

الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

سماح فارة
جامعة 8 ماي 1945 - قالمة
قسم العلوم القانونية والإدارية

الملخص:

تعتبر الرقابة القضائية من أنجح أنواع الرقابة المسلطة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، و تتجسد أساسا من خلال رقابة الإلغاء وتنصب على البحث في المشروعية الخارجية والمشروعية الداخلية للقرارات الصادرة عن هذه الهيئات، و التي ينعقد الاختصاص بنظرها أصلا للقضاء الإداري ممثلا بمجلس الدولة طبقا للمعيار العضوي، مع وجود استثناءات أسند بموجبها المشرع الاختصاص للقضاء العادي، ثم رقابة المسؤولية على أساس الخطا الجسيم، و التي يعود الاختصاص بفرضها للمحاكم الإدارية كقاعدة عامة.

الكلمات المفتاحية: رقابة قضائية- سلطات إدارية مستقلة- قضاء إلغاء- قضاء مسؤولية- قضاء إداري - قضاء عادي.

Résumé :

Le contrôle juridictionnel est le mode archétype pour contrôler les actes des autorités administratives indépendantes, qui vise la légalité externe et interne exercé par le juge administratif selon le critère organique, en tenant en compte les exceptions édictés par le législateur en faveur du juge judiciaire. En second lieu en a aborder le contrôle de responsabilité fonder sur l'aide de la faute lourde qui appartient principalement aux tribunaux administratifs.

Mots clés : contrôle juridictionnel- autorités administratives indépendantes- la légalité- contrôle de responsabilité- tribunaux administratifs.

Abstract :

Judicial review is the archetypal way of controlling the acts of the independent administrative authorities, which aims at the external and internal legality exercised by the administrative judge according to the organic criterion, taking into account the exceptions enacted by the legislator in favor of the judicial judge. Secondly, to approach liability control based on the aid of gross negligence that belongs mainly to the administrative courts.

Words keys: Judicial review- independent administrative authorities- legality- administrative judge- judicial judge- liability control.

مقدمة :

تعتبر فكرة الرقابة من دعائم تحقيق التوازن بين المصالح المتنافرة ، و في هذا السياق ذهب الفقيه الفرنسي « Montesquieu » في كتابه الشهير " روح القوانين إلى أن " تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة (التشريعية، التنفيذية والقضائية)، لن يتأتى إلا من خلال الرقابة التي تضمن عدم تغول إحداها على الأخرى و انفرادها بممارسة السلطة انطلاقا من مبدأ " السلطة توقف السلطة ".

و تطبيقا لذلك تعتبر الرقابة القضائية من أهم سبل الرقابة و أنجعها، بالنظر إلى ما تتوفر عليه من ضمانات تحقق المحاكمة العادلة، وما تحوزه الأحكام الصادرة عنها من حجية توليها قوانين الدول قدسية تمتثل لها و تحرص على تنفيذها، لذلك فإن تطبيق فكرة الرقابة القضائية يعتبر مقياسا على مدى خضوع الدولة للقانون (دولة القانون).

غير أن خضوع السلطات الإدارية المستقلة بمناسبة ممارسة مختلف أوجه نشاطها (التنظيمي، التنفيذي و شبه القضائي)، قد شهد انقسامها فقها بين رأي قائل بأن هذه الرقابة تتعارض مع فكرة الاستقلالية التي تتمتع بها هذه السلطات، و التي تمكنها من تحقيق أهدافها في المجتمع خاصة وأنها تضطلع بمجالات هامة و حساسة تتعلق أساسا بحماية الحريات العامة و ضبط النشاط الاقتصادي في الدولة ، و بين رأي مناد بوجود أعمال هذه الرقابة¹.

و قد كرس الدستور الجزائري مبدأ الخضوع للرقابة القضائية، إذ نص في المادة 139 منه " تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات، و تضمن للجميع و لكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية "، كما نص في المادة 143 " ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإدارية" ، و هو ما ينطبق بالضرورة على السلطات الإدارية المستقلة .

و إذا كانت مسألة خضوع السلطات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية محسومة بنص الدستور، فإن الإشكالية التي تطرح في هذا المقام تنصب حول الجهة المختصة بالرقابة على أعمال هذه الهيئات خاصة في ظل الازدواجية القضائية؟ و كذا نوع هذه الرقابة و نطاقها؟

للإجابة على هذه الإشكالية فإنه يتعين اعتماد المنهج التركيبي الذي يمزج بين التحليل لمعطيات النظام القانوني الجزائري خاصة النصوص القانونية والاجتهادات القضائية ، و المقارنة مع النظام الفرنسي باعتباره المصدر التاريخي ، كما يتعين تقسيم الموضوع إلى مبحثين يخص الأول منهما لدراسة رقابة قضاء الإلغاء على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، على أن يفرد المبحث الثاني لدراسة رقابة قضاء المسؤولية على أعمال هذه الهيئات .

المبحث الأول: رقابة قضاء الإلغاء على أعمال السلطات الإدارية المستقلة
ينصب قضاء الإلغاء على البحث في مشروعية القرار الإداري المتخذ من أحد الهيئات المكيفة على أنها سلطة إدارية مستقلة، و ذلك من خلال التصريح بوجود عيب من عيوب المشروعية المؤدية إلى إلغائه.

غير أنه قبل معالجة مسألة مدى مشروعية القرار، يتوجب على القاضي البحث أولاً في اختصاصه بنظر الدعوى.

المطلب الأول: تحديد قاضي الإلغاء المختص بنظر مشروعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة

يختص القاضي الإداري مبدئياً بمنازعات الإدارة العامة، و ذلك استناداً إلى للمعيار العضوي المكرس في المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، غير أنه باستقراء النصوص المتعلقة بمختلف السلطات الإدارية المستقلة نجدها وزعت الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري والقضاء العادي، وهنا يطرح التساؤل عن المعيار الذي اعتمده المشرع في تحديد الاختصاص القضائي، هل يمثل خروجاً عن مقتضيات تطبيق المادة 800 أعلاه، أم أنه يتعلق بطبيعة النشاط الخاضع للرقابة؟

للإجابة عن هذا التساؤل لابد من البحث عن مجالات اختصاص كل من القضاءين بفحص مشروعية أعمال السلطات الإدارية المستقلة، حتى يتسنى تفسير سبب هذا التباين .

الفرع الأول: الاختصاص المبدئي للقاضي الإداري بالرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

القاعدة في الرقابة القضائية أن القاضي الإداري هو الذي يختص - بحسب المبدأ - بالرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، و هذا استناداً إلى المعيار العضوي المكرس تشريعياً في نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية .

و بالرجوع إلى المادة 9 من القانون العضوي 01/98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله فإنها تنص :
 " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية"

فبالرغم من عدم النص صراحة على فئة السلطات الإدارية المستقلة فإنه يمكن استنتاج احتوائها في إحدى الهيئات المذكورة أعلاه، و منطوقيا لا يمكن أن تكون السلطات الإدارية المركزية لأن الاستقلالية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة في مواجهة السلطة التنفيذية بالدرجة الأولى وبالتالي استبعاد الانتماء إليها، كما أنه لا يمكن اعتبارها منظمات مهنية وطنية كونها لا تتعلق بتنظيمات مهنية ، ليبقى أماننا مفهوم الهيئات العمومية الوطنية والذي يمكن اعتباره شاملا لفئة السلطات الإدارية المستقلة، وهو الموقف الذي تبناه و أجمع عليه أغلب الفقه الجزائري.²

و بالرجوع إلى النصوص القانونية المنشئة والمنظمة للسلطات الإدارية المستقلة نجد مثلا بأن المادة 107 من الأمر 10 / 04 المعدل للأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض³ تعقد الاختصاص لمجلس الدولة بالنظر في قرارات اللجنة المصرفية، وكذلك المادة 57 من المرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل بموجب القانون 04/03⁴ فإنها تعقد الاختصاص لمجلس الدولة بشأن قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي، و أيضا المادة 17 من القانون 03 / 2000 المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية⁵ التي أكدت اختصاص مجلس الدولة بالطعن في القرارات الصادرة عن مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات، وكذلك المادة 139 من قانون 01/02 المتعلق بالكهرباء

وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁶ التي فتحت مجال الطعن القضائي في قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز على أن يتم ذلك أمام مجلس الدولة.

وبالرغم من أن المادة 65 من القانون 12/05 المتعلق بالمياه⁷ لم تشر إلى جهة الاختصاص بالطعن في قرارات سلطة ضبط المياه ، إلا أنه يكفي أن القانون قد اعتبرها سلطة إدارية مستقلة، وبذلك ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري نظرا لتوافر المعيار العضوي طالما لا يوجد نص صريح يقضي بخلاف ذلك.

و في مجال التأمينات فقد أسند المشرع الاختصاص لمجلس الدولة بالفصل في دعاوى الإلغاء ضد قرارات لجنة الإشراف على التأمينات خاصة تلك المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت، و ذلك طبقا للمادة 213 من القانون 04/06 المعدل للأمر 07/95 المتعلق بالتأمينات⁸.

يتضح جليا من خلال الأمثلة السابقة أن المشرع الجزائري أكد على الاختصاص المبدئي للقضاء الإداري بالنظر في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة ، لكن هناك حالات أخرى خرج فيها عن هذا الأصل ، و هو ما سنتناوله في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي للقضاء العادي بالرقابة على قرارات السلطات الإدارية المستقلة

حذا المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي بأن خص منازعات بعض السلطات الإدارية المستقلة لاختصاص القضاء العادي⁹:

أ- مجلس المنافسة : أسند المشرع الاختصاص لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، وهذا طبقا للمادة 63 من الامر 03/03 المتعلق بالمنافسة¹⁰ فيما

يتعلق بالمنازعات النصبية على الممارسات المنافسة للمنافسة، كما ذهب أيضا في نفس المسلك بالنسبة للقرارات المتعلقة بالإجراءات المؤقتة و الإجراءات التحفظية التي يتخذها مجلس المنافسة ، بالرغم من نص المشرع على أنه سلطة إدارية مستقلة، في حين أنه عاد إلى اختصاص القضاء الإداري و تحديدا مجلس الدولة فيما يتعلق بقرارات رفض الترخيص لتجميع الشركات في المادة 19 من الأمر أعلاه.

ب- سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات (ألنفت) : تجدر الإشارة إلى أن القانون 07/05 المتعلق بالمحروقات لا يعتبرهما سلطتين إداريتين¹¹ ، حيث جاء في المادة 12 منه أنهما لا تخضعان للقواعد المطبقة على الإدارة لاسيما ما يتعلق بالتنظيم والتسيير و كذا القانون الأساسي للعمال المشتغلين بها.

و على غرار نظرية التنظيم الإداري التي تقوم على التفرقة بين المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات العامة الصناعية والتجارية، فإن المشرع يفرق بين سلطات إدارية مستقلة وسلطات تجارية مستقلة¹²، وهذه الأخيرة جعلها خاضعة للقانون الخاص، وهو ما يستتبع بالنتيجة خضوعها من حيث الرقابة للقضاء العادي.

و إذا كان هذا التنوع يمكن تفسيره في فرنسا، أين ذهب المجلس الدستوري هناك إلى أن إعادة ترتيب الاختصاص بالنظر في منازعات السلطات الإدارية المستقلة يجد مبرره في اعتبارات حسن سير العدالة مع الإبقاء على الاختصاص المبدئي للقضاء الإداري، إلا أن هذا الوضع لا يجد تبريرا رسميا في النظام الجزائري ، و هو ما يجعلنا نتفق مع الرأي القائل

بأن المشرع الجزائري لا يخرج عن كونه مقلدا لما هو عليه الوضع في فرنسا¹³.

المطلب الثاني: نطاق و محتوى رقابة قضاء الإلغاء

لا يخرج القضاء المختص في رقابته لقرارات السلطات الإدارية المستقلة عن القاعدة العامة المتعلقة برقابة المشروعية الخارجية أو الشكلية للقرار و رقابة المشروعية الداخلية أو الموضوعية للقرار، وفق التفصيل الآتي بيانه:

الفرع الأول: رقابة المشروعية الخارجية للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

تتعلق المشروعية الخارجية للقرار الإداري بعيب عدم الاختصاص و الشكل والإجراءات.

أولاً- عيب عدم الاختصاص: وهو العيب الذي يلحق ركن الاختصاص في القرار الإداري، ويقصد بهذا الأخير الصلاحية التي يخولها القانون لهيئة إدارية ما لإصدار قرار إداري¹⁴.

إن صلاحية الهيئة الإدارية لإصدار القرارات الإدارية تجد مصدرها في قواعد النظام القانوني السائد في الدولة، والمتمثلة أساسا في التشريع بمستوياته (الدستور، القانون، والتنظيم) ، كما يلعب القضاء الإداري دورا أساسيا في تحديد قواعد الاختصاص، باعتبار القانون الإداري قانونا قضائي النشأة، ومن ذلك قاعدة توازي الاختصاصات (Parallélisme des compétences)¹⁵.

و يتخذ عيب عدم الاختصاص صورتين: صورة عيب عدم الاختصاص الجسيم أو ما يسمى أيضا باغتصاب السلطة، ويعتبر القرار

الإداري المشوب بهذا العيب منعدا (Inexistant) ولا يرتب أي أثر قانوني، ويتحقق هذا العيب في حالة صدور قرار من فرد أو شخص عادي لا علاقة له بالإدارة، ولا يملك أي صفة للقيام بالعمل الإداري، غير أن اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي قد أوجد له استثناء ويتعلق الأمر بنظرية "الموظف الفعلي"، إذ اعتبر أن القرار الصادر من شخص لا ينتمي إلى الإدارة صاحبة الاختصاص بإصداره، أو كان ينتمي إليها لكن تعيينه كان باطلا، أن قراره صحيح ومنتج لآثاره القانونية، مؤسسا ذلك على اعتبارين هما:

- * فكرة الظاهر : وهذا في الظروف العادية حماية لمصلحة الأفراد، طالما أن ظاهر الحال لا يمكن الأفراد من إدراك عدم اختصاص مصدر القرار.
- * فكرة الضرورة : وهذا في الظروف الاستثنائية وغير العادية، ضمانا لاستمرارية المرافق العامة.

كما يعتبر من قبيل عدم الاختصاص الجسيم أيضا اعتداء الإدارة على اختصاص كل من السلطة التشريعية؛ بأن تصدر قرارات تدخل في مجال القوانين المخولة لها دستوريا، أو السلطة القضائية بأن تحل محل القاضي وتقوم بالفصل في المنازعات بين الأفراد¹⁶.

أما الصورة الثانية لعيب عدم الاختصاص فهي عدم الاختصاص البسيط وهو الشكل الأكثر شيوعا، ويكون داخل الإدارة نفسها، ويتخذ الأشكال الآتية:

أ- عيب عدم الاختصاص الموضوعي، بأن يصدر القرار الإداري عن هيئة إدارية ويكون من اختصاص هيئة إدارية أخرى موازية لها، أو يصدر من

هيئة مركزية اعتداء على اختصاص هيئة لامركزية، أو يصدر من شخص الرئيس في حين أنه يدخل في اختصاصات رؤوسه أو العكس.

ب- عيب عدم الاختصاص المكاني، ذلك أن القانون عندما يمنح صلاحية إصدار قرارات إدارية لهيئات يحدد نطاق عملها، كأن تكون قراراتها نافذة عبر إقليم الدولة أو محددة بحيز جغرافي لا يجوز لها تخطيه¹⁷.

كما قد يفهم من الاختصاص المكاني إلزامية تصرف الهيئة الإدارية وهي متواجدة في مكان محدد، لكن هذا النوع نادر الحدوث في الواقع، لأن الهيئات الإدارية تمارس أعمالها عموماً في المكان العادي لممارسته، ضف إلى ذلك عدم وجود تنظيم إجباري في هذا المجال¹⁸.

ج- عيب عدم الاختصاص الزماني، يكون ذلك في القرار الإداري الصادر خارج المدة التي حددها القانون، أو صدوره من موظف زال عنه الاختصاص نتيجة نقله أو إحالته على التقاعد أو فصله...، أما أن يصدر القرار من موظف قبل تعيينه فنكون أمام عيب عدم اختصاص جسيم بصدوره من غير ذي صفة كما أوضحنا سابقاً¹⁹.

وقد وقف مجلس الدولة على عيبي عدم الاختصاص الشخصي و عدم الاختصاص الموضوعي مثلاً في قضية يونين بنك (union bank) ضد محافظ بنك الجزائر، إذ جاء في حيثياته:

"...حيث أن المدعية تتمسك بأن المقرر المطعون فيه يشكل عقوبة تأديبية لا يمكن إصدارها إلا من طرف اللجنة المصرفية وذلك تطبيقاً للمادة 156 من القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض وبالتالي مشوب ، من بين عيوب أخرى، بعيب تجاوز السلطة...

حيث أن مجلس النقد والقرض يتمتع بصلاحيات من بينها إعداد الأنظمة في مسائل الصرف واتخاذ قرارات بتفويض السلطة في مسائل تطبيق تنظيم الصرف التي يصدرها وينفذها المحافظ.

حيث أنه يستخلص من ذلك أنه لا يمكن للمحافظ اتخاذ قرارات في مسائل تنظيم الصرف لكنه ملزم بتنفيذ المقررات المتخذة من طرف مجلس النقد والقرض.

حيث أن المحافظ وباتخاذ مقرر السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة للمدعية فإنه تجاوز سلطته وبالتالي فإن مقرره مشوب بعيب البطلان²⁰.

وفي نفس السياق نجد قرارا آخر لمجلس الدولة أين تناول فيه رقابة عيب عدم الاختصاص في صورة عدم الاختصاص الزماني، و ذلك بشأن قرار صادر عن اللجنة المصرفية بتعيين متصرف إداري مؤقت لدى البنك الجزائري الدولي (A.I.B)، وقد جاء في أحد حيثياته :

" حيث أنه وخلافا لادعاءات العارض والمتدخلين فإن عهدة أعضاء اللجنة المصرفية لم تنقض مدتها بعد بما أنه تم تعيينهم بموجب مرسوم رئاسي مؤرخ في 1997/05/03 لمدة 05 سنوات .

وأن القرار المطعون فيه صدر قبل انقضاء عهدة أعضاء اللجنة بثلاثة أشهر...

حيث وبالنتيجة فإن العارضين غير محقين في طلب إبطال قرار اللجنة المصرفية²¹.

ثانيا- عيب الشكل والإجراءات: الأصل أن الإدارة العامة حرة في التعبير عن إرادتها بأي شكل يضمن وصولها إلى علم الأفراد²²، فهي بذلك غير

مقيدة بأية مظاهر خارجية تفرغ فيها إرادتها، كما أنها حرة في اتباع ما تراه من إجراءات وتدابير سابقة تنير بصيرتها، و تحيظها بحاجات الصالح العام مبتغى الإدارة.

غير أن قواعد الشكل والإجراءات قد تحددها القوانين والتنظيمات بما لا يدع للإدارة مجالاً للحرية، مما يجعلها مقيدة وملزمة بها تحت طائلة عدم المشروعية لعيب الشكل والإجراءات.

كما أن مجلس الدولة الفرنسي ورغبة منه في حماية الأفراد، قد توسع في تفسير النصوص المقررة للشكل والإجراءات، بحيث فرض على الإدارة في كثير من الحالات التزام شكليات لم ترد في حرفية النصوص، عن طريق التوسع في التفسير مرة، وعن طريق القياس حيناً واستناداً إلى روح القانون تارة أخرى²³.

ونتيجة لتطور اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، فقد خلق قاعدة جديدة خفف بها من شدة تقييد الإدارة، وحافظ من خلالها على الحقوق والحريات الفردية، ويتعلق الأمر بقاعدة "الأشكال والإجراءات الجوهرية والأشكال والإجراءات الثانوية"، بموجبها قرر أن إغفال الإدارة لأية شكلية أو إجراء يجعل القرار الإداري غير مشروع لكنه لا يصل به إلى حد الإبطال والإلغاء.

فإذا تعلق الأمر بالأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية، فإن الفكرة المسيطرة هنا تتمثل في أن الشكل ليس إلا وسيلة في خدمة غاية معينة، فلا محل للمعاقبة بالبطالان على عدم احترام الشكلية المنصوص عليها قانوناً، إلا إذا أثر ذلك فعلاً على الهدف الذي فرضت من أجله.

ومن أمثلة الشكليات الجوهرية تلك التي تحمي على الخصوص الخاضعين للإدارة ، أو التي يكون لعدم احترامها تأثير قطعي على محتوى القرار الإداري، وبمفهوم المخالفة إذا لم يكن لمخالفة قاعدة شكلية تأثير أكيد على موضوع القرار الإداري، فتعد الشكلية ثانوية ولا مجال لإبطاله.

غير أنه لا يكون من السهل دائما التمييز بين هذين النوعين من الأشكال، مما يترك للقاضي الإداري سلطة معتبرة في التمييز بينهما²⁴ ، وهو ما يستوجب إيجاد معايير قضائية واضحة لتقييد السلطة التقديرية للقضاء في هذا المجال.

كما أن المظاهر الخارجية للقرار الإداري عديدة ومتنوعة منها ما يتعلق بالإمضاء والمصادقة، وتسبب القرار الإداري، ومراعاة قاعدة توازي الأشكال.

و يعتبر التسبب أهم مظهر لركن الشكل في القرار الإداري، وقد عرفه الأستاذ Jean- Yves FABERON بأنه إعلان الأسس النصية للقرار و التي تدرج غالبا في التأشيرات ، و كذا الإشارة إلى الظروف الواقعية التي أدت بالإدارة إلى التدخل :

« L'énoncé des bases textuelles de l'acte, généralement dans les visas, et l'indication des circonstances de fait qui ont conduit l'autorité administrative à agir »²⁵.

أما بالنسبة للإجراءات الجوهرية والإجراءات الثانوية فإذا نص القانون على إتباع تدبير أو أكثر قبل إصدار الإدارة لقرارها تطبق بهذا الشأن

نفس القواعد المطبقة على الأشكال، لذا صح جمعهما في ركن واحد للقرار الإداري وهو ركن الشكل والإجراءات.

وأيضاً تتعدد وتتوسع الإجراءات التي قد تلجأ إليها الإدارة قبل اتخاذها لقرارها، ومنها الاستشارة والمواعيد والإجراءات التمهيدية في بعض المسائل يفرض القانون على الإدارة القيام بإجراء تحقيقات ودراسات سابقة قبل اتخاذها لقرارها وتقرر هذه الإجراءات لمصلحة المتعاملين مع الإدارة، وتكون في مسائل فنية تحتاج للأخذ برأي أهل الاختصاص²⁶.

وقد كان لمجلس الدولة -في قراره السابق الإشارة إليه- فرصة لرقابة مشروعية القرار الإداري الصادر عن اللجنة المصرفية بشأن الوجه المثار و المتعلق بانعدام التسبيب حيث جاء فيه:

" حيث وبشأن انعدام التسبيب فإن القرار المطعون فيه تأسس على معلومات بلغت إلى علم بنك الجزائر من شأنها الإخلال بالشروط العادية للتسيير.

حيث أن هذا التسبيب كافي بناء على أحكام المادة 155 من القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 التي تحدد الظروف المستوجبة لتعيين متصرف إداري مؤقت.

حيث أن القرار المطعون فيه تم اتخاذه من طرف اللجنة في إطار المادة 155 فقرة 2 وعلى ضوء وثائق وجهت له من طرف محافظي حسابات وبعض المساهمين تبرز صعوبات التسيير و كذا خلافات بين المساهمين من شأنها الإضرار بمصالح الغير²⁷.

ونجده أيضا في نفس القرار قد تطرق إلى رقابة الإجراءات المتخذة من طرف اللجنة المصرفية، من حيث تكييفها كونها إجراءات إدارية وليست تأديبية، وبالتالي عدم وجوب خضوعها للإجراءات المحددة قانونا، إذ جاء فيه:

حيث وعلاوة على ذلك و بموجب مداولة مؤرخة في 2002/01/03 قررت اللجنة المصرفية القيام بمراقبة في عين المكان وتم إيداع تقرير إثر هذه المراقبة الذي أكد على الصعوبات المالية وصعوبات تسيير بنك الجزائر الدولي (AIB).

حيث من جهة أن هذا الإجراء التحقيقي ليس حضوريا وإنما يرمي إلى التوصل إلى مجرد تدبير تحفظي.

حيث ومن جهة أخرى فإن هذا القرار المتخذ بمبادرة من اللجنة المصرفية عملا بالمادة 155 فقرة 2 من القانون لا يشكل تدبيرا ذا طابع تأديبي وإنما تدبيرا إداريا لا يخضع للإجراءات المنصوص عليها في المادة 156 وما يليها من القانون²⁸.

وهنا نجد أن رقابة مجلس الدولة لقرارات السلطات الإدارية المستقلة لا تخرج عن القواعد العامة المقررة بمناسبة رقابة المشروعية الخارجية للقرارات الإدارية، والتي يمكن إدراجها في سياق الرقابة العميقة لركني الاختصاص والشكل والاجراءات لأنها تخضع في ممارستها لتطبيق النصوص القانونية ولا مجال للتقدير فيها.

الفرع الثاني: رقابة المشروعية الداخلية للقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة

الأصل أن القضاء قبل أن يمارس رقابته على القرار المتخذ من إحدى الهيئات، يجب عليه التأكد مما إذا كان التدبير المطعون فيه يتصف بالطابع التنفيذي أي أنه يرتب أثرا قانونيا، وذلك لتتبع الصلاحيات التي تتناولها في ممارستها.

فزيادة عن القرارات الإدارية ذات الطابع التنفيذي، تتنوع سلطاتها بين استشارية وتحقيقية وتنظيمية وحتى شبه قضائية، وهذه الأخيرة يترتب عنها عدم قبول الطعن بإلغائها، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في قرار مؤرخ في 24 فيفري 2011 الذي فصل في قضية "الشركة ذات أسهم إيباد" ضد "سلطة الضبط للبريد والمواصلات و من معها" معتبرا أن الإنذار الذي وجهته سلطة ضبط البريد و الاتصالات لشركة مرخص لها باستغلال شبكة الانترنت والذي يتضمن أمرها باستئناف تقديم خدمة المواصلات التي توقفت عن أدائها إذ لم يعتبرها عقوبة أو قرار وانتهى إلى عدم قبول الطعن بالإلغاء، إذ جاء في حيثيات القرار:

" حيث أن سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلطوية واللاسلكية تتمسك عن صواب بأن التدبير المنازع فيه من قبل المدعية هو مجرد تدبير لا يكتسي طابع القرار المضر، وإنه بالفعل سلطة الضبط بتوجيهها أمر للشركة المدعية قامت فقط باتخاذ تدبير ضروري قصد ضمان استمرارية المرفق العام وحماية مصالح المرتفعين؛ وأن هذا التدبير غير قابل للطعن لأنه يعتبر غير منفصل عن القرار الذي سيتبعه أو التدبير الذي سيكرسه كما نص عليه القانون.

حيث إنه إضافة إلى ذلك التدبير المنازع فيه لا يمكن اعتباره عقوبة أو قرار ترتبت عنه آثار قانونية إزاء المدعية التي التزمت في إطار الرخصة الممنوحة لها باستئناف تقديم خدمات الانترنت ، وأنه يتعين بالتالي التصريح بعدم قبول الطعن المرفوع من قبل المدعية".²⁹

وفيما يخص الرقابة الموضوعية أو الداخلية فإن الممارسة القضائية تكشف عن مستويين من الرقابة انطلاقاً من نوعية القرارات المتخذة، رقابة عادية بالنسبة للقرارات الإدارية غير العقابية أو القمعية، ورقابة عميقة بالنسبة للقرارات القمعية.

أولاً- بالنسبة للقرارات الإدارية غير القمعية: سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية، فإنها لا تخرج عن القواعد العامة في الرقابة المكرسة قضائياً ، وكل ما في الأمر أن درجة الرقابة القضائية تقل مع ازدياد تمتع السلطة الإدارية المستقلة بالحرية الممنوحة لها قانوناً، والعكس صحيح فالقرارات المقيدة قانوناً تخضع للرقابة القضائية الواسعة، وذلك من منطلق أن أركان القرار محددة قانوناً وليس للإدارة مجال للتقدير.

ومن خلال الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة ، فإننا نجدها تشمل على جانب كبير من الحرية في تقدير ما تراه ملائماً للظروف وما تستتبعه من إجراءات وترتيبات تقدرها في مجال تدخلها، لهذا يكون من الصعب على القاضي عند بسط رقابته تفصيل العيوب التي تعترى الأركان الداخلية للقرار لأنه مع الطابع التنفيذي و الحركية للنشاط الإداري تختلط عناصر القرار فيصبح من الصعب فصلها، و إزاء ذلك نجد أن رقابة القاضي في البحث عن العناصر المقيدة قانوناً أكثر يسراً من خلال التأكد من مشروعية محل القرار ومن حيث إمكانية تحقيقه، ومن حيث وجود مخالفة

لقاعدة قانونية أو الخطأ في تطبيقها أو تفسيرها، وبالنسبة لسبب القرار أي بواعثه المهمة من حيث البحث في رقابته من حيث وجودها أو عدمها أو الخطأ في وصفها القانوني.

غير أن الرقابة القضائية تبدأ بالضيق عند رقابة السلطة التقديرية التي يمنحها القانون للسلطات الإدارية المستقلة، و التي نجد أن تطبيقها يتعلق بدرجة كبيرة بالقرارات الإدارية القمعية.

و بشأن قيام عيب الانحراف بالسلطة ففي حالة مباشرة السلطة الإدارية للاختصاص المقيد *Compétence liée* ، فإن القانون يحدد صراحة الهدف بما لا يترك لها مجالاً، فإذا خالفت السلطة أحكام النصوص سيكون قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون.³⁰

ثانياً- بالنسبة للقرارات الإدارية القمعية: في هذا النوع من القرارات تكون في شكل قرارات فردية فإلى جانب الرقابة المتعلقة بممارسة الاختصاص المقيد ، نجد استعمالاً واسعاً للسلطات المستقلة لسلطتها التقديرية الممنوحة لها قانوناً، غير أنه بالنظر إلى أهمية وخطورة هذه السلطة نجد أن القضاء قد طور رقابته بشأنها حماية للحقوق والحريات خاصة في المجال الاقتصادي، فنجد أن الرقابة المتعلقة بمحل القرار القمعي أي الجزاء المسلط من السلطة فإن الرقابة القضائية لا تطاله في حالتين هما استعمال السلطة لحريتها بالتدخل وتوقيع الجزاء أو عدمه ومن خلال حرية السلطة في اختيار توقيت تدخلها، ويصدق القول سواء كان القرار الإداري قمعي أو لا.

أما فيما يتعلق بحرية اختيار محتوى قرار تدخلها فبالرغم من الاعتراف بسلطة تقدير الملاءمة بين المخالفة أو الإخلال والجزاء الذي تتخذه السلطة حيالها، إلا أن القضاء قد خرج عن قاعدة عدم الرقابة بوضع قاعدة

تقوم على ضرورة التزام السلطة الإدارية بمراعاة التناسب بين الوقائع والإجراء المتخذ، تأسيساً على مبدأ التناسب **Principe de proportionnalité** الذي يعتبر من المبادئ العامة للقانون.

وقد نال هذا التطور استحسان العديد من الفقهاء، ومن هؤلاء مفوض الحكومة **G. BRAIBANT** عندما علق على هذا التطور في قضاء مجلس الدولة الفرنسي بقوله " إن هذه الرقابة القضائية التي بدأ يمارسها مجلس الدولة على الإدارة العامة، هدفها أن تفرض قدراً أقل من المنطق وحسن التقدير على رجال الإدارة، فإذا كان في وسعهم أن يختاروا، فليس معنى ذلك أن يفعلوا ما يشاءون".³¹

و في آخر مستوى من الرقابة وصل إليه القاضي في مجال رقابته على ركن السبب -زيادة على العنصرين السابق ذكرهما في القرار الإداري-، ففي هذا المستوى تتمتع الإدارة العامة بسلطة تقديرية واسعة في تقييم الوقائع وإعطائها القيمة والأهمية التي تراها، وتدخل القاضي في هذا المجال لرقابة تقدير الإدارة يشكل الرقابة في حدها الأقصى، وعلى حد تعبير الأستاذين **Georges Vedel et Pierre Delvolvé**

" : لا يتعلق الأمر بالقول إذا كانت الوقائع من شأنها تسويغ القرار وحسب (التكييف) ، وإنما التحديد بالضبط ما إذا كان التدبير هو تماماً التدبير الذي يمكن اتخاذه، فتمارس الرقابة هنا تجاه محتوى القرار".³²

و حدود السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة الإدارية عدم الوقوع في خطأ ظاهر في التقدير كإحدى تقنيات التناسب، وتعتبر رقابة في حدها الأقصى، ويعبر عن ذلك الأستاذان " رشيد زوايمية و ماري كرستين روو" **Rachid ZOUAIMIA** و **Marie Christine ROUAULT** بقولهما:

« ...Le juge ne contrôle pas toujours d'adéquation des mesures au fait en matière

disciplinaire, il ne vérifié pas le contenu de la sanction mais l'erreur manifeste d'appréciation peut être censurée. (Contrôle maximum)³³.

بهذا نصل إلى القول أن تطور رقابة الأسباب قد مس المجال التقديري المتعلق بالتكييف وتقييم الوقائع أساس القرار، على أساس الخطأ الظاهر ودون المساس بالسلطة التقديرية الممارسة من قبل الإدارة، بعبارة أخرى أنه لا يحق للقاضي التدخل في تقدير السلطة الإدارية إلا إذا شابه مغالاة واضحة في التكييف، كأن تكيف واقعة بسيطة بأنها مخلة بالنظام العام الاقتصادي وتبني عليها قرارها باتخاذ إجراء خطير يمس حقوق الأفراد، أو مغالاة واضحة في التقدير بأن تقدر بأن سلوك بسيط صادر من متعامل اقتصادي بأنه إخلال يبرر سحب رخصة أو اعتماد ممارسة نشاطه، غير أنه تجدر الإشارة إلى أنه في هذه المرحلة نجد أن ركن السبب يتحد مع ركن المحل بحيث لا يمكن فصلهما في الرقابة.

وبالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة فإنه يظهر متى باشرت الإدارة سلطتها التقديرية، وهذه السلطة بدورها ليست مطلقة أو تحكيمية بل يرد عليها قيد هام هو تحقيق المصلحة العامة، فإذا انحرفت عن هذا الهدف كان قرارها مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.

ولئن كان المشرع يترك للسلطة الإدارية حرية اختيار الهدف من بين الأهداف التي تدرج ضمن نطاق المصلحة العامة، ففي هذه الحالة تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اختيار الهدف، بشرط أن يكون الهدف الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه من وراء إصدار قرارها من ضمن الأهداف المشروعة

التي يجيزها القانون، غير أن ذلك لا يعني أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تحديد المصلحة العامة أو تقديرها، بل يقتصر هامش الحرية على اختيار الهدف الأكثر انسجاما مع المصلحة العامة، من بين مجموعة أهداف تدرج جميعها ضمن نطاق المصلحة العامة، لذلك فإن تقدير الإدارة يخضع لرقابة القضاء.

هذا ويرى الدكتور سليمان محمد الطماوي أن سلطان الإرادة ليس غاية في ذاته، ولكنه سبيل إلى تحقيق المصلحة العامة، ووسيلة لحماية الخير المشترك للجماعة، وهنا تختفي السلطة التقديرية تماما، فالقاعدة أنه لا حرية في تحديد الغرض، وأن ركن الهدف يتبع السلطة المحددة بل إنه الحد الخارجي الفاصل بين مجال السلطة المقيدة والسلطة التقديرية، كما أن أساس نظرية الانحراف بالسلطة يقوم على تحديد غرض العمل الإداري، وهو عمل المشرع لا رجل الإدارة وأنه بذلك يدخل ضمن السلطة المحددة لا السلطة التقديرية.³⁴

و في هذا الإطار نجد أن مجلس الدولة الجزائري قد عبر عن نطاق رقابته الموسعة في قضية البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر - السابق الذكر-، وذلك أثناء التصدي لدفع المدعي إزاء الإجراء المتخذ من اللجنة المصرفية، وقد جاء فيه:

" حيث و بالتالي و دون الفصل في ملاءمة الوقائع المتمسك بها حتى و لو عن طريق الخطأ الواضح في التقدير يتضح بأن هذه مؤسسة على وجود وثائق تثبت الظروف غير العادية لتسيير البنك.

حيث أنها غير مشوبة بأي بطلان ناجم عن خطأ في الوقائع من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز في السلطة.

حيث وبالنتيجة فإن العارضين غير محقين في طلب إبطال قرار اللجنة المصرفية³⁵.

هذا وتجب الإشارة إلى أن هذا النوع من القرارات و إن كان يتسم بالطابع الجزائي، إلا أن ذلك لم يخرجها إلى رقابة القاضي الجزائي ، وإنما أدى إلى اقتباس بعض قواعد القانون الجزائي وتطبيقها بشأن الرقابة على هذه القرارات القمعية، فزيادة على مبدأ التناسب نجد أن القاضي قد طبق مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات عملاً بأحكام المادة 46 من الدستور " لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم" والمادة 142 من ذات الدستور " تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأى الشرعية و الشخصية" ، وفي هذا الصدد أيضا نجد أن مختلف النصوص القانونية التي تنظم السلطات الإدارية المستقلة وخاصة منها في المجال الاقتصادي، أثناء تعدادها للمخالفات فإنها تتسم بالمرونة وهذا طبعاً راجع إلى استحالة الإحاطة بكل المخالفات و توقعها وحصرها مسبقاً، فنجد أن هامش الحرية كبير للسلطة الإدارية في تكييف ما قد تراه مخالفة، ونفس الشيء يقال على العقوبات، إذ تتمتع السلطة الإدارية بحرية في اختيار العقوبة التي تراها مناسبة على ضوء الظروف المحيطة وأثر المخالفة على النشاط.

المبحث الثاني: رقابة قضاء المسؤولية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

إن النشاط المتنوع و الحركي للسلطات الإدارية المستقلة قد يفضي إلى إحداث أضرار للغير، وفي هذا الإطار فلا خلاف في الرجوع إلى القواعد

العامة للمسؤولية الإدارية، وذلك راجع أولاً إلى التكيف الذي تتمتع به هذه الهيئات من كونها سلطات إدارية، ومن جهة أخرى إلى عدم وجود قواعد تميزها و تتعلق بها.

قبل الولوج في البحث عن القواعد الموضوعية للمسؤولية الإدارية لهذه السلطات، يجب البحث أولاً في الجهة الاختصاص القضائي.

المطلب الأول: تحديد القاضي المختص بدعاوى المسؤولية عن أعمال السلطات الإدارية المستقلة

إذا كانت النصوص القانونية المتعلقة بمختلف السلطات الإدارية المستقلة قد نصت على الطعن في قرارات هذه الأخيرة بعدم المشروعية، محددة في كثير من الأحيان الجهة القضائية المختصة إدارية كانت أم عادية، فإن الأمر قد سار على العكس من ذلك بعدم الإشارة إلى دعوى التعويض و الجهة القضائية المختصة بها، وهو ما يقودنا إلى الرجوع إلى القواعد العامة في توزيع الاختصاص القضائي.

بالرجوع إلى نص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية. تختص بالفصل في أول درجة ، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية جات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".

و أيضاً نص المادة 801 فقرة ثانية من نفس القانون " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:....2- دعاوى القضاء الكامل".

من خلال النصين ثور مسألتين: توزع النزاع المتعلق بالسلطات الإدارية المستقلة بين مجلس الدولة الذي يختص برقابة المشروعية و المحاكم الإدارية التي تختص بالفصل في دعاوى المسؤولية كقاعدة عامة من جهة، و إشكالية اختصاص القضاء العادي بمنازعات المشروعية المتعلقة ببعض السلطات الإدارية المستقلة من جهة أخرى.

الفرع الأول: توزيع الاختصاص بين قاضي المشروعية وقاضي المسؤولية
إن تطبيق القواعد العامة فيما يتعلق بقواعد الاختصاص المتعلقة على دعوى المسؤولية عن أعمال السلطات الإدارية المستقلة، سيؤدي إلى القول باختصاص للمحاكم الإدارية ، وبالنتيجة توزيع النزاع بين مجلس الدولة كقاعدة عامة والمحاكم الإدارية ، أي توزع النزاع بين درجتي القضاء الإداري.

إن هذا الوضع ليس في صالح المتقاضى المدعي لأنه قد يصعب عليه معرفة هذا التوزيع، و في حال معرفته لا محالة سيؤدي إلى إرهاقه من حيث الوقت والمال، في انتظار وجود تطبيقات قضائية تستشعر هذا الخلل و الذي نأمل أن يستدركه المشرع.

و مقارنة بالوضع في فرنسا، فإن المشرع الفرنسي أدرج المادة **R 1-311** من قانون القضاء الإداري، أين نص في فقرتها الرابعة على اختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة في الطعون ضد قرارات الهيئات ذات التشكيلة الجماعية صاحبة الاختصاص على المستوى الوطني ، وقد جاء فيه:

« Le conseil d'Etat est compétent pour connaitre en premier et dernier ressort :

...4° - Des recours dirigés contre les décisions administrative des organismes collégiaux à compétence nationale ; ... »³⁶.

هذا النص شمل كل أنواع الطعون ولم يفصلها مما يسهل تطبيقها، كما أنه ضم في محتواه اختصاصه بمنازعات السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها تشكيلات جماعية.

الفرع الثاني: توزيع الاختصاص بين القاضي العادي كقاضي مشروعية

والقاضي الإداري كقاضي مسؤولية طبقا للاستثناء

في حالات أخرى يتوزع النزاع بين القضاء العادي ممثلا بمجلس قضاء الجزائر العاصمة في الرقابة على مشروعية قرارات بعض السلطات الإدارية المستقلة وذلك بموجب النص المنظم لها، و من جهة أخرى نجد أن المحاكم الإدارية تبقى صاحبة الولاية العامة في دعاوى المسؤولية الرامية إلى التعويض عن الأضرار، أي توزيع النزاع بين هرمي القضاء الإداري والعادي، و هو وضع أقل ما يقال عنه أنه غريب.

وفي هذا الإطار نجد أن القضاء الفرنسي قد أخذ بقواعد الارتباط *Les règles de connexité*، حيث اعتبرت محكمة التنازع بأن إسناد المنازعات المتعلقة بقرارات لجنة عمليات البورصة للقضاء العادي يستوجب بالضرورة تحويل طلبات التعويض المبنية على عدم مشروعية هذه القرارات إلى نفس المنظومة وفقا لقواعد الارتباط، وبالتالي عقد الاختصاص إلى مجلس استئناف باريس.³⁷

و في هذه النقطة أيضا لم نعثر على تطبيقات قضائية في النظام الجزائري، ونأمل أن لا يطول الأمد ليتقطن المشرع إلى هذه النقطة ويردها إلى الوضع المقبول الذي يخدم المتقاضي أولا، ويراعي المنطق ثانيا.

المطلب الثاني: نطاق رقابة المسؤولية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

في غياب نصوص خاصة و متميزة متعلقة بتحديد مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة، فإن القواعد الموضوعية العامة للمسؤولية الإدارية هي التي تطبق، و لما كانت هذه الاخيرة تقوم على عدة أسس، كان لزاما البحث عن الأسس المعمول بها في تحديد مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الأول: الأسس الموضوعية للمسؤولية الإدارية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة

لقد انقسم الفقهاء في تحديد أساس المسؤولية الإدارية ؛ فمنهم من اعتبر أن الخطأ والمخاطر هي شروط للمسؤولية وليست أسس لها، ويكمن أساسها في الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة ومن هؤلاء الأستاذ أحمد محيو³⁸، ومنهم من اعتبر الخطأ و المخاطر هي أسس المسؤولية الإدارية ومن هؤلاء الأستاذ مسعود شيهوب³⁹، وهذا الموقف الاخير هو الذي تبناه القضاء الإداري الجزائري.

أولاً- المسؤولية الخطئية: لقد كان هذا النوع من المسؤولية الإدارية أول ما تركز في اجتهاد القضاء الإداري، ذلك أن مسؤولية الإدارة العامة لا تقوم إلا عن النشاط الخاطئ للمرفق العام في تنظيمه أو تسييره، وسواء كان مصدر المسؤولية عمل مادي أو عمل قانوني في صورة عدم أداء مهامه أو تأخره فيها أو إهماله ...، فالخطأ مناط المسؤولية الإدارية الذي لا تقوم إلا به.⁴⁰

ثانياً- المسؤولية غير الخطئية: لقد اعترف مجلس الدولة الفرنسي بنظرية المخاطر⁴¹ في قضية « le compte » ، بشأن مسؤولية مصالح الشرطة على أساس المخاطر بتاريخ 24 جوان 1949⁴²، حيث أنشأ نوعاً

آخر من المسؤولية الإدارية لا علاقة له بفكرة الخطأ ، بمعنى أنه قرر مبدأ التعويض عن أضرار نجمت عن تصرف مشروع من جانب الإدارة ولا تشوبه شائبة ، و أنه أقام المسؤولية على الضرر الواقع من المرفق العام، وأن أساس المسؤولية هنا فكرة "الغنم بالغرم" أو "مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة"، إذ يجب على الجماعة أن تتحمل مخاطر نشاطها إذا ما أصاب بعض الأفراد بأضرار، لأن ما قامت به الإدارة يستهدف مصالحهم جميعا ، و بذلك فإنه ليس من العدل ألا يتحمل غرمه أفراد قلائل من بينهم، وإنما يجب أن تتوزع أعباؤه على الجميع، وهذا الأساس يستبعد نهائيا فكرة الخطأ.⁴³

الفرع الثاني: أساس مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة

بالرجوع دائما إلى الطبيعة الإدارية لهذه السلطات، فإن القواعد المفترض تطبيقها هي قواعد المسؤولية الإدارية بغض النظر عن طبيعة النظام القضائي الناظر في دعوى المسؤولية، أي سواء كان قضاء عادي أم قضاء إداري، فالقواعد واحدة طالما كانت الطبيعة واحدة، لكن السؤال المطروح ما هو أساس قيام هذه المسؤولية؟

ودائما أمام غياب التطبيقات القضائية للقضاء الجزائري، فإن المعمول به في القضاء الفرنسي أن مسؤولية السلطات الإدارية المستقلة لا تقوم إلا في حالة الخطأ الجسيم **Faute lourde** طبقا لنظام المسؤولية الخطئية، على اعتبار أن نشاطها شبيه بنشاط الضبط الإداري، و الواقع أن اشتراط الخطأ الجسيم لإقامة مسؤولية هذه السلطات يجعل من الصعب على المتضررين تحصيل تعويض منها.⁴⁴

فبالنسبة لسلطات الضبط الاقتصادي على اعتبار أنه زمرة من هذه السلطات، بالرجوع إلى اجتهاد القضاء الفرنسي فإنه يلاحظ بأنه يقوم بتحديد

طبيعة القواعد المطبقة في مجال المسؤولية عن أعمال هذه السلطات، اعتمادا على معيار "طبيعة النشاط" الذي تتدرج ضمنه هذه الأعمال، والذي يتمثل أساسا في مهمة "الرقابة" "l'activité de contrôle"، فالمشرع أناط بأول سلطة ضبط وهي اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات (CNIL) مهمة رقابة تطبيقات الإعلام الآلي بمناسبة تحليل المعلومات القاعدية، كما أناط بسلطة ضبط الاتصالات مهمة السهر على احترام المتعاملين في القطاع التزاماتهم القانونية والتنظيمية والمعاقبة على كل إخلال بها.

و يترتب على هذا التكييف نتيجة تلقائية وتتمثل في تحديد نظام المسؤولية الواجب التطبيق، وقد درج كل من القضاء الإداري والقضاء العادي في حدود اختصاصاته على اعتبار أن هذه النشاطات لا تترتب عليها مسؤولية الدولة إلا في حالة الخطأ الجسيم المسند لسلطة أو جهاز الرقابة وهذا كأصل عام.⁴⁵

لكن هذا المبدأ ترد عليه استثناءات عديدة، ومع ذلك يظل تحديد طبيعة النشاط وإدراجه ضمن مهمة الرقابة أحد أهم المعايير التي تسمح للقاضي بتحديد نظام المسؤولية الواجب التطبيق.

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي هذا المعيار لأول مرة في قضية " Pierre et Cristal" سنة 1984، أين اعتبر أنه لا يمكن إقرار مسؤولية الدولة بسبب تسيير أو نشاطات لجنة عمليات البورصة إلا في حالة الخطأ الجسيم، وهو نفس الموقف الذي تبنته المحكمة الإدارية بباريس بمناسبة فصلها في طلب تعويض مرتبط بنشاط لجنة عمليات البورصة، أين ذهبت إلى أنه لا يمكن أن تقوم مسؤولية الدولة بسبب ممارسة الرقابة على نشاطات

البورصة والنشاطات المالية إلا في حالة ارتكاب الأجهزة المكلفة بالرقابة خطأ جسيماً".

ويبدو أن القضاء العادي أكثر تشدداً في تطبيق المسؤولية الخطئية التي قوامها الخطأ الجسيم إذ ذهبت الغرفة التجارية بمجلس استئناف باريس في قضية "Compagnie Diamantaire d'Anvers" إلى أن خرق مجلس المنافسة لمبدأ قرينة البراءة " لا يشكل خطأ جسيماً" رغم أن قرينة البراءة تعتبر أحد أهم الضمانات الإجرائية التي لا بد من التزامها بمناسبة ممارسة السلطة القمعية.⁴⁶

الخاتمة:

إن طبيعة السلطات الإدارية المستقلة كفئة قانونية حديثة، قد أدخلت العديد من المفاهيم الجديدة على النظم القانونية المعروفة؛ بدء بفكرة التنظيم الإداري للدولة و ما يلحقه من آثار تمتد إلى حد ممارسة الرقابة القضائية على أعمالها.

أمام هذا الوضع كان لزاماً تحديث منظومتنا القانونية؛ و هذا باحتواء هذه الفئة ضمن أسس قانونية تستوعب التطور الحاصل ليس فقط على المستوى القانوني فحسب، ولكن أيضاً على كل مستويات تواجد وتدخل هذه السلطات.

إن هذه الحداثة تفرض على القاضي أن يتعامل بخصوصية مع هذه الفئة القانونية عند ممارسة رقابته على أعمالها، و هذا راجع إلى تنوع نشاطات تدخلها و تعقدتها لتعلقها بممارسة الحقوق والحريات، و خاصة في المجال الاقتصادي بالنظر للدور الهام المنوط بها كسلطة ضبط و رقابة، وهو الدور الذي من أجله تتمتع بكونها سلطة إدارية ومستقلة.

و عليه فإن الرقابة القضائية على أعمال هذه السلطات لم تخرج عن القاعدة العامة المتمثلة في الرقابة على أعمال الإدارة العامة، و في هذا الإطار و برغبة من المشرع فإن الاختصاص بالرقابة على أعمال هذه الهيئات، يفرض توزيعها بين القاضي الإداري و إن كان هو الأصل و القاضي العادي كاستثناء، وهذا التوزيع يرد إلى اعتبارات تتعلق بحسن سير العدالة ؛ و تعود أساسا إلى طبيعة الدعاوى الناشئة عن نشاطها الضبطي فمتى تغلب الطابع الإداري عقد المشرع الاختصاص للقاضي الإداري، و متى تغلب الطابع الجنائي والتجاري عقد المشرع الاختصاص للقاضي العادي استثناء.

إن هذا التوزيع بين القضاء الإداري و القضاء العادي لم يؤثر على نطاق رقابة الإلغاء، فالرقابة ذاتها يمارسها القاضي الإداري و القاضي العادي على مشروعية القرار الصادر عنها، و في هذا الصدد نجد أن رقابة المشروعية والتي تتعلق بالأركان الداخلية أو الموضوعية لقرارات السلطات الإدارية المستقلة، تتمتع بخصوصية أين تشمل عناصر من الملاءمة يدخلها القضاء في نطاق المشروعية؛ كتطبيق مبدأ التناسب الذي أصبح من المبادئ القانونية العامة في القضاء الإداري، إضافة إلى تطبيق هذا الأخير مجموعة من الضمانات يوفرها في الأصل القانون الجنائي، وهذا بالنظر إلى الطبيعة القمعية لبعض قرارات السلطات الإدارية المستقلة المتعلقة بتوقيع عقوبات على المخالفين كمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.

و إذا كان الشأن كما سبق بيانه في قضاء الإلغاء فإن قضاء التعويض يختلف من حيث توحيد الاختصاص و جعله للقاضي الإداري مجسدا في المحاكم الإدارية تطبيقا للقواعد العامة في عدم وجود نصوص خاصة.

وهذا الوضع زاد في تشتت النزاعات المتعلقة بالرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة بين ثلاث جهات قضائية إدارية؛ مجسدة في مجلس الدولة قمة القضاء الإداري و القضاء العادي و هذا في دعوى إلغاء القرار الإداري الصادر هذه الهيئات من جهة، و المحاكم الإدارية قاعدة القضاء الإداري في دعاوى المسؤولية، إن هذا التشتت يتعارض مع اعتبارات الصالح العام و حسن سير العدالة بما يفرض على المشرع الجزائري إعادة مراجعته لاحقا على غرار الوضع في فرنسا بأخذه بقواعد الارتباط أي إلحاق دعوى المسؤولية بدعوى المشروعية من حيث الاختصاص، فإما يختص بنظر الدعاوى بنوعها إلغاء وتعويض القاضي الإداري و إما القاضي العادي.

و فيما يخص الأساس الموضوعي لمسؤولية هذه السلطات عن أعمالها، استقر القضاء على اعتماد المسؤولية الخطئية بقيام الخطأ الجسيم، و هو وضع لا يمكن نقده لعدة اعتبارات تبرره بداية حادثة هذه الفئة و صعوبة وتنوع نشاطاتها وما صاحبه من حادثة للرقابة القضائية عليها، فتماشيا مع تطور نظام المسؤولية الإدارية نجده دائما يتطلب الخطأ الجسيم ليتطور تدريجيا إلى التساهل للأخذ بالخطأ البسيط، و حتى وصولا إلى عدم اشتراط الخطأ أصلا في نطاق المسؤولية غير الخطئية، وهذا التطور طبعا تكرسه مستقبلا كثرة ممارسات السلطات الإدارية و تطبيقات قضاء المسؤولية عليها، حتى يمكن تصنيف طبيعة الأخطاء و المسؤوليات الملقاة على عاتقها ومن ثم تعميمها في شكل مبادئ و قواعد قضائية.⁴⁷

الهوامش :

- ¹- ذهب القضاء المقارن ممثلاً بمجلس الدولة الفرنسي إلى ضرورة إخضاع أعمال هذه السلطات للرقابة القضائية انطلاقاً من قراره المبدئي في قضية ¹ Retail أين أعلن اختصاصه بنظر الطعون ضد قرارات وسيط الجمهورية بالرغم من تكييفه على أنه سلطة إدارية مستقلة، وهو الموقف الذي استقر عليه قضاؤه اللاحق.
- ² - Rachid Zouaimia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éditions Houma, Algérie, 2005, pp.165-170.
- ³- أمر 11/03 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52.
- ⁴- مرسوم تشريع رقم 93/10 مؤرخ في 02 ذي الحجة 1413 الموافق ل 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 04، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04/03 المؤرخ في 16 ذي الحجة 1423 الموافق 17 فبراير 2003، ج ر عدد 11.
- ⁵- قانون رقم 03/2000 مؤرخ في 05 جمادى الأولى ل 1421 الموافق 05 غشت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و بالمواصلات السلكية و اللاسلكية، ج ر عدد 48.
- ⁶- قانون رقم 01/02 مؤرخ في 22 ذي القعدة 1422 الموافق ل 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر عدد 08.
- ⁷- قانون رقم 12/05 مؤرخ في 28 جمادى الثانية 1426 الموافق 04 غشت 2005، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60.
- ⁸- أمر رقم 07/95 مؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق 25 يناير 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13، معدل ومتمم بالقانون 04/06 مؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق 20 فبراير 2006، ج ر عدد 15.
- ⁹- يلاحظ بأن المشرع الفرنسي أسند الاختصاص للقضاء العادي ممثلاً بمحكمة استئناف باريس بالنظر في دعاوى الإلغاء ضد القرارات الصادرة عن عدة سلطات إدارية مستقلة وهي:

أ- مجلس المنافسة، وذلك بموجب قانون 6 جويلية 1987، الذي يعتبر أول نص قانوني ينقل الاختصاص فيه للقضاء العادي بشأن سلطة إدارية مستقلة، وبالرغم من إقرار

²⁰- قرار مجلس الدولة، ملف رقم 002138، جلسة 08 ماي 2000، قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر، (قرار منشور)، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، 2005، ص 76.

²¹- قرار مجلس الدولة، ملف رقم 101210، جلسة 2003/04/01، قضية البنك الجزائري الدولي (AIB) ضد محافظ البنك المركزي و من معه، (قرار منشور)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، 2003، ص 136 وما بعدها.

²²- سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة " الانحراف بالسلطة"، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة عين شمس، 1978، ص 101.

²³ - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1991، ص 248.

²⁴- لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، وسائل المشروعية، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2006، ص 128 و 129.

²⁵ - Mustafa KARADJI et Soraya CHAIB, Le droit à la motivation des actes administratifs au droit Français et Algérien, revue IDARA, tome 15, N° 25, 2005, p108 et s.

²⁶- سماح فارة، مرجع سابق، ص 29 وما بعدها.

²⁷- قضية البنك الجزائري الدولي (AIB) ضد محافظ البنك المركزي و من معه، قرار مجلس الدولة السابق، 136.

²⁸- نفس المرجع.

²⁹- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، القسم الأول، ملف رقم 060706، قرار بتاريخ 24-02-2011 تحت رقم فهرس 154، قضية " شركة ذات أسهم إيباد" ضد سلطة الضبط للبريد و المواصلات و من معها، (غير منشور).

³⁰- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الفقه وقضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003، ص 303.

- ³¹ - نسرين طلبية، القرارات الإدارية المحصنة من الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2010، ص 129.
- ³² - جورج فيدال وبيار دالفولفييه، القانون الإداري، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، ترجمة منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، لبنان، 2001، ص 244.
- ³³ - Rachid ZOUAIMIA et Marie Christine ROUAULT, Droit administratif, BERTI édition, ALGER, 2009, p260.
- ³⁴ - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، مرجع سابق، ص 61 وما بعدها.
- ³⁵ - قضية البنك الجزائري الدولي (AIB) ضد محافظ البنك المركزي و من معه، قرار مجلس الدولة السابق ، 137.
- ³⁶ -C.J.A, www, légifrance.gouv.fr
- ³⁷ -T.C, 12 mai 1997, préfet de police de paris C/TGI de paris, Rec p 528.
- أشار إليه عبد الوهاب مرابط، مرجع سابق، ص 381.
- ³⁸ - أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1992، ص 213.
- ³⁹ - انظر مرجع الدكتور مسعود شيهوب، المسؤولية عن المخاطر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- وكذلك مرجعه المسؤولية عن الإخلال بمبدأ المساواة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- ⁴⁰ - للمزيد من الإطلاع انظر فارة سماح ، المسؤولية الإدارية عن الخطأ المرفقي، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة قالم، 2004.
- ⁴¹ - مسعود شيهوب ، المسؤولية عن المخاطر، مرجع سابق.
- ⁴² - لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 97.
- ⁴³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 179.

- ⁴⁴ - وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق القسم العام، جامعة المنصورة، 2008، ص 400.
- ⁴⁵ - عبد الوهاب مرابط، مرجع سابق، ص 388.
- ⁴⁶ - نفس المرجع، ص 389