



واقع تفعيل مبدأ استقلالية السلطات الإدارية المستقلة

عن الجهاز التنفيذي في التجربة الجزائرية

الطالب الباحث: حمزة الشيطي

باحث في القانون الدستوري وعلم السياسة

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي

المغرب

الملخص:

إن دراسة واقع تفعيل مبدأ استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن الجهاز التنفيذي في التجربة الجزائرية تتطلب تحليل الإطار القانوني المنظم لهذه الأجهزة، خاصة فيما يتعلق بعلاقتها بالجهاز التنفيذي. وتقتضي كذلك البحث والتعرف على ما يكرسه النص القانوني في الممارسة الفعلية من تبعية هذه السلطات للجهاز التنفيذي. هذه العوامل تكشف لنا أننا أمام هيئات أو سلطات تتلاءم مع طبيعة النظام السياسي والإداري في الجزائر. ونظراً لكون النظام السياسي الجزائري يُعد نظاماً مغلقاً، تهيمن فيه السلطة التنفيذية على سلطة الدولة ومؤسساتها، فإن موقع السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر يتكيف مع مكانة وخصوصية السلطة التنفيذية باعتبارها مهيمنة على المشهد السياسي والإداري بالدولة، مما يضمن استمرار تبعية هذه السلطات للجهاز التنفيذي.

الكلمات المفتاحية: السلطات الإدارية المستقلة، مبدأ الاستقلالية، النظام السياسي، النظام الإداري، السلطة التنفيذية.



وُلدت السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر كتقليد وتطبيق للتجربة الفرنسية، ولكن بما يتماشى مع طبيعة النظام السياسي والدستوري الجزائري الذي يشهد هيمنة السلطة التنفيذية على المشهد السياسي. وقد أدى ذلك إلى تشويه النموذج الفرنسي المستورد، حيث قامت الدولة الجزائرية بإقرار تبعية السلطات الإدارية المستقلة للسلطة التنفيذية، على عكس ما هو معمول به في النموذج الفرنسي الذي تعد فيه هذه المؤسسات مستقلة عن الجهاز التنفيذي. هذا الواقع يدفعنا إلى التفصيل في موضوع استقلالية السلطات الإدارية في الجزائر، سواء من حيث الاستقلال الوظيفي أو العضوي أو المالي، وهو ما سيساعدنا على تقييم مدى فعالية استقلالية هذه المؤسسات في الجزائر.

ويقصد باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة عدم خضوعها لأي وصاية صادرة عن الحكومة أو البرلمان، مما يضمن عدم تلقيها أي تعليمات من أي جهة كانت. ومن خلال دراسة النصوص القانونية التي توطر هذه الهيئات في الجزائر، نلاحظ أن هذه الهيئات لا تتمتع فعلياً باستقلالية حقيقية. يتضح ذلك من خلال تدخل السلطة التنفيذية عبر مجموعة من الآليات، مثل آلية حلول السلطة التنفيذية محل الهيئة، أو تجاوزها لقرارات السلطات الإدارية المستقلة.¹ إن حجم تدخل السلطة التنفيذية في شؤون هذه الهيئات لا يقتصر فقط على الجانب الوظيفي، بل يمتد إلى الجانب العضوي، حيث تمتلك السلطة التنفيذية صلاحية تعيين وإعفاء أعضاء هذه السلطات، فضلاً عن تدخلها في الشؤون المالية لهذه الهيئات رغم أن النصوص القانونية تقر بأن أغلب هذه الهيئات تتمتع بالشخصية المعنوية. ومع ذلك، فإن الممارسة العملية تكشف عن عكس ذلك.

ومن الملاحظ في التجربة الجزائرية أن القضاء الدستوري والإداري لم يصدر عنهما أي قرارات تدافع عن استقلالية السلطات الإدارية المستقلة، على الرغم من أن هذه السلطات يفترض أن يتم حمايتها من قبل الجهاز القضائي، وذلك للحفاظ على مكانتها وضمان تحقيق الهدف من إحداثها، وهو عدم المساس باستقلاليتها من قبل السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.² إن محاولة دراسة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة بشكل فعلي تتطلب منا التوقف عند مفهوم الاستقلال بأنواعه والتحقق من مدى تطبيق هذا المبدأ في التجربة الجزائرية.

وبناء على ما سبق نطرح السؤال التالي: كيف يتم التدخل في استقلالية هذه الهيئات من قبل السلطة التنفيذية؟ وما هي أشكاله ومجالاته؟

أخـور الأول: الاستقلالية الوظيفية

لقد منحت النصوص المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة إمكانية تدخل الجهاز التنفيذي في وظائف هذه المؤسسات، وبالتالي التأثير على الاستقلال الوظيفي. ورغم تنصيب المشرع بشكل صريح على استقلالية هذه الهيئات، إلا أن هذه الاستقلالية كثيراً ما تختفي؛ إذ يكفي التمعن في بعض النصوص القانونية الصادرة في هذا الشأن التي تتيح للسلطة التنفيذية إمكانية التدخل والتأثير على استقلالية السلطات الإدارية



المستقلة وظيفيًا، ناهيك عن الواقع العملي الذي يكرس هذه التبعية. هذا المعطى يجعل فئة من الباحثين يعتبرون أن هذه الاستقلالية هي نسبية فقط، ومنهم من يصفها باستقلالية مظهرية ونظرية³

تتم ممارسة تدخل الجهاز التنفيذي في صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة من خلال رقابة السلطة التنفيذية على الأنظمة والقرارات التي تصدر عن هذه السلطات. هذا الأمر تتم ممارسته من قبل الوزير الذي تعمل الهيئة ضمن مجال اشتغاله. وهناك إجراء آخر يعرف بـ"الحلول"، حيث تحل السلطة التنفيذية محل السلطات الإدارية المستقلة، وبالتالي تصبح هي التي تمارس الوظائف الموكولة في الأصل لهذه الهيئات، علاوة على إمكانية تجاوز السلطة التنفيذية لتلك القرارات التنظيمية الصادرة عن هذه المؤسسات.

ولتفسير هذا الوضع، يجب الرجوع إلى الوضعية القانونية التي تتمتع بها هذه الهيئات في الجزائر. ففي الكثير من الأحيان، يتم إعداد النظام الداخلي المنظم لوضعية السلطات الإدارية المستقلة وكيفية تنزيل صلاحياتها من طرف الجهاز التنفيذي، وإن كانت بعض الهيئات تشارك في إنتاج ووضع القواعد القانونية المتعلقة بتنظيمها وسيرها، غير أن هذه العملية تحتاج للمصادقة من طرف السلطة التنفيذية. ومثال على ذلك نجد سلطة الضبط في مجال المحروقات، حيث تقوم هذه الهيئة بتحديد سلم أجور مستخدمي الوكالة في نظامها الداخلي، وتقر هذه العملية بموافقة الوزير المكلف بالمحروقات، طبقًا للمادة 12 من القانون المنظم للمحروقات بالجزائر⁴.

إن تدخل الجهاز التنفيذي عبر الوزير في صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة لا يقتصر فقط على الموافقة على النظام الداخلي لهذه المؤسسات أو الإجراءات المنظمة لكيفية اشتغال هذه الهيئات، بل يصل إلى حد موافقة الوزير على الاختصاص التنظيمي للهيئة. وبالتالي يصبح الوزير في هذه الحالة هو المنشئ لهذه الأنظمة. ونأخذ مثالًا آخر وهو ضرورة موافقة وزير المالية على الأنظمة ذات البعد التنظيمي الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. هذه الآلية يمكن اعتبارها تقييدًا لصلاحيات الهيئة ومسا باستقلاليتها الوظيفية. وبالتالي، فإن اللجنة لا تمارس اختصاصها التنظيمي بصورة حقيقية وفعالية. وعليه، يجب ممارسة السلطة التنظيمية بشكل مستقل كشرط أساسي لثبوت استقلالية الهيئة.

هذا الواقع الذي تفرضه النصوص القانونية والممارسة العملية يجعل السلطات الإدارية المستقلة أجهزة تابعة للسلطة التنفيذية عند ممارستها لمهامها التنظيمية⁵. من جهة أخرى، نلاحظ تواجد مجموعة من الهيئات التي تم إلحاقها بالسلطة المركزية؛ على سبيل المثال، ألحقت الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته برئيس الجمهورية، بينما ألحقت السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني بالوزير الأول، في حين ألحق مجلس المنافسة بالوزير المكلف بالتجارة، أما لجنة الإشراف على التأمينات فهي تابعة لوزير المالية⁶. هذه المعطيات تولد أثرًا يرتبط بطبيعة العلاقة التي تجمع



هذه المؤسسات بالسلطة التنفيذية، والتي تتجسد في ظهور علاقة تبعية الهيئات المعنية إزاء السلطة التنفيذية. إذ بمجرد إحداث هيئة لدى وزارة معينة، تصبح هذه الهيئة هيكلًا تابعًا للوزير الذي يشرف عليها.

هكذا، تخضع سلطات الضبط المستقلة لوصاية خفية، كما عبر عن ذلك الأستاذ رشيد زوايمية، وهي تمارس من قبل الوزير المعني دون أن ينظمها القانون. نتيجة لهذا الوضع، قام الأستاذ زوايمية بالتعبير عن خضوع السلطات الإدارية المستقلة (بمجرد وضعها لدى الوزارة) لشكلين من الوصاية؛ الأولى ترتبط بالوصاية القانونية المؤطرة بنص قانوني، والثانية تتمثل في الوصاية الخفية التي تمارس خارج الإطار القانوني. على سبيل المثال، سجل الأستاذ زوايمية ترسيخ الوصاية الخفية نتيجة لتنقيح المادة 33 من الأمر 03-03 على أن تسجيل ميزانية مجلس المنافسة يدخل ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة، وذلك طبقاً للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها. الأمر الذي يؤدي إلى اعتبار الوزير المكلف بالتجارة بمثابة السلطة الوصية على مجلس المنافسة.

ونأخذ مثلاً آخر من لجنة الإشراف على التأمينات، حيث تتبلور الوصاية الخفية التي يمارسها الوزير المكلف بالمالية على السلطة الضابطة عن طريق تطبيق أحكام المادة 209 من قانون التأمينات، التي تنص على أنه تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهياكل المكلفة بالتأمينات لدى وزير المالية، مما يعني أن الأعوان المكلفين بالشؤون الإدارية لدى لجنة الإشراف على التأمينات لا يخضعون لهذه اللجنة، إذ يزاولون المهام الموكلة إليهم تحت إشراف السلطة الرئاسية لوزير المالية⁷.

المحور الثاني: الاستقلالية العضوية

يمكن معرفة موقع أعضاء السلطات الإدارية المستقلة ومدى استقلاليتهم عن الجهاز التنفيذي من خلال محاولة تحديد وضعيتهم القانونية، وكيفية تعيينهم، بالإضافة إلى طرق عزلهم. والملاحظ في التجربة الجزائرية أن دور البرلمان في عملية التعيين محدود، حيث لا تربطه بهذه المؤسسات أي علاقة انتمائية، وبالتالي لا يمكنه التدخل في هذه المؤسسات لا من الناحية الوظيفية ولا العضوية. فهذه السلطات الإدارية المستقلة تعد أجهزة مستقلة عن البرلمان، وقد تم حصر اختصاص تعيين أعضائها بالسلطة التنفيذية⁸.

إن مسألة تركيز سلطة التعيين في يد واحدة مع استبعاد باقي السلطات التمثيلية الوطنية، مثل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، نجد سببها في المرسوم الرئاسي رقم 240-99. هذا المرسوم منح السلطة التنفيذية امتيازاً على مستوى التعيين، كما سمح لها بالاستعانة باقتراحات صادرة عن جهات أخرى. والملاحظ أيضاً أن غالبية هذه المقترحات التي تخص تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة تكون في غالب الأحيان وزارية⁹.



إن عملية حصر اختصاص تعيين أعضاء جل هذه المؤسسات من طرف السلطة التنفيذية رافقها وجود فراغات قانونية تؤثر بطبيعة الحال على وضعية واستقرار أعضاء هذه السلطات. على سبيل المثال، نجد أن النصوص القانونية لم تضع شروطاً تخص طبيعة هذه التعيينات، مثل شرط وجود الخبرة والتخصص لدى الأعضاء المعيّنين. هذا الأمر الذي تم إغفاله من طرف المشرع الجزائري لا يخدم مفهوم الاستقلال سواء من الناحية العضوية أو الوظيفية، ولا يخدم الهيئة نفسها، خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار مسألة الكفاءة وخصوصية وحساسية القطاعات التي تعنى بها هذه الهيئات. كما أن عملية التعيين تتم في بعض الأحيان بقرار وزاري، مما يبين وجود علاقة تبعية تخص أعضاء هذه الهيئات بالسلطة التنفيذية.

من بين مظاهر هذه التبعية التي تؤثر على الاستقلالية العضوية لهذه الهيئات نجد عدم وجود نص قانوني يمنع السلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية، من إمكانية عزل أو توقيف أحد أعضاء السلطات الإدارية المستقلة. وبالتالي، لا ينتهي دور السلطة التنفيذية عند تعيين الأعضاء، بل يمتد إلى إمكانية إنهاء مهامهم دون ضرورة توفر سبب موضوعي لهذا الإعفاء، مثل ارتكاب عضو ما لخطأ جسيم أو وجود أسباب موضوعية أخرى. هذا الأمر أثبت نفسه في الممارسة، حيث تم إعفاء الرئيس السابق لمجلس النقد والقرض، الذي كان يعد محافظاً لبنك الجزائر، بعد مرور سنتين فقط على تعيينه رئيساً للهيئة، رغم أنه كان يتمتع بولاية تمتد إلى ست سنوات. وقد كان سبب هذا الإعفاء تمسكه باستقلالية بنك الجزائر في عملية رسم السياسة النقدية للدولة¹⁰.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن عملية تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة، وكذا وضعية هؤلاء الأعضاء من الناحية القانونية، تختلف من هيئة لأخرى. وهذا يرجع إلى عدم وجود نص موحد ينظم كيفية تعيين أعضاء هذه المؤسسات. كما أن النصوص القانونية المنظمة لكل هيئة لم تعتمد نفس الأساليب على مستوى تعيين الأعضاء، سواء من حيث الجهات المخولة أو مدة الولاية وكيفية عزل الأعضاء وشروطه. إن اختلاف المعطيات المتعلقة بالعضوية داخل هذه المؤسسات يؤثر سلباً على استقلاليتها ويخلق غموضاً قانونياً. على سبيل المثال، فيما يتعلق بعدم إمكانية تحديد ولاية الرئيس والأعضاء، فإن هذه الإمكانية متوفرة فقط في خمس سلطات إدارية مستقلة، بينما لم يشر المشرع في باقي السلطات إلى هذه الإمكانية. ومن الأمثلة على ذلك، سلطة ضبط البريد والمواصلات، حيث لم يحدد المشرع مدة انتداب رئيسها أو أعضائها، وبالتالي فهي عرضة للعزل في أي وقت تراه السلطة التنفيذية مناسباً. وهذا يعد مساساً باستقلالية السلطة باعتبارها هيئة إدارية مستقلة، وكذلك الحال بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، ومجلس النقد والقرض.

كما نلاحظ أن وضعية الرئيس تختلف نسبياً عن باقي الأعضاء، حيث يتم تعيين الرؤساء بشكل مباشر من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي، مما يربطهم بالرئيس علاقات شخصية تصل إلى حد إعفائهم بسبب ارتكابهم للأخطاء أو نتيجة ظروف استثنائية، أو إذا لم ينفذوا سياسة رئيس الجمهورية بشكل صحيح. أما باقي الأعضاء، فتنتهي مهامهم بنفس طريقة تعيينهم، دون تحديد أو وضع شروط تبرر



أسباب إعفائهم أو إنهاء عضويتهم داخل هذه الهيئات.¹¹ كما نلاحظ وجود بعض الهيئات التي تم تنظيمها بنصوص قانونية صادرة عن البرلمان، ولكن رغم ذلك، فإن الهيمنة الفعلية على مستوى تعيين أعضائها تبقى للسلطة التنفيذية، كما هو الحال مع سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، التي تنص المادة 20 من قانون 04-18 المنظم لها على أن الوزير الأول يقترح على الرئيس الأعضاء الذين يجب تعيينهم.

لا يمكننا الحديث عن مفهوم استقلالية السلطات الإدارية المستقلة عن الجهاز التنفيذي في ظل هيمنة السلطة التنفيذية على مستوى تعيين أعضاء هذه المجالس.¹² إن وضعية السلطات الإدارية المستقلة في التجربة الجزائرية تختلف كثيراً عن التجارب الغربية، خاصة التجربة الفرنسية التي يتم مقارنتها مع الجزائر، باعتبار أن فرنسا تعد نموذجاً مرجعياً للجزائر. وتعكس النصوص القانونية والممارسات واقع هذه الهيئات داخل الدولة، هذا الواقع يعطينا انطباعاً بتبعية السلطات الإدارية المستقلة للجهاز التنفيذي بشكل مباشر وواضح. فهي هيئات غير مستقلة، بل هي جزء من السلطة التنفيذية. يتجلى هذا الواقع حتى على مستوى تدخل السلطة التنفيذية في أعمال وممارسات هذه السلطات، حيث تبدأ عملية التدخل من مرحلة الترشيح وتعيين الأعضاء وصولاً إلى مرحلة التنفيذ، أي ممارسة الوظائف. وفي هذه الحالة، تخضع هذه المؤسسات لنفس التسلسل الهرمي الذي تخضع له الإدارة الكلاسيكية، رغم محاولة النصوص القانونية المنظمة لها إخفاء هذه الحقيقة.¹³

وفي دراسة قام بها الأستاذ رشيد زوايمية قدم من خلالها تحليلاً معمقاً لإشكالية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر. إذ توصل زوايمية إلى أن مفهوم الاستقلال يتطلب فصلاً حقيقياً بين هذه المؤسسات والسلطة التنفيذية من الناحيتين العضوية والوظيفية. فمن الناحية العضوية، يجب تعيين خبراء وأخصائيين مستقلين عن الجهاز التنفيذي ضمن تشكيلة السلطة الضابطة، مع ضمان استقرارهم لفترة محددة غير قابلة للإلغاء. أما من الناحية الوظيفية، فينبغي تحديد اختصاصات هذه السلطات بشكل حصري وممارستها بسيادة بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية.

واستند زوايمية في تحليله على دراسة النصوص القانونية التي كشفت عن عدم فعالية مبدأ الاستقلالية في الواقع الجزائري، إذ تتجه السلطات العمومية إلى تشويه هذا الاستقلال بطريقتين رئيسيتين. تتمثل الأولى في تعيين ممثلين عن الوزارات ضمن تشكيلة السلطات الضابطة، على خلاف النموذج الفرنسي الذي يقتصر فيه دور ممثل الحكومة "commissaire du" gouvernement على الملاحظة دون المشاركة في المداولات أو التصويت، بينما يتمتع الممثل في النموذج الجزائري بالعضوية الكاملة والمشاركة في المداولات والتصويت، مما يقوض استقلالية الهيئة عن الجهاز التنفيذي.



أما الطريقة الثانية فتتجلى في الاستيلاء الكلي للسلطة التنفيذية على بعض الهيئات من خلال تشكيلها حصرياً من ممثلي الحكومة، كما هو الحال مع سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية التي يرأسها وزير المالية وتضم ممثلين عن مختلف الوزارات والهيئات الحكومية. ويرى زوايمية أن لهذا التعيين أثرين سلبيين: الأول يتعلق بانعدام الاستقلالية الحقيقية للسلطة الضابطة، والثاني يتمثل في تناقض طريقة التمثيل مع متطلبات الضبط الاقتصادي التي تستدعي تعيين خبراء متخصصين بدلاً من موظفين تابعين للإدارات المركزية.

كما أشار زوايمية إلى إشكالية أخرى تتعلق بعدم النص على عدم قابلية الولاية للإلغاء، مما يتيح للسلطات العمومية إمكانية التراجع عن قرارات التعيين بصورة تقديرية، وهو ما يتناقض مع مقتضيات الولاية بمفهومها القانوني الدقيق ويضع أعضاء السلطات الضابطة في وضعية اللااستقرار¹⁴.

المحور الثالث: الاستقلالية المالية

يُنظر إلى مفهوم الاستقلالية المالية في التجربة الجزائرية من قبل الباحثين انطلاقاً من القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، حيث تمّ التنصيب على تمتع هذه المؤسسات بالشخصية المعنوية. وتعد هذه الخاصية مميزة لهذه السلطات، حسب ذكر بعض الباحثين، إذ تُميزها عن نظيراتها في النموذج الفرنسي. ويرجع سبب هذا التمييز إلى أن جميع السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا لا تتمتع بالشخصية المعنوية، باستثناء السلطات العمومية المستقلة. ولكن هذا التحليل قد يُعتبر ناقصاً ولا يتسم بالموضوعية، لأن الهيئات في فرنسا، رغم عدم تمتعها بالشخصية المعنوية وكون ميزانيتها مدرجة ضمن ميزانية الدولة، فإنها تتمتع باستقلال وظيفي واضح، وهو أمر أساسي تفتقر إليه الجزائر.

كما تجدر الإشارة إلى أن فرنسا تعتمد في تعيين أعضاء السلطات الإدارية المستقلة على منطق التوافق، بمعنى أن جميع السلطات التقليدية تشارك في عملية التعيين، بما في ذلك البرلمان والسلطة القضائية. وحتى وضعية الأعضاء داخل النموذج الفرنسي تتمتع بالاستقرار والوضوح على مستوى النصوص القانونية المنظمة لها، مقارنة بالتجربة الجزائرية .

إن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا تحظى بامتيازات تظهر وعي الدولة بحاجتها لمثل هذه المؤسسات، ما يمنحها وضعاً ومكانة مهمة. في المقابل، يشهد الوضع في الجزائر هيمنة السلطة التنفيذية على تعيين أغلب هذه الهيئات، كما تخضع لتبعية وظيفية للجهاز التنفيذي. علاوة على ذلك، لم تمنح النصوص القانونية مكانة جيدة لأعضاء هذه الهيئات، كما تم الإشارة إلى ذلك سابقاً.

وبالتالي فإذا كان الأساس في التشريع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة، فإن هذا الاعتراف ليس عاملاً حاسماً لقياس درجة الاستقلالية.¹⁵ صحيح أن المشرع نص على منح الشخصية المعنوية لهذه السلطات، إلا أنه لم يمنحها للسلطات الإدارية



المستقلة التي تتمتع بصلاحيات تقريرية، مثل مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية، ولجنة الإشراف على التأمينات¹⁶.

إن السؤال الذي ينبغي طرحه هو: هل تم تمتيع السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بشخصية معنوية حقيقية تمنحها امتيازات، سواء في علاقتها بمؤسسات الدولة أو في تعاملها مع الأطراف المعنية ضمن القطاع الذي تعمل فيه هذه السلطات؟ هذا السؤال نجد جوابه انطلاقاً من النصوص القانونية التي منحت بعض السلطات الإدارية المستقلة الشخصية المعنوية. على سبيل المثال، اعترف المشرع الجزائري للجنة البورصة ومراقبتها بالاستقلال المالي. ومع ذلك، نلاحظ أنها لا تتمتع بالاستقلالية المطلقة بسبب تدخل الدولة في تمويلها من خلال الإعانات المخصصة للتسيير، مما يفرض رقابة الدولة على هذه الإعانات. كما أنه لا يوجد نص تنظيمي يحدد مقدار هذه الإعانات.

أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، فهي تتمتع بالاستقلالية المالية وفقاً للمادة 112 من قانون رقم 01-02 لسنة 2002. ولكن الدولة تراقب صرف الميزانية طبقاً للمادة 140 من نفس القانون. وبالنسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، فقد نصت المادة 43 من القانون 01-10 الصادر في سنة 2001 على تمتيعها بالاستقلال المالي، لكن المادة 52 من نفس القانون تشير إلى أن تمويل نشاطها يتم من خلال اعتمادات تمنحها الدولة وصندوق الأملاك العمومية المنجمية، مما يعني أن استقلالية الهيئة على المستوى المالي غير موجودة.

فيما يتعلق بسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، نصت المادة 10 من القانون رقم 03-2000 لسنة 2002 على تمتع السلطة بالاستقلال المالي، حيث يتم تحصيل مصادرها المالية وفقاً للمادة 22 من خلال تمويل يتضمن مكافآت مقابل أداء الخدمة ومساهمة المتعاملين مع السلطة¹⁷.

بناءً على ما سبق، يمكن القول أن فرضية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر لا تبدو صحيحة، وذلك راجع لتبعية الوظيفة العضوية للجهاز التنفيذي. وهذا الواقع يجعل مسألة استقلالها المالي أمر غير مهم، رغم تسجيلنا أنه ليس كل هذه المؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية. وحتى تلك السلطات التي تمتلك الشخصية المعنوية، لا تزال تتدخل الدولة أو السلطة التنفيذية في شؤونها المالية. وبذلك، تبقى هذه الأجهزة تابعة للسلطة التنفيذية، ولا تتسم بالاستقلال سواء على المستوى الوظيفي، العضوي، أو المالي.

خاتمة:

تكشف دراسة واقع استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الدولة الجزائرية أننا أمام هيئات تابعة بشكل مباشر للسلطة التنفيذية. ويتراوح أثر هذه التبعية حسب درجة تأثير الجهاز التنفيذي على وظائف هذه المؤسسات من خلال تدخله في شؤونها الوظيفية، وهو ما تم التعبير عنه عند دراستنا لواقع الاستقلالية الوظيفية. كما أن هذا التدخل التنفيذي في هذه المؤسسات، نظراً لكونه عميقاً، يشمل أيضاً الجانب



العضوي، مما يزيد من درجة تبعية هذه الأجهزة للسلطة التنفيذية في التجربة الجزائرية، وبالتالي يضمن السيطرة على هذه المؤسسات سواء من الناحية الوظيفية أو العضوية.

وبما أن السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر تفتقر إلى خاصية الاستقلالية، فإن تبعية الجهاز التنفيذي تشمل أيضاً موضوع الاستقلالية المالية. رغم أن القانون حاول تقليص حدة هذه التبعية من خلال التنصيص على تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية، إلا أنه عند التمعن في الإطار القانوني الناظم للاستقلالية المالية والواقع العملي، يتضح أن هذه المؤسسات تخضع أيضاً للتبعية للجهاز التنفيذي في الشق المالي. إننا نتحدث عن سلطات تتكيف مع طبيعة النظام السياسي والإداري في الجزائر. ونظراً لكون هذا النظام السياسي الجزائري يُعتبر مغلقاً، فإنه يفتح المجال للجهاز العسكري وللسلطة التنفيذية للتحكم في الدولة ومؤسساتها بشكل عام. لذلك، يمكن القول إن فعالية استقلالية السلطات الإدارية المستقلة تأثرت أيضاً بطبيعة النظام السياسي الجزائري. وبالتالي، نتيجة لما سبق، يظل موقع هذه المؤسسات متكيفاً مع خصوصية موقع السلطة التنفيذية في الجزائر، مما يضمن تبعية هذه السلطات للجهاز التنفيذي.

الهوامش:

- ¹ زينة أيت وازو، خضوع سلطات الضبط المستقلة للسلطة التنفيذية: "الرقابة على الأعمال"، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، العدد السادس، جوان 2019، ص 11.
- ² سامية قلوشة، استقلالية السلطات الإدارية المستقلة (سلطات الضبط) وفق أحكام الدستور دراسة مقارنة الجزائر وفرنسا، مجلة العلوم السياسية والقانون، المركز الديمقراطي العربي، العدد 18 نوفمبر/تشرين الثاني، المجلد 03، 2019، ص 220.
- ³ حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة واشكالها الإستقلالية، مجلة إدارة، العدد 38، ص 16.
- ⁴ غربي حسن، نسبة الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، العدد 11، 2015، ص 253.
- ⁵ مزودي عبد الحق، الاختصاص الرقابي للسلطات الضابطة المستقلة في مجال البورصة على ضوء التشريع الجزائري والمغربي، مجلة العلوم القانونية، عدد 17 جانفي 2018، ص 696.
- ⁶ سهام صديق، مظاهر استقلالية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد الرابع، ديسمبر 2017، ص 200.
- ⁷ زوايمية رشيد، أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12-العدد 03، 2021، ص 19.
- ⁸ بوطابت كريمة، الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر والأنظمة المقارنة، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، أبريل 2019، ص 1165.
- ⁹ سهام صديق، مرجع سابق، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد الرابع، ديسمبر 2017، ص 198.
- ¹⁰ بوطابت كريمة، مرجع سابق، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 01، أبريل 2019، ص 1168.
- ¹¹ حدري سمير، مرجع سابق، مجلة إدارة- العدد 38، ص 18.
- ¹² خرشي إلهام، اختصاص الفصل في النزاعات للسلطات الإدارية المستقلة "سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية أنموذجاً"، مجلة الاجتهاد القضائي، المجلد 14، مارس 2022، ص 328.
- ¹³ Touati Mohand cherif, les autorités de régulation économique a l'épreuve des exigences du procès équitable, thèse pour le doctorat en sciences filière : droit, date de soutenance : 01 juillet 2019, p288.
- ¹⁴ زوايمية رشيد، قراءة في مقاله حول أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12-العدد 03، 2021.
- ¹⁵ حدري سمير، مرجع سابق، مجلة إدارة- العدد 38، ص 25.
- ¹⁶ سهام صديق، مرجع سابق، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، العدد الرابع، ديسمبر 2017، ص 205.
- ¹⁷ قلوشة سامية، أثر المبادئ الأساسية لعمل السلطات الإدارية المستقلة على مدى استقلاليتها، دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 02، العدد 01، ديسمبر 2018، ص 144.