى تكريس المبدأ في نصوص إنشاء السلطات الإدارية المستقلة.

إن العنصر الجوهرى والأكثر أهمية في نظر الفقه لضمان استقلالية الأعضاء في ممارستهم لعهدتهم هو عدم إمكانية عزلهم من مناصبهم، لأن هذا العنصر من شأنه طمأنة العضو إلى أنه يستطيع ممارسة مهامه بكل استقلالية وحرية من دون إهمال إجراءات المساءلة والرقابة القضائية في إطار دولة القانون، هذه القاعدة تضع العضو في منأى عن تأثير السلطة التنفيذية.

وإذا كان من المفروض مبدئياً أن تركز النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة هذا المبدأ، فإن الواقع يؤكد ندرة هذه النصوص، ولكن مقابل ذلك توجد الحالات التي يكون فيها العزل مشروعاً تتمثل في:

- توفر حالة من حالات التنافي المنصوص عليها في النصوص المنشئة، إذ في هذه الحالة يعد العضو مستقيلاً تلقائياً، مثل ما نصت عليه المادة 122 من قانون الكهرباء والغاز، وكذلك المادة 12 من قانون المحروقات والأمر نفسه كرسته المادة 38 من قانون المناجم رقم 05-14 والمادتين 60 و 68 من القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري.
- حالة ارتكاب الأعضاء لجريمة خطيرة أو وقوعه تحت طائلة الإفلاس الذي يؤدي إلى حرمانه من شغل أو ممارسة وظيفة عمومية أو تكليف بمهام عمومية .
- الإصابة بحالة العجز الدائم للقيام بوظيفته في إطار السلطة سواء كان العجز جسدياً أو عقلياً، ولو أنه في هذه الحالة من المفروض أن يقدم العضو استقالته.
- صدور أخطاء من ذلك العضو، (سلطة تقديرية للهيئة المعنية). قد يتمثل الخطأ في معناه الواسع في عدم احترام وتنفيذ الالتزامات الملقاة على عاتق العضو بموجب النصوص المنشئة للسلطات، مثل عدم احترام السر المهني،

## ثانياً/ التسيير المالي والإداري

### 1/ التسيير المالي

يتم التسيير المالي عبر سلسلة من العمليات تبدأ باقتراح الميزانية وتقدير مدى التلاؤم والتوفيق بين الوسائل المالية الممنوحة لهذه الهيئات والمهام المكلفة بها، في مواجهة هذه التبعية المالية للحكومة من خلال مصادر تمويلية غير كافية للقيام بالالتزامات الواقعة عليها، تلجأ العديد من تلك السلطات إلى الاستفادة من مصادر تمويلية خاصة والمتمثلة في غالب الأحيان في الرسوم والإتاوات وغيرها، والتي تتلقاها من مستعملي القطاع والأعوان المتدخلين فيه، والتي يمكن أن تغطي العجز الذي يمكن أن تواجهه بعيداً عن هذه المصادر. تعرف بعض سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر المصدرين من التمويل، حيث اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي لمعظمها، فمنحها الحق في ميزانية مقطوعة من ميزانية الدولة، وأقر لها سلطة الاستفادة من الأتاوى والرسوم بمختلف أشكالها حسب طبيعة القطاع وتتمثل في:

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز فهي تمويل أساساً من حصائل نشاط منظومتي الكهرباء والغاز، وتدخل مصاريف سيرها ضمن التكاليف الدائمة للمنظومتين طبقاً لنص المادة 94 من القانون

رقم 01-02-

- تعرف سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إضافة إلى تمويلها من ميزانية الدولة، إمكانية الحصول على موارد أخرى خارجية تأتي أساسا من نشاط القطاع وتشمل على : مكافئات مقابل أداء الخدمات، الأتاوى، مساهمة المتعاملين في تمويل الخدمة العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فقد أقر المشرع إمكانية حصولها على موارد مالية خارج الميزانية العامة للدولة مقابل الخدمات المؤداة، لكنه أحال على التنظيم لتحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها وكيفيات تحصيلها. بينما تعرف سلطات الضبط التجارية المصدر الخاص من التمويل من دون الاقتطاع من ميزانية الدولة وتتمثل في:وكالتي المحروقات والوكالتين المنجميتين.

- ثم تأتي مسألة تنفيذ هذه الميزانية ويتعلق الأمر هنا بمدى شرعية مختلف أنواع الرقابة التي يمكن أن تفرضها السلطة السياسية سواء كانت برلمان أو سلطة تنفيذية على كيفية صرف تلك الميزانية من دون أن تؤثر على استقلالية هذه الهيئة. إن تنفيذ الميزانية يتبعه حتما فرض الدولة رقابتها على كيفية صرفها، على اعتبار أن الأموال التي تحصل عليها تكون بواسطة اقتطاعات إجبارية من القطاع الخاضع للضبط. وعليه فإن خضوع هذه الإيرادات لنظام الرقابة المالية في الدولة بنوعها السابقة واللاحقة أمر حتمي لضمان الاستخدام الشرعي والعقلاني لها، وعلى أساس النصوص المتعلقة باختصاص المفتشية العامة ومجلس المحاسبة بالرقابة البعدية لصرف الأموال .

## 2/- التسيير الإداري

تتمتع معظم السلطات الإدارية المستقلة بالحرية في تسيير وتنظيم المصالح الإدارية والتقنية وتحديد مهام المستخدمين لديها وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، ويكون ذلك تحت سلطة رئيس الهيئة والذي يفوض ذلك عادة للأمين العام لهذه الأخيرة، فنجد مثلا قانون تنظيم البورصة يمنح حق تحديد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة لرئيس اللجنة ووضع النظام الأساسي للمستخدمين بنظام. وكذلك الأمر بالنسبة لمجلس المنافسة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وسلطة ضبط الكهرباء والغاز ونجد الأمر نفسه تقريبا مطبق بالنسبة للسلطات الأخرى.

## ثالثا: النظام الداخلي والتقرير السنوي

1/ النظام الداخلي، حيث يجب على غرار غيرها من الكثير من السلطات والمؤسسات في الدولة أن تضع نظامها الداخلي. فهل تملك الحرية والسلطة التقديرية في وضعه أم هي مقيدة؟ أم تشاركها السلطة التنفيذية في ذلك؟ أم تحل محلها؟ فتصبح استقلالية الهيئة في الحالة الأخيرة رهن إرادتين، المشرع من جهة والسلطة التنفيذية من جهة ثانية.

عادة ما تنص قوانين إنشاء السلطات الإدارية المستقلة على عناصر أساسية ومحورية لتنظيم هذه السلطات، هيكلتها ومهامها والصلاحيات التي تتمتع بها. لكنها تكتف فيما يتعلق بالقواعد والإجراءات المتعلقة بسير العمل داخل هذه السلطات بإحالة الأمر إليها حتى تضع نظامها الداخلي. لكن في بعض الحالات تترك السلطة التشريعية الحرية الكاملة لهذه السلطات لتضع هذا النظام بمحض إرادتها، وأحيانا تشرك معها السلطة التنفيذية من خلال المصادقة عليه من طرفها، ونادرا ما تحيل للسلطة التنفيذية مباشرة لوضع هذا النظام الداخلي، ويمكن بناء على ذلك تصنيف السلطات الإدارية المستقلة إلى فئتين، فئة تملك السلطة التقديرية لوضع نظامها الداخلي بنفسها والمصادقة عليه، وفئة ثانية جردت من هذه الصلاحية لصالح السلطة التنفيذية.

**2/ التقرير السنوي:** يمثل تقرير النشاط السنوي إحدى الطرق الهامة والجوهرية التي يتم من خلالها توضيح كيفية سير النشاطات داخل السلطات الإدارية المستقلة، بمعنى تفصيل الأمور والمسائل المتعلقة بأدائها لمهامها من جهة، ووضع السلطات العمومية والرأي العام في الصورة حول وضعية القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بصفة عامة. وتعد هذه التقارير، التي تكون في الغالب سنوية بالنسبة لهذه الهيئات، وسيلة لإضفاء المشروعية على وجودها، تحديد إطار نشاطها وتأكيد ضرورة استمرارها بالنظر للرصيد الذي حققت