**المحاضرة الثالثة: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة**

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة هيئات من الجيل الثاني بعد الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أن السلطات الإدارية المستقلة تختلف عن هذه الأخيرة بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية وصائية كانت أو رئاسية، تخضع فقط لرقابة القضاء.

**أولا: تعريف السلطات الإدارية المستقلة**

يتفق كثير من الشراح على صعوبة وضع تعريف دقيق للسلطات الإدارية المستقلة، ذلك أن موضوع السلطات الإدارية المستقلة يثير جملة من الملاحظات، حيث يندرج تحت هذه التسمية مجموعة من الهيئات التي تتباين من حيث تشكيلتها، عدم خضوعها لنظام قانوني موحد، وكذا الطرق التي تؤمن استقلاليتها تختلف من هيئة إلى أخرى، بل وحتى على مستوى تسميتها تختلف، فبعضها يسمى لجنة والبعض الأخر مجلسا أو مجلس أعلى، وتسمى هيئة في بعض الحالات.

ولهذا عزف المشرع عن تقديم تعريف السلطات الإدارية المستقلة.

* **التعريف الفقهي:**

عرف زوايمية رشيد السلطات الإدارية المستقلة بأنها:

**" سلطات إدارية لأنها تمارس صلاحيات باسم الدولة ولحمايتها، ولكنها تقترن بوظيفتها الأخرى الأساسية شبه القضائية، كما أنها سلطة مستقلة لأنها لا تدخل ضمن التدرج الهرمي، فلا تخضع لا إلى سلطة وصائية ولا إلى سلطة رئاسية، وتمارس سلطاتها بكل حرية لكن هذا مبدئيا**."

* **التعريف القضائي:**

عرفها مجلس الدولة الفرنسي بأنها:

**" منشآت إدارية تعمل باسم الدولة، تتمتع بسلطة حقيقية دون أن تخضع في ذلك إلى سلطة الحكومة ".**

**ثانيا: الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة**

أمام عدم تعريف دقيق ومحدد للسلطات الإدارية المستقلة، نحاول تفكيك عبارة السلطات / الإدارية / المستقلة لمعرفة الطبيعة القانونية لهذه الهيئات.

* **الطابع السلطوي:**

**السلطات:** جمع مفردها سلطة، وتعني التسلط والسيطرة والتحكم والتسلط هو: **"الحق في أن توجه الأخرين وأن تأمرهم بالاستماع إليك وطاعتك، والسلطة تتطلب قوة، غير أن القوة بلا سلطة تعني الظلم والاستبداد، ومنه فالسلطة هي الحق".**

وإذا كان الوضع المستقر عليه هو الوضع المستقر عليه هو وجود ثلاث سلطات في الدولة (سلطة تشريعية (برلمان)، سلطة تنفيذية (حكومة)، (سلطة قضائية)، فهل يمكن القول إنه تم إنشاء سلطة رابعة جديدة إلى جانب هذه السلطات وهي السلطات الإدارية المتسلقة.

إن الفقه الفرنسي متفق بالإجماع أن المشرع لم ينشأ سلطة رابعة للاعتبارات التالية:

- إنشاء سلطة جديدة في الدولة يحتاج إلى وسيلة دستورية (السلطة التأسيسية)، وليس مجرد صدور قانون عادي.

- لا يمكن بأي حال من الأحوال إنشاء سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل هذه الهيئات.

- إدراج السلطات الإدارية المستقلة إلى جانب السلطات التقليدية الثلاث لمجرد إطلاق المشرع عليها مصطلح **سلطة** على بعض من هذه الهيئات أمر يجافي المنطق.

**ما أساس السلطة إذن؟**

عرف الفقه الفرنسي "**السلطة**" في إطار السلطات الإدارية المستقلة بأنها: **".... لا تنحصر في الآراء الاستشارية أو تقديم آراء أو استرشادات، وإنما هو تمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطة إصدار القرار والذي يعود اختصاصها للسلطة التنفيذية".**

**ومنه فالهيئات الإدارية المستقلة تعد سلطة من وجهتين:**

**- من حيث الوظائف:** فهي لا تقوم بالتسيير وإنما بالضبط فهي تقوم بتأطير ومراقبة النشاط بهدف تحقيق توازن معين في السوق.

**- تمتعها بإصدار القرارات:** القدرة على إصدار القرارات هو في الأصل ميزة خاصة بالسلطة التنفيذية، استخلفتها السلطات الإدارية المستقلة بموجب نصوص خاصة، حيث تم تحويل الاختصاصات الأصلية من السلطة التنفيذية إلى الهيئات الإدارية المستقلة، فمثلا الصلاحيات التي كانت مخولة لوزير التجارة استحوذ عليها مجلس المنافسة باعتباره هيئة ضبط مستقلة.

نفس الشيء بالنسبة لبعض اختصاصات وزير المالية والتي تم تحويلها إلى مجلس النقد والقرض، كذلك الشأن بالنسبة لمجال الكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، في مجال المناجم كانت في السابق لوزير الطاقة والمناجم وهكذا ... إلى جانب أن هناك بعض السلطات الإدارية المستقلة كاللجنة المصرفية خول لها سلط الردع والقمع.

**ثانيا: الطابع الإداري:** بمعنى أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية.

إن الطابع الإداري لهذه الهيئات لا إشكال فيه إذا نص الشرع صراحة على ذلك مثل مجلس المنافسة الذي كيفه الأمر رقم 03/03/ المتعلق بالمنافسة بسلطة إدارية، كذلك الوكالتين الضابطتين في المجال المنجمي، كيفهما المشرع بصريح العبارة بأنهما سلطة إدارية مستقلة، إلى جانب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ....

لكن الإشكال قائم في حال غياب نص صريح من المشرع فكيف يمكن البحث عن الطابع الإداري لهذه الهيئات؟

* **موقف الفقه:**

لتحديد الطابع الإداري للسلطات الضابطة، معظم الفقهاء يعتمدون على معايير قانونية مستمدة من القانون المنظم لها مثل:

- طبيعة القرارات الصادرة عن الهيئات (إصدار أنظمة كمجلس النقد والقرض، السهر على تطبيق القانون كاللجنة المصرفية ...).

- اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بهذه الهيئات.

* **موقف القرار:** لقد أتيحت الفرصة للمجلس الدستوري الفرنسي لإقرار الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك في حكم متعلق بمجلس المنافسة الفرنسي الصادر في 23/01/1987م، أقر ما يلي:

**"مجلس المنافسة هي هيئة إدارية وهو مدعو للقيام بدور هام في تطبيق العديد من القواعد المتعلقة بقانون المنافسة.."**

أما بالنسبة للقضاء الجزائري فإن مجلس الدولة تطرق إلى الطابع الإداري، في قرار صادر عنه في قضية "**يونين** **بنك**" ضد محافظ بنك الجزائر، حيث توصل إلى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة، رغم غياب نص صريح ضمن قانون النقض والقرض أنذاك يتضمن مصطلح الطعن بالإلغاء.

**ثالثا: طابع الاستقلالية:**

إن الفقه الفرنسي تطرق الى المقصود بالاستقلالية وتوصل أن المقصود بهذه الأخيرة هو عدم خضوع السلطات الضابطة لأية رقابة إدارية وصائية كانت أو رئاسية، مع عدم تلقيها أية تعليمة من أي جهة كانت.

كما يمكن تبيان الاستقلالية على مستوى مختلف الجوانب العضوية والوظيفية.

**- الجوانب العضوية:**

استقلالية هذه الأجهزة يتم تكريسها من حيث أسلوب تعيين الأعضاء، عدم إمكانية عزلهم من وظائفهم إلا في حالات ضيقة ينص عليها القانون، تحديد العهدة .... إلخ.

**- الجوانب الوظيفية:**

استقلالية هذه الهيئات تكمن في القرارات الصادرة عنها هي قرارات لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها أو استبدالها من طرف سلطة عليا.