الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر

The Regulatory-Oversight Function of Independent Administrative Authorities in



صدوقي يزيد[1] تحت اشراف الأستاذ [2] جمال رواب

[1] جامعة خميس مليانة، sedoukiyazid@yahoo.fr

[2] جامعة خميس مليانة، rouabdjamel@yahoo.fr

تاريخ الإرسال: 05/ 09/ 2026 تاريخ القبول: 03/ 11/ 2026 تاريخ النشر: 17/ 11/ 2026

ملخص:

تسعى هذه الدراسة إلى تحليل الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، باعتبارها الوظيفة التي تبرر خصوصية هذه الهيئات وتميزها عن الرقابة الإدارية التقليدية. وتنطلق من بحث مدى توفيق المشرع الجزائري في إرساء وظيفة رقابية واضحة وفعالة ومتوازنة مع مقتضيات الاستقلالية، في ضوء التطورات الدستورية والتشريعية من دستور 2020 إلى تعديل 2026. وباعتماد المنهجين الوصفي والتحليلي، مع الاستعانة بالمنهجين النقدي والمقارن عند الاقتضاء، خلصت الدراسة إلى أن الأساس الدستوري لهذه الوظيفة ظل غائبًا إلى غاية 2020، وأن التنظيم الدستوري اللاحق لم يشمل صراحة سوى عدد محدود من الهيئات، بينما ظلت أغلب سلطات الضبط القطاعية خاضعة لأطر تشريعية متفرقة. كما أظهرت الدراسة اتجاهًا تشريعيًا نحو فصل الوظيفة الرقابية عن المهام التحضيرية والمادية، مع استمرار التساؤل حول أثر ذلك في استقلالية الهيئات، وانتهت إلى ضرورة توحيد الإطار القانوني المنظم لهذه الوظيفة.

الكلمات المفتاحية: الهيئات الإدارية المستقلة؛ الوظيفة الرقابية؛ سلطات الضبط؛ الرقابة القضائية؛ الاستقلالية؛ التعديل الدستوري.

Abstract:
This study analyses the oversight function of independent administrative authorities within the Algerian legal system and its relationship with their institutional independence. It examines the development of this function from the 2020 Constitution to the 2026 constitutional amendment, using descriptive and analytical approaches, supplemented by critical and comparative approaches where appropriate. The study finds that the constitutional recognition of this function remained limited, while most sector-specific regulatory authorities continue to be governed by fragmented legislative frameworks. It further highlights a legislative trend towards separating oversight from preparatory and material functions, and calls for a unified legal framework governing this function.
Keywords: *Independent Administrative Authorities; Regulatory-Oversight Function; Regulatory Bodies; Judicial Review; Independence; Constitutional Amendment.*

1– المؤلف المرسل: صدوقي يزيد، **الإيميل**: sedoukiyazid@yahoo.fr

مقدمة :

لم يعد النموذج التقليدي للإدارة العامة، القائم على المركزية والتراتبية الهرمية، قادرا على مواكبة التحوّلات التي عرفتها الدولة الحديثة، سواء على المستوى الاقتصادي بفعل الانفتاح على اقتصاد السوق، أو على مستوى حماية الحقوق والحريات في مجالات بالغة الحساسية كالإعلام والانتخابات ومكافحة

الفساد. وقد أفضى هذا التحوّل إلى الانتقال مما يوصف بـ"الدولة المتدخّلة" إلى "الدولة الضابطة"[1]، التي تكتفي بضبط الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين عوض إدارة نشاطهم مباشرة. وكان من أبرز تجلّيات هذا الانتقال استحداث صنف جديد من الهيئات يوصف بـ"الهيئات الإدارية المستقلة" أو "سلطات الضبط"، يُفلِت من التصنيف الثلاثي التقليدي للسلطات، ويتمتّع بقسط من الاستقلالية العضوية والوظيفية إزاء السلطة التنفيذية.

ولئن كانت هذه الهيئات تجمع، في الغالب الأعمّ، بين اختصاص تنظيمي واختصاص قمعي، فإنّ الوظيفة الرقابية تبقى الحلقة الوسطى الجامعة بينهما، والمبرّر العملي الأوّل لاستحداث هذا النمط من الهيئات؛ ذلك أنّ الغاية من وراء منحها سلطة التنظيم وسلطة العقاب لا تخرج، في جوهرها، عن كونها أدوات في خدمة مهمّة أعمّ هي رقابة نشاط قطاع بعينه، سواء كان قطاعا اقتصاديا كالمنافسة والبورصة والتأمينات، أو قطاعا يتّصل بالحقوق والحرّيات كالإعلام والانتخابات ومكافحة الفساد. غير أنّ مصطلح "الرقابة" في هذا السياق يحتمل معنيين ينبغي عدم الخلط بينهما: رقابة تمارسها هذه الهيئات على الأشخاص والقطاعات الخاضعة لاختصاصها، ورقابة تُمارَس عليها هي ذاتها من جهات أخرى، وفي مقدّمتها القضاء. وتتّجه هذه الدراسة أساسا إلى المعنى الأوّل، أي الوظيفة الرقابية بوصفها اختصاصا تمارسه هذه الهيئات، على أن تُدرَج الرقابة القضائية عليها ضمن ضمانات ممارسة هذه الوظيفة، لا بوصفها موضوعا مستقلا بذاته.

وتكتسي دراسة هذه الوظيفة أهمية علمية وعملية متزايدة في النظام القانوني الجزائري؛ فمن الناحية العلمية، لا تزال أغلب الدراسات الجزائرية التي تناولت هذه الهيئات تنصرف بالدرجة الأولى إلى مسألة خضوعها للرقابة القضائية[2]، أو إلى إشكالية استقلاليتها العضوية والوظيفية، دون الوقوف بما يكفي من العمق عند طبيعة الوظيفة الرقابية ذاتها وأدواتها وحدودها. أمّا من

الناحية العملية، فإنّ توسّع عدد هذه الهيئات في الجزائر، وازدياد الأثر المباشر لقراراتها في المراكز القانونية للأفراد والمتعاملين الاقتصاديين، يجعل من ضبط هذه الوظيفة، تنظيما وممارسة، مسألة وثيقة الصلة بمبدأ المشروعية ودولة القانون. ويزيد من راهنية الموضوع أنّ المشرّع الدستوري والعادي الجزائري لم يتوقّف عن التدخّل في هذا المجال؛ إذ شهدت الفترة الممتدّة من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلى التعديل الدستوري لسنة 2026 سلسلة من النصوص المتعاقبة التي أعادت تنظيم عدد من هذه الهيئات، دون أن تحظى بدراسة كافية توازي حداثتها.

وعليه، تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول التساؤل الآتي: **إلى أيّ مدى استطاع المشرّع الجزائري، من خلال الأساس الدستوري والتشريعي القائم وآخر ما استُحدث من تعديلات، أن يمنح الهيئات الإدارية المستقلة وظيفة رقابية واضحة المعالم، كافية الأدوات، مضبوطة الحدود، وخاضعة لضمانات فعلية تكفل التوازن بين استقلاليتها وحماية حقوق الخاضعين لرقابتها؟**

وتتفرّع عن هذه الإشكالية المركزية جملة من الأسئلة الفرعية، أبرزها:

- ما مفهوم الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة، وما الذي يميّزها عن صور الرقابة الإدارية التقليدية القائمة على السلمية والوصاية؟
- ما الأساس الدستوري والتشريعي الذي تستند إليه هذه الوظيفة، وكيف تطوّر عبر المحطّات التشريعية المتعاقبة؟
- ما أدوات وآليات ممارسة هذه الوظيفة، وما مدى استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة في ممارستها؟
- ما الضمانات المقرّرة للأشخاص والمؤسسات الخاضعين لهذه الرقابة، وما موقع الرقابة القضائية من هذه الضمانات؟
- كيف أثّر آخر تعديل دستوري، وما رافقه من تعديلات تشريعية قطاعية، في طبيعة هذه الوظيفة ونطاقها وفعاليتها؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، اعتُمد المنهج الوصفي في عرض النصوص الدستورية والتشريعية الناظمة لهذه الوظيفة، يليه المنهج التحليلي في الوقوف على مضمونها ودلالاتها القانونية، مع توظيف المنهج النقدي في تقييم مدى تحقيق هذه النصوص للتوازن المنشود بين الفعالية والاستقلالية، والاستعانة بالمنهج المقارن في حدود ضيقة كلّما كانت المقارنة كاشفة عن نقص أو قصور في التنظيم الجزائري، دون أن تطغى على موضوع الدراسة الأصيل.

وتنحصر الدراسة زمنيا في النصوص السارية إلى غاية التعديل الدستوري الصادر في 26 مارس 2026[3]، وموضوعيا في الهيئات التي تمارس اختصاصا رقابيا حقيقيا يتجاوز الطابع الاستشاري المحض، دون أن تستوعب جميع الهيئات الإدارية المستقلة على اختلافها واتّساعها، اكتفاء بنماذج دالّة تفي بالغرض في بيان الاتجاهات العامة للمشرّع الجزائري في هذا المجال.

وتبعا لذلك، ارتُئي معالجة الموضوع ضمن مبحثين: يتناول **الأول** الأساس القانوني لوظيفة الرقابة للهيئات الإدارية المستقلة ومظاهر ممارستها، فيما يُخصَّص **الثاني** لحدود هذه الوظيفة وضماناتها في ضوء آخر المستجدّات الدستورية والتشريعية.

1. المبحث الأول: الأساس القانوني لوظيفة الرقابة للهيئات الإدارية المستقلة ومظاهرها

يقتضي البحث في وظيفة الرقابة للهيئات الإدارية المستقلة الوقوف، بداية، على أساسها القانوني قبل الخوض في حدودها وضماناتها؛ ذلك أنّ تحديد ماهية هذه الوظيفة ومصدرها الدستوري والتشريعي هو المدخل الضروري لفهم مظاهر ممارستها لاحقا. ويُخصَّص هذا المبحث، تبعا لذلك، لبيان هذا الأساس القانوني من جهة، ولاستعراض الأدوات التي تُترجم من خلالها هذه الوظيفة على أرض الواقع من جهة أخرى، وذلك ضمن مطلبين: يتناول الأوّل ماهية

الوظيفة الرقابية وأساسها القانوني، بينما يُخصَّص الثاني لمظاهر وأدوات ممارستها.

1.1. المطلب الأول: ماهية الوظيفة الرقابية وأساسها القانوني

يستلزم تحديد الأساس القانوني لوظيفة الرقابة تمييزها أوّلا عن صور الرقابة الإدارية الأخرى المعروفة في القانون الإداري العام، تمهيدا للوقوف على المصدر الذي تستمدّ منه هذه الوظيفة مشروعيتها في النظام القانوني الجزائري. ويعالج هذا المطلب، تبعا لذلك، مسألتين في فرعين: يُعنى الأول بماهية هذه الوظيفة وتمييزها عن الرقابة الإدارية التقليدية، ويُعنى الثاني بأساسها الدستوري والتشريعي.

1.1.1. الفرع الأول: ماهية الوظيفة الرقابية وتمييزها عن صور الرقابة الإدارية التقليدية

تُعرَّف الهيئات الإدارية المستقلة بأنّها كيانات قانونية حديثة النشأة، تُنشَأ بنص تشريعي أو تنظيمي، وتُخوَّل صلاحيات تمسّ في جوهرها اختصاصات كانت حكرا على السلطتين التنفيذية والقضائية، دون أن تخضع في ممارستها لهذه الصلاحيات للرقابة الرئاسية أو الوصائية التي تحكم علاقة الإدارة المركزية بمرافقها وهيئاتها التابعة[4]، وتكمن خصوصية طبيعتها القانونية في تعذّر إدراجها ضمن التقسيم الثلاثي التقليدي للسلطات داخل الدولة (تشريعية وتنفيذية وقضائية)، بحيث ذهب بعض الفقه إلى اعتبارها سلطة رابعة قائمة بذاتها، فيما مال اتّجاه آخر إلى إدراجها ضمن السلطة التنفيذية بمعناها الواسع، مع احتفاظها بقسط من الاستقلالية العضوية والوظيفية إزاءها[5].

ولم يكن ظهور هذا الصنف من الهيئات وليد صدفة تشريعية، بل جاء استجابة لعجز الإدارة التقليدية عن مواكبة قطاعات تتطلّب خبرة تقنية متخصّصة وحيادا إزاء المصالح المتصارعة فيها. وتُجمِع أغلب الدراسات المقارنة على إرجاع النشأة الأولى لهذا النموذج إلى الولايات المتحدة الأمريكية،

من خلال إنشاء الكونغرس الأمريكي سنة 1887 للجنة التجارة بين الولايات، تلتها تجربة الهيئات شبه المستقلة (Quangos) في بريطانيا بُعيد الحرب العالمية الثانية، ثم التجربة الفرنسية التي استُعمل فيها تعبير "السلطة الإدارية المستقلة" أوّل مرة سنة 1978 بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحرّيات[6].

أمّا في الجزائر، فقد ارتبط ظهور هذا النموذج بالإصلاحات الاقتصادية التي فرضتها الأزمة المالية لأواخر الثمانينات والدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي، وما ترتّب عنها من تحرير للنشاط الاقتصادي وتخلٍّ عن التسيير الإداري المركزي للسوق. وتُوّجت هذه الإصلاحات بإنشاء أولى سلطات الضبط الجزائرية في مطلع التسعينات، بدءا بالمجلس الأعلى للإعلام الذي أُنشئ بموجب القانون 90-07 قبل أن يُحلّ سنة 1993، ومجلس النقد والقرض سنة 1990، فلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها سنة 1993، ومجلس المنافسة سنة 1995، قبل أن يتّسع نطاق هذا النموذج تباعا ليشمل قطاعات أخرى كالتأمينات والبريد والمواصلات والطاقة، ثم مكافحة الفساد والانتخابات

وتتحدّد خصوصية الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة، قياسا بصور الرقابة الإدارية التقليدية، في معيارين اثنين: يتّصل الأوّل بمحلّ الرقابة، إذ تنصبّ الرقابة الرئاسية والوصائية على أعمال أشخاص إدارية تابعة أو لا مركزية داخل الجهاز الإداري ذاته، بينما تنصبّ رقابة الهيئات الإدارية المستقلة على نشاط أشخاص طبيعيين أو معنويين، خاصّين أو عموميين، يمارسون نشاطا في قطاع معيّن دون أن تربطهم بهذه الهيئات علاقة تبعية إدارية. ويتّصل المعيار الثاني بغاية الرقابة ذاتها؛ فبينما تتوخّى الرقابة الرئاسية مراقبة ملاءمة القرار ومشروعيته معا، وتتوخّى الرقابة الوصائية حماية المصلحة الوطنية العامة من تجاوزات اللامركزية، تتوخّى الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية

المستقلة، أساسا، ضمان احترام الفاعلين في قطاع بعينه لقواعد تقنية واقتصادية أو مهنية موضوعية، بمعزل عن أي اعتبار سياسي أو تراتبي. وهذا ما يفسّر تحرّر هذه الرقابة من إجراءات التظلّم الرئاسي والوصائي المعروفة في القانون الإداري العام، مقابل خضوع أعمالها لرقابة القضاء وحده.

ولا تُمارَس هذه الوظيفة الرقابية بمعزل عن اختصاصين متلازمين معها؛ فمن جهة، تُخوَّل هذه الهيئات، في الغالب، اختصاصا تنظيميا يخوّلها وضع قواعد تقنية تفصيلية تطبيقا لنصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، وهو اختصاص تابع لا يجوز أن يتجاوز حدود المجال الموكول إليها. ومن جهة أخرى، تُخوَّل بعضها اختصاصا قمعيا يمكّنها من توقيع جزاءات إدارية غير سالبة للحرّية على مخالفي القواعد الخاضعة لرقابتها، كسحب الرخص والاعتمادات والغرامات المالية. غير أنّ هذين الاختصاصين لا يعدوان أن يكونا أداتين في خدمة الوظيفة الرقابية ذاتها: فالاختصاص التنظيمي يحدّد المعايير التي تُقاس بها الرقابة، والاختصاص القمعي يشكّل الجزاء المترتّب على مخالفتها، بينما تبقى الرقابة، بمعناها الدقيق، هي عملية المراقبة والتحقّق والتقييم المستمرّ لمدى امتثال الخاضعين لهذه المعايير؛ وهو ما يجعل من الخطأ المنهجي الخلط بين هذه الوظيفة ووظيفتَي التنظيم والقمع، رغم التداخل الوثيق بينها جميعا.

1.1.2. الفرع الثاني: الأساس الدستوري والتشريعي لوظيفة الرقابة

لم يعرف الدستور الجزائري، قبل التعديل الدستوري لسنة 2020، أيّ تنصيص صريح على الهيئات الإدارية المستقلة أو على وظيفتها الرقابية، الأمر الذي أثار جدلا فقهيا حول مدى دستورية تخويلها اختصاصات تنظيمية وقمعية تعود أصلا للسلطتين التنفيذية والقضائية، على غرار الجدل الذي عرفته فرنسا بمناسبة قرارات المجلس الدستوري الفرنسي المتعاقبة بين سنتَي 1986 و1989 بشأن السلطة التنظيمية والسلطة القمعية لهذه الهيئات. وقد استقرّ الفقه والقضاء الدستوري، في فرنسا كما في الجزائر، على قبول هذا التخويل شريطة

أن يبقى الاختصاص التنظيمي تابعا ومحدودا بمجال نشاط الهيئة، وأن يبقى الاختصاص القمعي مقيّدا بضمانات الدفاع ومبدأ عدم رجعية النصوص وعدم المساس بحرّية الأشخاص.

وقد شكّل التعديل الدستوري لسنة 2020[7] نقطة تحوّل جوهرية في هذا المسار؛ إذ استحدث الباب الرابع منه تحت عنوان "المؤسسات الرقابية"، حاصرا إياه في أربع مؤسسات: المحكمة الدستورية، ومجلس المحاسبة، والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، والسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته[8]. ويُلاحَظ أنّ المؤسّس الدستوري لم يستعمل، في تسمية هذا الباب، عبارة "الهيئات الإدارية المستقلة" التي دأب عليها الفقه، بل اكتفى بعبارة "المؤسسات الرقابية"، وهو اختيار مصطلحي يحمل دلالة على أنّ المعيار الحاسم في نظر المؤسّس الدستوري هو معيار الوظيفة (الرقابة) لا معيار الطبيعة القانونية (الاستقلال الإداري)، وهو ما يستدعي عدم الخلط الآلي بين الفئتين رغم تقاطعهما الواسع.

غير أنّ حصر هذا الباب في أربع مؤسسات فحسب لا ينبغي أن يُفهَم منه أنّ سائر سلطات الضبط الجزائرية - كمجلس المنافسة، وسلطتَي ضبط الصحافة والسمعي البصري، ولجنة الإشراف على التأمينات - تخرج عن أيّ إطار دستوري البتّة؛ ذلك أنّ الدستور تضمّن، في الفقرة الأخيرة من المادة 92 منه، إحالة عامة على "أعضاء دائرة السلطات الضبط" ضمن الجهات التي يُخوَّل رئيس الجمهورية سلطة التعيين في مناصبها القيادية. ويُستشَفّ من هذا النصّ اعتراف دستوري ضمني بوجود صنف عامّ من "سلطات الضبط" يتجاوز المؤسسات الأربع المذكورة صراحة في الباب الرابع، وإن ظلّ هذا الاعتراف اعترافا شكليا محضا، يقتصر أثره على تبرير سلطة التعيين الرئاسية، دون أن يرقى إلى تأصيل دستوري متكامل لوظيفتها الرقابية على غرار ما حظيت به المؤسسات الأربع صراحة. وتبعا لذلك، يمكن التمييز بين مستويين من الأساس

الدستوري لوظيفة الرقابة في الجزائر: مستوى مباشر وصريح يشمل المؤسسات الأربع الواردة في الباب الرابع، ومستوى غير مباشر وضمني يشمل سائر سلطات الضبط القطاعية التي لا تستمدّ وجودها إلا من نص تشريعي أو تنظيمي عادي، مع إشارة دستورية عابرة لا ترقى إلى تأصيل مستقلّ. وهذا التمييز، في تقدير هذه الدراسة، هو المدخل الصحيح لفهم تفاوت درجة الحماية الدستورية بين هيئة وأخرى، أكثر من محاولة إخضاعها جميعا لنظام دستوري واحد لا سند نصّي كاف له.

وعلى مستوى التشريع العادي، يُعدّ التطوّر الذي عرفته السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته نموذجا دالّا على الأثر العملي لهذا التأصيل الدستوري في تحويل الوظيفة الرقابية من طابع استشاري محض إلى طابع رقابي حقيقي. فقبل التعديل الدستوري لسنة 2020، كانت مهمّة الوقاية من الفساد موكولة إلى "الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته"، التي أنشأها القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006[9] كهيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية، تنحصر مهامها أساسا في اقتراح السياسات وإبداء الآراء، دون سلطة رقابية أو تحقيقية فعلية موازية. فلمّا نصّت المادّتان 204 و205 من دستور 2020 على السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته بوصفها مؤسسة من مؤسسات الرقابة، صدر القانون رقم 22-08 المؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 مايو سنة 2022[10]، ليُلغيَ بموجب المادة 39 منه القانون رقم 06-01[11]، ويحوّل هذه الهيئة من مجرّد جهاز استشاري إلى سلطة تتمتّع بصلاحيات رقابية فعلية، تشمل جمع المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها ومعالجتها، وإخطار مجلس المحاسبة والجهة القضائية المختصة كلّما عاينت وقائع قد تشكّل مخالفة، وإجراء تحرّيات إدارية ومالية بشأن مظاهر الإثراء غير المشروع، مع احتفاظها بجانب توجيهي وقائي في صلاحياتها. ويكشف هذا الانتقال أنّ التأصيل الدستوري الصريح لم يكن،

في هذه الحالة، مجرّد إعادة تسمية شكلية، بل استتبع تحوّلا نوعيا في مضمون الوظيفة الرقابية ذاتها ومداها.

وفي الاتجاه ذاته، أعاد المشرّع الجزائري سنة 2023 تنظيم سلطتَي الضبط العاملتين في مجال الإعلام، فأصدر بتاريخ 2 ديسمبر 2023 القانون رقم 23-19 المتعلق بالصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية، والقانون رقم 23-20 المتعلق بالنشاط السمعي البصري[12]، مستحدثا بموجبهما "سلطة ضبط الصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية" و"السلطة الوطنية المستقلة لضبط السمعي البصري"، تتكوّن كلّ منهما من تسعة أعضاء يعيّنهم رئيس الجمهورية لعهدة مدتها خمس سنوات قابلة للتجديد مرّة واحدة، وتتولّى كلّ منهما، في مجالها، السهر على موضوعية وشفافية النشاط الإعلامي وضمان ممارسته وفق الشروط المحدّدة قانونا[13]، لتحلّا محلّ الإطار الذي كان قائما بموجب القانون العضوي رقم 12-05 لسنة 2012 بالنسبة للنشاط السمعي البصري.

أمّا بالنسبة للهيئات التي لا يشملها الباب الرابع من الدستور، فيبقى مجلس المنافسة أنموذجا كلاسيكيا لها؛ إذ أنشئ أوّل مرّة بالأمر رقم 95-06، قبل أن يعيد الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بالمنافسة، تحديد طبيعته القانونية ومنحه صلاحيات واسعة لفرض رقابته على السوق، ثم يعزّز القانون رقم 08-12 استقلاليته العضوية والوظيفية[14]. ويستمدّ هذا الصنف من الهيئات أساسه الدستوري، على النحو المشار إليه أعلاه، من الإحالة العامة الواردة في المادة 92 من الدستور دون سواها.

ويُستخلَص ممّا تقدّم أنّ الأساس القانوني لوظيفة الرقابة في النظام الجزائري لا يقوم على إطار موحّد، بل يتوزّع بين تأصيل دستوري مباشر ضيّق النطاق، وتأصيل دستوري غير مباشر واسع لكنه شكلي، وتنظيم تشريعي متفرّق يختلف من قطاع إلى آخر من حيث تسمية الهيئة وتشكيلتها ومدّة عهدة

أعضائها ونطاق صلاحياتها. وفي هذا، يتباين النموذج الجزائري عن النموذج الفرنسي الذي أصدر فيه المشرّع، سنة 2017، قانونا عامّا بشأن النظام الأساسي للسلطات الإدارية المستقلة والسلطات العمومية المستقلة[15]، وحّد بموجبه قواعد التنافي وحالات العزل ومدّة العهدة وطريقة التسيير المالي بالنسبة لجميع الهيئات المدرجة في ملحق ذلك القانون. ويشكّل غياب مثل هذا الإطار الموحّد في الجزائر أحد مظاهر القصور التي يُعاد الوقوف عندها في خاتمة هذه الدراسة.

1.2. المطلب الثاني: مظاهر وأدوات ممارسة الوظيفة الرقابية

بعد تحديد الأساس القانوني لوظيفة الرقابة، يتّجه هذا المطلب إلى بيان الصورة العملية التي تتّخذها هذه الوظيفة عند ممارستها الفعلية، سواء من حيث توقيتها أو من حيث الأدوات التي تُسندها. ويُقسَّم البحث في ذلك إلى فرعين: يتناول الأوّل مظاهر الرقابة من حيث توقيت ممارستها، ويتناول الثاني السند الزجري لهذه الرقابة وأدواتها في بعض نماذجها الحديثة.

1.2.1. الفرع الأول: مظاهر الرقابة من حيث التوقيت: الرقابة السابقة واللاحقة

تتّخذ الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة، من حيث توقيت ممارستها، صورتين متكاملتين: رقابة سابقة على مباشرة النشاط، ورقابة لاحقة ومستمرّة عليه. وتتجلّى الرقابة السابقة في اشتراط الحصول على ترخيص أو اعتماد أو تأشيرة مسبقة لولوج السوق أو مزاولة النشاط، بما يمكّن الهيئة من التحقّق مسبقا من توافر الشروط الشكلية والموضوعية المقرّرة قانونا، على غرار التأشيرات التي تمنحها لجنة ضبط الكهرباء والغاز لإنشاء الشبكات، والاعتمادات التي تمنحها لجنة الإشراف على التأمينات لشركات التأمين وإعادة التأمين[16].

أمّا الرقابة اللاحقة، فتتّخذ طابعا مستمرّا يرافق نشاط الخاضعين طيلة مدّة مزاولته، وتتحقّق عبر آليات متعدّدة أبرزها: التزام الخاضعين بموافاة الهيئة بتقارير وبيانات دورية، وممارسة الهيئة صلاحيات التحقيق والتحرّي، وفحص مدى مطابقة الممارسات لقواعد القطاع. ومن أمثلة ذلك مراقبة اللجنة المصرفية للبنوك والمؤسسات المالية من حيث مدى احترامها الأحكام التشريعية والتنظيمية الناظمة للنشاط المصرفي، ومراقبة مجلس المنافسة للتجمّعات الاقتصادية حفاظا على البنية التنافسية للسوق، عبر إخضاع بعض النشاطات الاقتصادية للرخص والاعتمادات.

1.2.2. الفرع الثاني: السند الزجري وأدوات الرقابة في نماذجها الحديثة

ولا تكتمل فعالية الوظيفة الرقابية دون سند زجري يضمن احترام نتائجها؛ ولذلك خوّل المشرّع أغلب هذه الهيئات اختصاصا قمعيا يخوّلها توقيع جزاءات عند ثبوت المخالفة، شريطة ألّا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرّية، بل تتّخذ صورة عقوبات إدارية كسحب الرخص والاعتمادات، أو التوقيف المؤقّت للمسيّرين، أو الغرامات المالية، مع إخضاع هذه السلطة القمعية لضمانات إجرائية تقترب من ضمانات المحاكمة العادلة، كحقّ الاطّلاع على الملفّ والاستعانة بمحام. ومن أمثلة ذلك، سلطة اللجنة المصرفية في توقيع عقوبة التوقيف المؤقّت لبعض المسيّرين في المجال المصرفي، وسلطة لجنة الإشراف على التأمينات في توقيع عقوبات مالية وغير مالية كالإنذار والتوبيخ، وسلطة مجلس المنافسة في توقيع عقوبات مالية وإدارية.

وتُقدّم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، في صورتها التي رسمها القانون رقم 22-08، نموذجا لتوسّع أدوات الوظيفة الرقابية لتتجاوز الرقابة الزجرية المباشرة إلى رقابة ذات طبيعة إخبارية واستقصائية؛ إذ خوّلها المشرّع صلاحية جمع المعلومات المرتبطة بمجال اختصاصها

ومعالجتها، وصلاحية إجراء تحرّيات إدارية ومالية بشأن مظاهر الإثراء غير المشروع، دون أن تمتدّ هذه الصلاحية إلى الفصل في الجريمة أو توقيع العقوبة الجزائية، بل تنحصر مهمّتها في إخطار مجلس المحاسبة والجهة القضائية المختصة[17]. ويكشف هذا التوزيع أنّ الوظيفة الرقابية لا تستوعب بالضرورة، في جميع الأحوال، اختصاصا قمعيا كاملا، بل قد تنحصر في رصد المخالفة وتوثيقها وإحالتها إلى الجهة المختصة بالفصل فيها، وهو نموذج يقترب من الرقابة الإخبارية أكثر منه من الرقابة الزجرية المباشرة، ويوسّع بذلك من مفهوم "الوظيفة الرقابية" ليستوعب صورا لا تتطلّب بالضرورة اقترانا بسلطة العقاب.

وتُشكّل السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات نموذجا آخر ذا خصوصية، بحكم انصراف رقابتها إلى عملية إجرائية محدّدة زمنيا (الانتخابات والاستفتاءات) لا إلى نشاط قطاع اقتصادي أو مهني مستمرّ؛ إذ أُسندت إليها بموجب المواد من 200 إلى 203 من دستور 2020 مهمّة التكفّل بتحضير العمليات الانتخابية والاستفتائية وتنظيمها وتسييرها والإشراف عليها[18]، وهي صياغة جمعت، على نحو ما سيأتي تفصيله في المبحث الثاني، بين المهام المادية التحضيرية والمهمّة الرقابية دون تمييز واضح بينهما، الأمر الذي شكّل أحد أبرز الإشكالات التي عالجها آخر تعديل دستوري.

2. المبحث الثاني: حدود الوظيفة الرقابية وضماناتها على ضوء آخر المستجدّات الدستورية والتشريعية

إذا كان المبحث السابق قد بيّن الأساس الذي تقوم عليه وظيفة الرقابة ومظاهر ممارستها، فإنّ الوقوف عند حدود هذه الوظيفة وضماناتها يبقى ضروريا لتقييم مدى فعاليتها الحقيقية؛ ذلك أنّ وجود النصّ المخوِّل للاختصاص لا يكفي وحده لضمان ممارسة رقابية سليمة، ما لم تُحَط هذه الممارسة بحدود تصون التوازن مع استقلالية الهيئة، وبضمانات تكفل مشروعيتها. ويُخصَّص هذا المبحث، ضمن مطلبين، لمعالجة هذين البعدين: يتناول الأوّل حدود الاستقلالية والرقابة القضائية كضمانة لممارسة الوظيفة، فيما يُفرَد الثاني لتحليل أثر آخر التعديلات الدستورية والتشريعية في هذه الوظيفة.

2.1. المطلب الأول: حدود الاستقلالية والرقابة القضائية كضمانة لممارسة الوظيفة الرقابية

ترتبط حدود الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة بمستويين متكاملين: مستوى داخلي يتّصل بمدى استقلالية الهيئة ذاتها عن السلطة التنفيذية عند ممارسة هذه الوظيفة، ومستوى خارجي يتّصل بالضمانة التي يوفّرها القضاء لمشروعية هذه الممارسة. ويعالج هذا المطلب، في فرعين، هذين المستويين تباعا.

2.1.1. الفرع الأول: حدود استقلالية الهيئات في ممارسة وظيفتها الرقابية

رغم ما تحظى به الهيئات الإدارية المستقلة من استقلالية عضوية ووظيفية تُميّزها عن الإدارة التقليدية، فإنّ هذه الاستقلالية تبقى، من الناحية العملية، استقلالية نسبية ومقيّدة بجملة من الروابط التي تُبقيها، بدرجات متفاوتة،

ضمن دائرة تأثير السلطة التنفيذية. ويتجلّى القيد الأوّل في سلطة التعيين؛ فقد اختصّ الدستور، بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 92 منه، رئيسَ الجمهورية بتعيين أعضاء دائرة السلطات الضبط[19]، كما تُعيَّن هيئات تسيير أغلب سلطات الضبط القطاعية، كليا أو جزئيا، من قبل السلطة التنفيذية، سواء بتعيين مباشر من رئيس الجمهورية أو باقتراح من الوزير المختص[20].

وتطبيقا لقاعدة توازي الأشكال، فإنّ سلطة التعيين تستتبع، في الغالب، سلطة موازية للعزل تمارسها الجهة ذاتها، وهو ما يُشكّل، في نظر جانب من الفقه، أخطر عائق أمام الاستقلالية العضوية لهذه الهيئات؛ ذلك أنّ إمكانية إنهاء عهدة عضو الهيئة دون شروط موضوعية دقيقة تجعل استمراره في منصبه رهينا، عمليا، بموقفه من السلطة التنفيذية، ممّا قد ينعكس سلبا على حياده عند ممارسة الوظيفة الرقابية، حتى وُصفت استقلالية هذه الهيئات، من هذه الزاوية، بأنّها استقلالية "مظهرية" أو "شكلية"[21]. ويزيد من حدّة هذا القيد تفاوتُ النصوص المنشئة لهذه الهيئات في تحديد مدّة العهدة؛ فبينما حدّدتها بعض النصوص بستّ سنوات، أغفلت نصوص أخرى تحديد أيّ مدّة للعهدة، كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية وسلطة ضبط البريد والمواصلات.

ولا تقتصر هذه القيود على الجانب العضوي، بل تمتدّ إلى الجانب الوظيفي؛ فمن حيث الاستقلال المالي، يبقى عدد من هذه الهيئات - كمجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية - غير متمتّع بالشخصية المعنوية، ممّا يُبقي تمويله تابعا للسلطة التنفيذية. ومن حيث ممارسة الاختصاص التنظيمي، تشترط بعض النصوص خضوع الأنظمة التي تصدرها الهيئة لموافقة الوزير المختص قبل نشرها في الجريدة الرسمية، على غرار ما هو مقرّر بالنسبة لأنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تستلزم قرار موافقة من الوزير المكلّف بالمالية، وهو قيد يمسّ مباشرة استقلالية الهيئة في ممارسة أحد أهمّ أدوات

وظيفتها الرقابية، بحكم الصلة الوثيقة بين الاختصاص التنظيمي والمعايير التي تقوم عليها الرقابة اللاحقة.

وتفضي هذه المعطيات مجتمعة إلى استنتاج مؤدّاه أنّ الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر تُمارَس ضمن حيّز مؤسّساتي تحتفظ فيه السلطة التنفيذية بأدوات تأثير غير مباشرة، سواء عبر التعيين والعزل، أو عبر التبعية المالية، أو عبر اشتراط الموافقة المسبقة على بعض القرارات. ولا يعني ذلك انعدام الاستقلالية كليا، بل يعني أنّ هذه الاستقلالية تبقى استقلالية درجات لا استقلالية مطلقة، تتفاوت شدّتها بحسب طبيعة كلّ هيئة ودرجة حساسية القطاع الذي تنشط فيه، وهي حقيقة يتعيّن استحضارها عند تقييم فعالية الوظيفة الرقابية؛ إذ لا تُقاس هذه الفعالية بمجرّد وجود النصّ المنشئ للهيئة، بل بمدى تحرّرها الفعلي من هذه الروابط عند ممارسة اختصاصها.

2.1.2. الفرع الثاني: الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية ممارسة الوظيفة الرقابية

لمّا كانت الهيئات الإدارية المستقلة تُمارِس وظيفتها الرقابية بمعزل عن الرقابة الرئاسية والوصائية، ظلّ السؤال قائما حول الجهة الكفيلة بضمان مشروعية هذه الممارسة، وهو سؤال أثار في الفقه الجزائري اتّجاهين متعارضين. فقد استند الاتّجاه الرافض لخضوع أعمال هذه الهيئات للرقابة القضائية إلى أنّ الغاية من استقلاليتها هي تمكينها من ممارسة مهامها بأكبر قدر من الحرّية دون خشية المساءلة، على غرار الحصانة المقرّرة لأعضاء البرلمان أو خاصّية عدم مسؤولية أعضاء النيابة العامة عن أعمالهم، فضلا عن غياب نصّ صريح يُسند الاختصاص النوعي بالفصل في منازعاتها لجهة قضائية بعينها، بالنظر إلى أنّ وصف "السلطات الإدارية المركزية" الوارد في نصوص الاختصاص لا يستقيم مع طبيعتها اللامركزية.

في المقابل، ذهب الاتّجاه الراجح في الفقه، وفي القضاء الإداري الجزائري على حدّ سواء، إلى تأكيد خضوع أعمال هذه الهيئات لرقابة القضاء، انطلاقا من أنّ مبدأ المشروعية لا يعرف إلا استثناءين محدّدين هما أعمال السيادة والسلطة التقديرية للإدارة، لا علاقة لهما بأعمال الهيئات الإدارية المستقلة[22]، وأنّ الخلط بين استقلالية هذه الهيئات إزاء السلطة التنفيذية واستقلاليتها إزاء الرقابة القضائية خلط غير سليم؛ ذلك أنّ استقلاليتها إنّما شُرعت لحمايتها من تدخّل السلطة التنفيذية بالذات، لا لإعفائها من الخضوع للقانون. وعليه، فإنّ القول بإفلات أعمال الهيئات الإدارية المستقلة من الرقابة القضائية لا يُشكّل تكريسا لاستقلاليتها بقدر ما يُشكّل خرقا لمبدأ خضوع الجميع، بما في ذلك السلطات العامة، للقانون. وهذا هو الموقف الذي تراه هذه الدراسة الأقرب إلى الصواب، بالنظر إلى أنّ الاستقلالية وظيفة لا امتياز، ولا يستقيم تبريرها بالإفلات من رقابة أعلى ضمانة للمشروعية في الدولة القانونية.

وقد حسم المشرّع الجزائري هذا الجدل عمليا بإسناد الاختصاص، من حيث الأصل، إلى القضاء الإداري ممثّلا في مجلس الدولة، تأسيسا على اعتبار الهيئات الإدارية المستقلة أقرب إلى فئة "الهيئات العمومية الوطنية" التي أضافتها المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998[23] إلى اختصاص مجلس الدولة، في مقابل صعوبة تكييفها ضمن "السلطات الإدارية المركزية" التي انصرف إليها أصلا اختصاصه بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية[24]. غير أنّ هذا الأصل يعرف استثناء بارزا في مجال المنافسة؛ إذ أسند الأمر رقم 03-03 الاختصاص بمراقبة قرارات مجلس المنافسة إلى الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر بوصفها قاضيا عاديا لا قضاء إداريا، تبريرا لذلك بحسن سير العدالة وتوحيد الرقابة على المنازعات التجارية المرتبطة بالمنافسة.

وقد عرفت البنية القضائية التي تُمارَس من خلالها هذه الرقابة تطوّرا جوهريا سنة 2022، تنفيذا لما تضمّنه التعديل الدستوري لسنة 2020 من استحداث درجتين للتقاضي في المادة الإدارية؛ إذ صدر القانون العضوي رقم 22-11 المؤرّخ في 9 يونيو سنة 2022[25] المعدِّل للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بمجلس الدولة، والقانون رقم 22-13 المؤرّخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق 12 يوليو سنة 2022[26] المعدِّل لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، مستحدثَين بذلك المحاكم الإدارية للاستئناف كدرجة ثانية للتقاضي في المادة الإدارية، بعد أن كانت هذه المنازعات، في ظلّ النظام السابق، تُعرَض على مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، وهو ما كان يُثقل كاهله ويُطيل أمد الفصل فيها.

غير أنّه يُلاحَظ، من زاوية موضوع هذه الدراسة تحديدا، أنّ هذا الإصلاح - رغم أهميته العامة في تخفيف العبء عن مجلس الدولة وتقريب القضاء الإداري من المتقاضين - لم يُواكبه إسناد صريح لمنازعات مشروعية قرارات الهيئات الإدارية المستقلة والهيئات العمومية الوطنية إلى المحاكم الإدارية للاستئناف، بحيث بقيت هذه المنازعات خاضعة، من حيث الأصل، لاختصاص مجلس الدولة مباشرة، خلافا لمنازعات القرارات الصادرة عن الإدارة المحلية والمصالح غير الممركزة. ويُبقي هذا الوضع إشكال مركزية التقاضي في مواجهة الهيئات الإدارية المستقلة قائما، رغم الإصلاح القضائي الذي عرفته الجزائر سنة 2022، وهو ما يستدعي تدخّلا تشريعيا لاحقا أكثر وضوحا في توزيع الاختصاص.

وإلى جانب الرقابة القضائية اللاحقة، تُقرّر النصوص المنشئة لهذه الهيئات ضمانات إجرائية للأشخاص الخاضعين لرقابتها أثناء نظر الهيئة في المخالفات المنسوبة إليهم، من قبيل حقّ الاطّلاع على الملفّ والاستعانة بمحام. كما تُقرّر هذه النصوص آجالا للطعن في قرارات هذه الهيئات أمام القضاء، وإن

جاءت هذه الآجال متفاوتة تفاوتا يصعب تبريره من هيئة إلى أخرى؛ فآجال الطعن في قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة المؤقت أو المصفّي والقرارات المتضمّنة عقوبات تأديبية تُحدَّد بستّين يوما، وآجال الطعن في قرارات الغرفة التأديبية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وقرارات مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات بشهر واحد، وآجال الطعن في قرارات مجلسَي إدارة الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بثلاثين يوما، فيما التزم نصّ آخر الصمت التامّ إزاء تحديد أيّ أجل، كما هو الحال بالنسبة لقرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز[27]. ويُشكّل هذا التفاوت غير المبرَّر عائقا أمام تكوين نظام إجرائي موحّد وواضح لضمانات التقاضي في مواجهة هذا الصنف من الهيئات، وهو ما دعا جانبا من الفقه إلى المطالبة بتوحيد هذه الآجال والإجراءات، أو إحالتها بكاملها إلى القواعد العامة المقرّرة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2.2. المطلب الثاني: أثر آخر التعديلات الدستورية والتشريعية على وظيفة الرقابة

يُعدّ استحضار آخر ما استجدّ من نصوص دستورية وتشريعية مدخلا ضروريا لاختبار صحة ما تقدّم من تحليل نظري بشأن حدود الوظيفة الرقابية وضماناتها؛ ذلك أنّ التعديل الدستوري الأخير المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات يُقدّم نموذجا تطبيقيا حيّا لهذا التحليل. ويُعرَض هذا الأثر في فرعين: يتناول الأوّل قراءة تحليلية لمضمون هذا التعديل، ويتناول الثاني موقعه ضمن السياق التشريعي العام وما تبقّى من إشكالات معلّقة.

2.2.1. الفرع الأول: قراءة تحليلية لتعديل 2026 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات

شكّل التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم 26-04 المؤرخ في 26 مارس 2026 آخر محطّة تشريعية ذات صلة مباشرة بموضوع هذه

الدراسة، إذ مسّ بصفة مباشرة صلاحيات السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بوصفها إحدى المؤسسات الرقابية المنصوص عليها في الباب الرابع من الدستور. وقد جرى هذا التعديل، الذي وُصف إعلاميا وسياسيا بـ"التعديل التقني للدستور"، وفق الإجراء المقرَّر للتعديل الدستوري بمفهوم المادة 221 من دستور 2020؛ فبعد أن أخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية بمشروع التعديل بتاريخ 17 مارس 2026، أصدرت هذه الأخيرة رأيها رقم 01 ر.ت.د/م.د/2026 المؤرّخ في 18 مارس 2026، مقرّرة مطابقته لأحكام المادة 221 من الدستور[28]، قبل أن يُصادق عليه البرلمان بغرفتيه مجتمعتين بتاريخ 25 مارس 2026 بأغلبية 542 صوتا دون تسجيل أي معارضة، وينشر في اليوم الموالي بالجريدة الرسمية.

وفي صيغتها قبل هذا التعديل، كانت المادة 202 من دستور 2020 تُسند إلى السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات "مهمّة التكفّل بتحضير وتنظيم وتسيير الانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية وعمليات الاستفتاء والإشراف عليها"، في صياغة واحدة تجمع بين مهمّتين مختلفتين في طبيعتهما القانونية: مهمّة مادية تنفيذية تتّصل بالتحضير اللوجستي والمادي للعملية الانتخابية، ومهمّة رقابية تتّصل بالإشراف على سلامتها ونزاهتها، دون أن يُميّز النصّ الدستوري بينهما تمييزا واضحا، وهو ما وُصف بمناسبة الأشغال التحضيرية للتعديل بـ"الفراغ الدستوري". وقد نجم عن هذا الغموض إشكال عملي تمثّل في تحميل الهيئة عبء التحضير المادي واللوجستي للعمليات الانتخابية، بما يستنزف من إمكاناتها البشرية والمادية على حساب تفرّغها لممارسة مهمّتها الرقابية الأصيلة.

ولمعالجة هذا الفراغ، عدَّل القانون رقم 26-04 المادّة 202 من الدستور على نحو يُكرّس صراحة صلاحية الرقابة للسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بوصفها إحدى المؤسسات الرقابية، في المقابل يتراجع عن إسناد مهمّة التحضير

المادي واللوجستي للعمليات الانتخابية والاستفتائية إليها حصرا، ليُسندها إلى الإدارة، مع إحالة تفصيل كيفيات هذا التوزيع إلى القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، وذلك مع احتفاظ السلطة بشخصيتها المعنوية وما يترتّب عنها من استقلال إداري ومالي. وبعبارة أخرى، فإنّ التعديل لم يُقلِّص من صلاحيات الهيئة بقدر ما أعاد توزيعها بين مهمّة رقابية خالصة تبقى للهيئة، ومهمّة تنفيذية مادية تعود إلى الإدارة التقليدية.

ولا يخلو هذا التعديل من دلالة إيجابية على مستوى تحليل الوظيفة الرقابية موضوع هذه الدراسة؛ ذلك أنّه يُجسّد، من الناحية النظرية، تطبيقا لِما سبق تقريره بشأن ضرورة التمييز بين الوظيفة الرقابية وما قد يلتبس بها من مهام تنفيذية أو مادية. فبقدر ما تتحرّر الهيئة من أعباء التحضير المادي، بقدر ما تتفرّغ لممارسة رقابتها على سلامة العملية الانتخابية ونزاهتها، وهو ما من شأنه، من حيث المبدأ، أن يُحسّن من فعالية هذه الرقابة لا أن يُضعفها.

غير أنّ هذه القراءة الإيجابية لا تُخفي إشكالا أعمق يستحقّ الوقوف عنده؛ فمن الثابت أنّ الغاية الأصلية من استحداث سلطة انتخابية مستقلّة، إثر الحراك الشعبي لسنة 2019، كانت تحديدا سحب الإشراف على العملية الانتخابية، تحضيرا وتنظيما وتسييرا، من يد وزارة الداخلية التي كانت تتولّاه تقليديا، تفاديا لِما كان يُثار من شبهات حول حياد الإدارة في هذا الشأن. وإذا كان التعديل الجديد يُبرَّر بمقتضى ترشيد استخدام الموارد العمومية وتفادي ازدواجية الإمكانات بين الهيئة والإدارة، فإنّ إعادة إسناد التحضير المادي واللوجستي للعملية الانتخابية إلى وزارة الداخلية يُعيد فتح الباب أمام التساؤل ذاته الذي كان التعديل الدستوري لسنة 2020 قد سعى إلى إغلاقه؛ ذلك أنّ من يتولّى التحضير المادي - توزيع أدوات الاقتراع، وتنظيم مكاتب التصويت، وغيرها - يظلّ صاحب تأثير فعلي على سير العملية الانتخابية، بصرف النظر عمّن يملك، نظريا، صلاحية "الرقابة" عليها. وعليه، فإنّ القول الحاسم بأنّ هذا التعديل يُمثّل

تعزيزا خالصا لاستقلالية الوظيفة الرقابية يبقى قولا سابقا لأوانه، رهين ما ستُسفر عنه الممارسة الفعلية بعد دخول القانون العضوي الجديد المتعلق بنظام الانتخابات حيّز النفاذ.

2.2.2. الفرع الثاني: هذا التعديل في سياقه العام والإشكالات المتبقية

وإذا ما وُضع هذا التعديل في سياقه العام، تبيّن أنّه ليس واقعة معزولة، بل يندرج ضمن توجّه تشريعي متكرّر عرفته الجزائر منذ سنة 2022، محوره الفصل بين الوظيفة الرقابية الخالصة وما قد يلتبس بها من مهام أخرى؛ فقد سبق أن لوحظ، بمناسبة التطرّق للسلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، أنّ القانون رقم 22-08 حوّلها من هيئة استشارية بحتة إلى سلطة ذات صلاحيات رقابية-استقصائية حقيقية، مع إبقاء الفصل في الجريمة وتوقيع العقوبة الجزائية بيد القضاء وحده، في تقسيم وظيفي يقترب ممّا كرّسه التعديل الدستوري لسنة 2026 بين الرقابة والتنفيذ. كما أنّ استحداث سلطتَي ضبط مستقلّتين في مجال الإعلام سنة 2023 يندرج، هو الآخر، ضمن المسعى ذاته الرامي إلى إسناد الوظيفة الرقابية على قطاع بعينه لهيئة متخصّصة تنفرد بممارستها، بدل توزّعها بين عدّة جهات إدارية تقليدية. ويكشف هذا التوجّه المتكرّر عن نضج تدريجي في تعامل المشرّع الجزائري مع فكرة "الوظيفة الرقابية" بوصفها اختصاصا مستقلا بذاته يستحقّ إسنادا مؤسّساتيا واضحا، وإن ظلّ هذا النضج، على النحو المبيَّن أعلاه، غير مكتمل الأثر من حيث ضمان الاستقلالية الفعلية لا الشكلية فحسب.

وفي ضوء ما تقدّم من عرض وتحليل، تبقى جملة من الإشكالات قائمة دون حلّ تشريعي كامل: **أوّلها** غياب إطار قانوني عامّ وموحّد يجمع أحكام الاستقلالية والتنافي والعهدة والتمويل بالنسبة لجميع الهيئات الإدارية المستقلة، على غرار ما أخذت به فرنسا سنة 2017. **وثانيها** استمرار التفاوت بين الهيئات من حيث درجة الحماية الدستورية، بحيث تبقى الهيئات غير الواردة

صراحة في الباب الرابع من الدستور عرضة لتعديل نظامها القانوني بقانون عادي دون الحاجة إلى تعديل دستوري. **وثالثها** استمرار مركزية المنازعات المتعلقة بمشروعية قرارات هذه الهيئات أمام مجلس الدولة، رغم استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف سنة 2022. **ورابعها** أنّ إعادة توزيع صلاحيات السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات بموجب تعديل 2026 تطرح، لأوّل مرّة منذ 2019، تساؤلا جديدا بشأن حدود استقلاليتها الوظيفية حيال وزارة الداخلية، لا يمكن حسمه إلا في ضوء الممارسة اللاحقة والتطبيق القضائي المرتقب.

خاتمة

تناولت هذه الدراسة الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، من حيث أساسها القانوني ومظاهر ممارستها وحدودها وضماناتها، في محاولة لتجاوز المقاربة الوصفية التقليدية نحو تحليل نقدي يستحضر آخر ما استجدّ من نصوص دستورية وتشريعية. وقد أفضى هذا التحليل إلى جملة من النتائج والتوصيات، يمكن إجمالها فيما يأتي:

أوّلاً: النتائج

- تتحدّد الوظيفة الرقابية للهيئات الإدارية المستقلة بمعيارين يميّزانها عن الرقابة الإدارية التقليدية: محلّ الرقابة (نشاط أشخاص خارج الجهاز الإداري)، وغايتها (ضمان احترام قواعد تقنية موضوعية لا اعتبارات سياسية أو تراتبية)، وهي وظيفة تتكامل معها، دون أن تنصهر فيها، وظيفتا التنظيم والقمع.

2- ظلّ الأساس الدستوري لهذه الوظيفة غائبا كليا إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي استحدث بابا خاصا بـ"المؤسسات الرقابية" اقتصر تنصيصه الصريح على أربع مؤسسات فقط، فيما بقيت غالبية سلطات الضبط القطاعية تستمدّ أساسها من إحالة دستورية ضمنية غير مباشرة (المادة 92) ومن نصوص تشريعية وتنظيمية متفرّقة.

3- يُعدّ التطوّر الذي عرفته السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته - من هيئة استشارية بموجب القانون 06-01 إلى سلطة رقابية حقيقية بموجب القانون 22-08 - أنموذجا دالّا على أثر التأصيل الدستوري الصريح في تحويل مضمون الوظيفة الرقابية لا شكلها فحسب.

4- تُمارَس الوظيفة الرقابية عبر صورتين متكاملتين، رقابة سابقة عند الدخول إلى النشاط ورقابة لاحقة مستمرّة أثناءه، مدعومتين في أغلب الأحيان

بسلطة قمعية غير سالبة للحرّية، مع وجود نماذج - كالسلطة العليا لمكافحة الفساد - تقتصر فيها الرقابة على الرصد والإخطار دون امتداد إلى توقيع الجزاء.

5- تبقى استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة في ممارسة وظيفتها الرقابية استقلالية نسبية لا مطلقة، بفعل احتفاظ السلطة التنفيذية بأدوات تأثير غير مباشرة عبر التعيين والعزل والتبعية المالية واشتراط الموافقة المسبقة على بعض القرارات.

6- تشكّل الرقابة القضائية الضمانة الأساسية لمشروعية ممارسة الوظيفة الرقابية، وقد حسم الفقه والقضاء الجزائريان الجدل حول خضوع هذه الهيئات لها لصالح الخضوع، مع بقاء اختصاص القضاء العادي استثناء محصورا في مجال المنافسة.

7- لم يُواكب الإصلاح القضائي لسنة 2022 (استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف) إسنادٌ صريح لمنازعات الهيئات الإدارية المستقلة إلى هذه المحاكم، فبقيت هذه المنازعات مركَّزة أمام مجلس الدولة.

8- يمثّل التعديل الدستوري لسنة 2026 المتعلق بالسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات آخر حلقة في مسار تشريعي متكرّر يهدف إلى تنقية الوظيفة الرقابية وفصلها عن المهام التنفيذية المادية، وهو مسار إيجابي من حيث المبدأ، لكنّه يحمل في طيّاته مخاطرة فعلية تتمثّل في إعادة تمكين وزارة الداخلية من التأثير في التحضير المادي للعملية الانتخابية.

ثانياً: التوصيات

1- دعوة المشرّع الجزائري إلى إصدار قانون عامّ موحَّد ينظّم الأحكام المشتركة لجميع الهيئات الإدارية المستقلة، من حيث شروط العضوية والتنافي ومدّة العهدة وأسباب العزل والاستقلال المالي، على غرار القانون الفرنسي رقم 2017-55، مع ترك خصوصيات كلّ قطاع للنصوص الخاصة به.

2- توحيد آجال وإجراءات الطعن في قرارات هذه الهيئات أمام القضاء، تفاديا للتفاوت غير المبرَّر القائم حاليا بين قطاع وآخر.

3- تعديل قانون الإجراءات المدنية والإدارية بما يُسند صراحة الاختصاص بالفصل في منازعات مشروعية قرارات الهيئات الإدارية المستقلة إلى المحاكم الإدارية للاستئناف، تحقيقا لمبدأ التقاضي على درجتين الذي أقرّه التعديل الدستوري لسنة 2020، وتخفيفا حقيقيا للعبء عن مجلس الدولة.

4- إخضاع تعيين وعزل أعضاء الهيئات الإدارية المستقلة لشروط موضوعية دقيقة ومسبَّبة، وتقييد السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية في العزل بضمانات إجرائية تحول دون توظيفها أداة ضغط على استقلالية الأعضاء.

5- متابعة أثر التعديل الدستوري لسنة 2026 والقانون العضوي الجديد المتعلق بنظام الانتخابات عند صدوره، بدراسات لاحقة تُقيّم، على ضوء الممارسة الفعلية، مدى نجاح إعادة توزيع الاختصاص بين السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات ووزارة الداخلية في تحقيق التوازن المنشود بين الرشادة في استخدام الموارد واستقلالية الإشراف على العملية الانتخابية.

6- توسيع نطاق التنصيص الدستوري الصريح ليشمل، ولو بإحالة عامة موحَّدة، أهمّ سلطات الضبط القطاعية غير الواردة حاليا في الباب الرابع من الدستور، تعزيزا لتراتبية النصوص وحماية لاستقرار مراكزها القانونية من التعديل بقانون عادي.

قائمة المصادر والمراجع

أوّلاً: النصوص الدستورية

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، المتضمن إصدار التعديل

الدستوري المصادَق عليه في استفتاء أوّل نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82.

- القانون رقم 26-04 المؤرخ في 7 شوال عام 1447 الموافق 26 مارس سنة 2026، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22.

ثانياً: النصوص التشريعية والتنظيمية (مرتّبة زمنيا)

- القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37.

- الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدَّل والمتمَّم.

- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته (ملغى بموجب القانون رقم 22-08).

- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21.

- القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، يعدّل ويتمّم الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.

- القانون رقم 22-08 المؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 مايو سنة 2022، يحدّد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32.

- القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 9 جوان سنة 2022، يعدّل ويتمّم القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41.
- القانون رقم 22-13 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق 12 يوليو سنة 2022، يعدّل ويتمّم القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
- القانون رقم 23-19 المؤرخ في 18 جمادى الأولى عام 1445 الموافق 2 ديسمبر سنة 2023، يتعلق بالصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77.
- القانون رقم 23-20 المؤرخ في 18 جمادى الأولى عام 1445 الموافق 2 ديسمبر سنة 2023، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77.
- الرأي رقم 01 ر.ت.د/م.د/2026 المؤرخ في 18 مارس 2026، المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22.

ثالثاً: المراجع والدراسات باللغة العربية

- عبان حسام الدين، "رقابة القضاء على السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري"، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد التاسع، العدد 01، جوان 2023، ص 678-693.
- قلو ليلية، محاضرات في مقياس السلطات الإدارية المستقلة، ملقاة على طلبة الماستر 2 تخصص إدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2.

- لصلج نوال، "قراءة في بعض جوانب التعديل التقني للدستور الجزائري الجديد"، مدوّنة دستور توك (Dustour Talk)، المنظمة العربية للقانون الدستوري، منشور بتاريخ 29 أفريل 2026.

رابعاً: المراجع باللغات الأجنبية

- Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, Journal officiel de la République française du 21 janvier 2017.

:

http://adresse complète (consulté le jour/mois/année)

[1]حول هذا التحول من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، انظر: خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، ص ص 2-3.

[2]من الأمثلة الدالة على هذا الاتجاه في الفقه الجزائري: عبان حسام الدين، "رقابة القضاء على السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري"، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد التاسع، العدد 01، جوان 2023، ص 678-693.

[3]القانون رقم 26-04 المؤرخ في 7 شوال عام 1447 الموافق 26 مارس سنة 2026، المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 22، الصادرة بتاريخ 26 مارس 2026.

[4]أعراب أحمد، في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة دكتوراه علوم تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2020.

[5]عبان حسام الدين، مرجع سابق، ص 682-683.

[6]بوحملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة.

[7]المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 15 جمادى الأولى عام 1442 الموافق 30 ديسمبر سنة 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادَق عليه في استفتاء أوّل نوفمبر 2020، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة بتاريخ 30 ديسمبر 2020.

[8]دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، الباب الرابع "المؤسسات الرقابية"، المواد من 184 إلى 205.

[9]القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته.

[10]القانون رقم 22-08 المؤرخ في 4 شوال عام 1443 الموافق 5 مايو سنة 2022، يحدّد تنظيم السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته وتشكيلها وصلاحياتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32.

[11]ألغي القانون رقم 06-01 بموجب المادة 39 من القانون رقم 22-08، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 32، ص 11.

[12]القانون رقم 23-19 المؤرخ في 18 جمادى الأولى عام 1445 الموافق 2 ديسمبر سنة 2023، المتعلق بالصحافة المكتوبة والصحافة الإلكترونية؛ والقانون رقم 23-20 المؤرخ في التاريخ نفسه، المتعلق بالنشاط السمعي البصري؛ كلاهما بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 77 لسنة 2023.

[13]حول تشكيلة السلطتين ومهامهما، انظر عرض القانونين لدى: صدور قانونَي الصحافة المكتوبة والإلكترونية والنشاط السمعي البصري في الجريدة الرسمية، جريدة Horizons، عدد 3 ديسمبر 2023.

[14]الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بالمنافسة، المعدّل والمتمّم، لا سيما بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو سنة 2008.

[15]Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, Journal officiel de la République française.

[16]انظر القانون رقم 02-01 المؤرخ في 5 فبراير سنة 2002 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، والأمر رقم 95-07 المؤرخ في 25 يناير سنة 1995 والمتعلق بالتأمينات.

[17]القانون رقم 22-08، المرجع السابق، المادة 4.

[18]دستور 2020، المادة 202 (في صيغتها قبل التعديل الدستوري لسنة 2026).

[19]دستور 2020، المادة 92، الفقرة 11، سبقت الإشارة إليها.

[20]بن حفاف إسماعيل، بن عيسى زايد، منصور داود، السلطات الإدارية المستقلة في النظام الدستوري والإداري الجزائري: دراسة مقارنة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية؛ ومثال ذلك أنّ أعضاء لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يُقترحون من وزير العدل والوزير المكلف بالمالية والوزير المكلف بالتعليم العالي ومحافظ بنك الجزائر وهيئات مهنية أخرى.

[21]حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية الاستقلالية، مجلة إدارة، العدد 38، الجزائر.

[22]عبان حسام الدين، مرجع سابق، ص 687.

[23]القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 37، بتاريخ أوّل يونيو سنة 1998، المادة 9؛ وانظر عرضها لدى: عبان حسام الدين، مرجع سابق، ص 689.

[24]القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 21، بتاريخ 23 أبريل سنة 2008.

[25]القانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 9 جوان سنة 2022، يعدّل ويتمّم القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 41، الصادرة بتاريخ 16 جوان سنة 2022.

[26]القانون رقم 22-13 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق 12 يوليو سنة 2022، يعدّل ويتمّم القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

[27]حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير في الحقوق فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس.

[28]لصلج نوال، "قراءة في بعض جوانب التعديل التقني للدستور الجزائري الجديد"، مدوّنة دستور توك (Dustour Talk)، المنظمة العربية للقانون الدستوري، منشور بتاريخ 29 أفريل 2026؛