

تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المستقلة "التمودج الفرنسي"

الأستاذة / خريشي إلهام

أستاذة مساعدة قسم "ب"، كلية الحقوق – سطيف –

ملخص:

إن مسألة تمكين الحقوق قد تفاعلت إيجابيا مع التحولات التي حدثت في العشرية الماضية سواء على المستوى القانوني بعدما أصبح الفرد طرفا فعالا في صناعة القانون الذي تشكل منظومته الحقوقية جزءا منه، أو على المستوى الاقتصادي والاجتماعي بظهور فكرة الضبط، بعد دخول الدول غمار الاقتصاد الحر وتحرير المنافسة ومن أجل ضمان حماية أكثر فعالية لحقوق الأفراد التي تواجه في مجالات حساسة تهديدات خطيرة، والتي تجسدت بواسطة ظهور نموذج مؤسساتي جديد وهو السلطات الإدارية المستقلة يقدم ضمانات عديدة عند تدخلها مفتقدة لدى أجهزة الدولة التقليدية، والأكثر من ذلك وعلى المستوى الوظيفي، الصلاحيات القوية والخاصة التي منحت لهذه السلطات والتي أكسبتها شرعية وقوة متميزتين عند تدخلها في مجال تمكين الحقوق.

Résumé

La question de l'empowerment a eu une interaction positive avec les changements qui ont eu lieu dans la dernière décennie, tant au niveau juridique après que l'individu est devenu un partenaire efficace dans le processus de production de la loi dont ses droits font partie, tant au niveau économique et sociale, avec l'apparition du concept de régulation, après la libéralisation de l'économie et la concurrence et afin d'assurer une protection plus efficace des droits des individus face aux graves menaces qu'ils encourent surtout dans les secteurs sensibles. Et cela s'est concrétisé par l'avènement d'un nouveau modèle institutionnel qui est "les autorités administratives indépendantes" qui offrent de divers garanties d'intervenir par rapport aux organismes étatique classiques, surtout au niveau fonctionnel, à travers les forts pouvoirs quelle détiennent, qui lui ont rapporté une légitimité et une force très spécifiques lorsque elles interviennent dans le domaine de l'empowerment.



مقدمة:

ظلت حقوق الفرد منذ الإعلان عنها ضمن أولى المواثيق الدولية الفرنسية والأمريكية أواخر القرن الثامن عشر مجرد حبر على ورق وحتى بعد تكريسها في أولى الدساتير الفرنسية وغيرها من التشريعات الوطنية، الإقليمية والدولية إلى غاية بداية سنوات الثمانينيات، حيث بدأ الاهتمام بهذه الحقوق يأخذ مجرى آخر متجاوزا مرحلة التكريس النصي إلى الاهتمام بالتمكين الفعلي للحق (أي ممارسة الفرد لحقه فعلا في الواقع).

وإذا كان تمكين الحق ظل قاصرا على مؤسسة الدولة إلى غاية المرحلة السالفة الذكر⁽¹⁾، فإن الأمر تحول إلى مشاركة الفرد في هذا التمكين بنفسه، أو ممثلا عن طريق فواعل جدد بالنظر للتحويلات التي شهدتها العالم بداية من تلك الفترة والتي تجسدت في ثلاثة مظاهر:

المظهر الأول تمثل في بداية تطور أساليب وإجراءات وضع القاعدة القانونية وذلك بإشراك الفرد في هذه العملية من خلال مجموع التنظيمات التي تمثلها⁽²⁾، وبواسطة تبني تقنيات وآليات جديدة مختلفة عن الأساليب الكلاسيكية القائمة على الدولة كطرف وحيد في صنع القاعدة⁽³⁾ والمتمثلة أساسا في التفاوض، التعاقد والاستشارة. ولم يتم التحول في الجانب الإجرائي فحسب، بل مس أيضا مضمون القاعدة نفسها بإدخال عنصر المرونة والليونة حتى يترك هامشا لحرية الفرد في تبنيه وتطبيقه لها.

(1) أي حوالي بداية الثمانينيات.

(2) كهيئات المجتمع المدني والمنظمات المهنية والجمعيات وبعض الهيئات الجديدة مثل اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات، لجنة ضمان الإطلاع على الوثائق الإدارية، لجنة ضمان أمن المستهلك وهي سلطات إدارية مستقلة.

(3) كان النظام التقليدي لصنع القواعد ممثلا في شكل هرم، طبقاته مرتبطة بعضها ببعض في اتجاه وحيد، في قمة الهرم نجد مركز صناعة القانون الوحيد والأصيل وهو مؤسسة الدولة. بدأ هذا النموذج الهرمي يواجه واقعا قانونيا مركبا، أدى ذلك إلى ضرورة حلول نموذج جديد يوصف بالنموذج الشبكي *réseau* أو مصطلحات أخرى مقاربة أو مشابهة له مثل: *rhizome*, *polycentricité*. انظر،

Francois Ost, Michel van Kerchove, de la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production de droit?, http://www.dhdi.free.fr/recherche/theoriedroit/articles/ostvd_k_pyrami.pdf, pp.1-10, et Francois Ost, service public et droit en réseau, europe, marché et service universel dans la société de l'information, séminaire droit, temps, changement, université catholique de Louvain, 2002-2003, pp.1-2, et Laurent Pech, droit et gouvernance: vers une "privatisation" du droit, chaire MCD, mars 2004, <http://www.chaire-med.ca/pp.22-23> et 52-53.



بالموازاة مع هذا التطور بدأ تحول على مستوى ثان، تركز بداية في الدول الغربية التي اتجهت إلى تبني نظام اقتصاد السوق، وما تطلب ذلك بالتبعية من تحرير المنافسة والقضاء على الاحتكار وإتباع نظام الخصخصة⁽¹⁾، والتي لم تعد تتلاءم مع تدخلات الدولة الكلاسيكية التي أصبحت تحدث اضطرابا في النظام الحر⁽²⁾. ومنه ظهرت فكرة الضبط كمهمة أو كمنشأ يتمحور حول الإشراف على القطاعات التي مستها الخصخصة بعيدا عن أجهزة الدولة التقليدية، حيث أسندت هذه المهمة إلى سلطات ضابطة مستقلة أصبحت بموجب بعض الصلاحيات التي منحت لها سلطات صانعة للقانون⁽³⁾.

المظهر الثالث تمثل في ظهور حقوق جديدة لم تكن مكرسة من قبل نتيجة التطور التكنولوجي الهائل خصوصا في مجال الإعلام الآلي ومجال الاتصالات السمعية البصرية، وكذلك تطور الاقتصاد في مجال المنتجات والخدمات نظرا لتحرير المنافسة، إلى جانب تطوير وتحسين القوانين الإدارية المتعلقة بعلاقة الإدارة بالمواطن، والتي أدت في مجملها إلى ضرورة الاهتمام بتمكين الفرد من حقوقه الجديدة في هذه المجالات وغيرها⁽⁴⁾. ولأن ذلك لم يعد

(1) وبالخصوص بعد انهيار المعسكر الاشتراكي وبدأ انتشار حركة خصخصة واسعة بقدم Margaret Thatcher في بريطانيا سنة 1970 و Ronald Reagan في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1980 واللذين كانا رائدين في انتشار تلك الحركة. وتامت بعدها تلك الحركة إلى غاية سنة 1991 حيث بلغت نسبة خصخصة نصف القطاع العام في بريطانيا والتي مست المرافق العمومية الكبرى كالغاز والكهرباء والماء وقطاع الاتصالات. أما فرنسا فقد شهدت حركة الخصخصة حوالي سنة 1986 حول تفاصيل أكثر في هذا الموضوع ارجع:

Bertand du Marais, droit public de la régulation économique, P.S.P /Dalloz, Paris, 2004.PP.1-10. et Patrick Wachsmann, libertés publiques, Dalloz, Paris, 2005, pp.51-54.et François Ost, Op. Cit., pp.18-29.

(2) حيث أصبح الأسلوب الكلاسيكي في التدخل يشكل عائقا في وجه الخصخصة والتطور الاقتصادي بشكل عام. انظر،

Droit et société, 2e Bertrand du Marais, Op.cit.,pp.1-10. Et Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, édition, L.G.D.J., 2004, pp.56-58.

(3) Gérard Marcou, régulation et service public les enseignements du droit comparé, pp.30-32, in, Gérard Marcou et Franck Moderne, droit de la régulation, service public et intégration régionale, tome I comparaison et commentaires, l'Harmattan, Paris, 2006, et Domenico Sorace, régulation, besoins collectifs et concurrence, pp.90-92, in, Gérard Marcou et Franck Moderne, Op.cit.,pp.50-52.

(4) تتمثل بعضا من هذه الحقوق في حماية حياة الفرد الخاصة ضد أخطار الإعلام الآلي، في حرية وتعددية وسائل الإعلام السمعية البصرية بعيدا عن احتكار مؤسسة الدولة، حقه في حماية أمنه وسلامته ضد المنتجات الخطيرة والتعاقدات المجحفة في حقه، تمكينه من حقه كإداري في إطلاعه على الوثائق الإدارية التي تهمه وعدم الاحتجاج في مواجهته بمبدأ السرية وكذلك حقه في المشاركة في التسيير...



ممكنا في وجود تدخل الدولة لوحدها لأنها وهيئاتها لم تعد مؤهلة لضمان هذه الحقوق⁽¹⁾، فقد أصبح ذلك مبررا لتدخل السلطات الإدارية المستقلة كنموذج جديد⁽²⁾، بما تقدمه من ضمانات الاستقلالية، الخبرة، التخصص والحياد بالإضافة إلى الصلاحيات والسلطات المهمة الممنوحة لها بموجب قوانين ونظم إنشائها.

في إطار هذه التطورات سندرس مسألة تمكين الحقوق في ظل نموذج السلطات الإدارية المستقلة بالتركيز على الإشكالية المتضمنة التساؤلات الثلاثة التالية:

1/ كيف تطور تمكين الحقوق في ظل التحولات التي شهدتها القانون؟

2/ اتباع نظام اقتصاد السوق والخصوصية والبحث عن ضمان حماية أكثر فعالية لحقوق الأفراد، ولد ضرورة تخلي الدولة عن العديد من صلاحياتها لضبط العديد من القطاعات مباشرة لصالح سلطات ضابطة مستقلة، ما هي مبررات الضبط ومنه ظهور السلطات الضابطة؟ وكيف تحولت هذه الأخيرة إلى مركز لصناعة القانون داخل الدولة؟

3/ ما هي الآليات والميكنزمات التي منحت لهذه السلطات لتكون نموذجا فاعلا في مجال تمكين الحقوق؟

ومنه ستكون العناصر موضوع المقال كالتالي:

1/ تطور تمكين الحقوق في ظل التحولات التي شهدتها التقنية القانونية.

2/ مبررات وأسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة كسلطات ضابطة وكمركز جديد لصناعة القانون في الدولة؟

3/ تمكين الحقوق في ظل الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة.

(1) خوفا من إمكانية تعسفها وأسباب أخرى سيأتي ذكرها في حينه

(2) فمثلا أنشئت اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات (CNIL) بالقانون المؤرخ في 06 جانفي 1978 لتمكين الفرد من حقه في حماية حياته الخاصة من الاعتداء عليها، أنشئت لجنة ضمان أمن المستهلك (CSA) بالقانون المؤرخ في 23/07/1983 ولجنة حماية المستهلك في تعاقداته ضد الشروط المجحفة في حقه (CCA) بالقانون رقم 23/78 المؤرخ في 10/01/1978 ولجنة ضمان الإطلاع على الوثائق الإدارية (CADA) بالقانون 1978/07/18 والمجلس العالي السمي البصري بالقانون المؤرخ في 17/01/1989. هذه السلطات وأخرى ستأخذ عينه لدراسة نموذج السلطات الإدارية المستقلة في النظام الفرنسي كآلية لتمكين الحقوق.



أولاً: تطور تمكين الحقوق في ظل التحولات التي شهدتها القانون.

من البديهي أن حقوق الأفراد لن يكون لها مضمون إذا لم تكن موضوع تنظيم قانوني، بمعنى تكريسها في صلب القواعد القانونية بداية. وإذا كان مفهوم تمكين الحقوق يرتبط عموماً بمدى مساهمة الفرد ومشاركته في تمكينه من حقوقه على مستوى تكريس النص وعلى مستوى الممارسة الفعلية من خلال عديد الوسائل التي تقوي قدرته على ذلك وتفعيلها⁽¹⁾. فإن ما يشهده القانون منذ بداية الثمانينيات من تحولات مست التقنية القانونية في جانبها الإجرائي (ونعني به إجراءات صنع القانون) والموضوعي (ونعني به مضمون وطبيعة القاعدة) يدعم هذا المفهوم⁽³⁾.

(1) Bernard Jouve, l'empowerment: à quelles conditions? Pour quels objectifs?, <http://www.chaire-unesco.entpe.fr.../pouvoirs locaux- empowerment.pdf>.

(2) وينطبق هذا المفهوم عموماً مع المفهوم الجديد للمواطنة الذي شهد هو الآخر تحولات عميقة نحو تقاسم الدولة سلطاتها التنظيمية مع الفرد بإشراكه معها في مجالات اتخاذ القرار على مختلف المستويات سواء المركزي أو المحلي وفي العديد من المجالات أرجع للتفصيل أكثر في الموضوع ل.: 256, 261. Dominique schnapper, qu'est-ce que la citoyenneté? Gallimard, 2000, pp.

(3) وتتعلق تلك التحولات بانتقال القانون من عهد الحداثة إلى عهد ما بعد الحداثة بعد الأزمة التي هزت أركان وخصائص الأول حيث تمثلت مظاهر هذا التحول فيما يلي: القانون في عهد الحداثة كان يظهر بمظهر المحرك القوي لعقلنة التنظيم الاجتماعي والسياسي فهو الذي ينظم المجتمع، يظهر كتمثل للعقل لأنه مستتب منه يتميز بالخصائص التالية:

- التناسق: حيث يظهر القانون كمجموع متكامل ومتناسق من القواعد ومترابط فيما بينه، ويمنحه هذا التناسق الوضوح والبساطة والتأكيد.
- العمومية والإلزام فهو مجموعة قواعد عامة ومجردة.

- الاستقرار: فالقواعد القانونية تتمتع بنوع من الثبات والاستقرار. يتمتع القانون في عهد الحداثة انطلاقاً من هذه الخصائص بمشروعية ذاتية نابعة من كونه قانون عقلي لا يقبل التشكيك في قواعده "كل ما هو قانوني فهو عقلي".

وينتقل القانون في عهد ما بعد الحداثة إلى عقلانية جديدة مرتبطة بالفعالية المتعلقة هي بدورها بالنتائج التي يحققها القانون في الواقع متجاوزاً خاصيتي العمومية والتجريد إلى خاصية التكيف والتلاؤم مع الواقع وقربه من الأفراد وتأقلمه مع معطيات وظروف المجتمع الذي ينظمه. راجع تفاصيل أكثر حول الموضوع:

Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, Op.Cit., pp.92-98, 119. Et Jacques Chevallier, vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique, RDP, 3-199, 16/09/1998, pp.664-668.



لقد أضفت هذه التحولات على القانون خصائص جديدة من بين أهمها من جهة أولى أنه أصبح قانون براغماتي⁽¹⁾، لم تعد مشروعياته مستمدة من العقل إنما أصبحت مستمدة من إجراءات وضعه (مشروعية إجرائية)⁽²⁾. كما لم تعد القاعدة تستمد قوتها من كونها أمراً إلزامياً قهرياً، إنما أصبحت تستمد تلك القوة من رضا المعنيين بها أو المخاطبين بها وذلك بعد إشراكهم في تكوينها وإنشائها⁽³⁾، من خلال إدخال آليات التفاوض والتعاقد في صنعها، وهذا ما يعكس التحولات في الجانب الإجرائي في صنع القاعدة القانونية. أما ما يتعلق بالتحولات في طبيعة أو مضمون القاعدة ذاتها من جهة ثانية فقد تم إدخال خاصيتي المرونة والليونة عليها، وتم التحول نحو إنشاء قواعد مرنة بجانب القواعد الكلاسيكية الجامدة القائمة على عنصر الإلزام⁽⁴⁾.

إن توضيح كيفية الاعتماد على تلك الآليات (سواء من الناحية الإجرائية أو الموضوعية) في إطار تلك التحولات في التقنية القانونية سيبين لنا مدى تأثيرها إيجابياً على مسألة تمكين الحقوق.

1 / إدخال آليات التفاوض والتعاقد في تقنية صنع القانون أثرت إيجابياً على مسألة تمكين الحقوق:

يذكر الأستاذ Jacques Chevallier آليتي التفاوض والتعاقد ضمن المؤشرات التي تساهم في إبراز تركيب قانون ما بعد الحداثة⁽⁵⁾، ولكنها في الوقت نفسه أصبحت تمثل مصدر قوة للقاعدة تستمد من رضا الأفراد واتفاقهم بشأنها بعد إشراكهم في تكوينها، تلك المشاركة التي أصبحت تساهم في صحة تأسيس تلك القاعدة⁽⁶⁾.

(1) إن قانون ما بعد الحداثة أصبح يبحث عن الفعالية، أي هدفه الوصول إلى نتائج أفضل متكيفاً مع الواقع، ومنه سيعمل القانون لتحسينه تبعاً للنتائج المحققة من وراء تطبيقه. يسمى في بعض الحالات القانون التجريبي. انظر،

Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, Op.Cit., p.121, et, Jacques Chevallier, la régulation juridique en question, <http://www.Reds.msh-paris.fr>, p.5, et Laurent Pech, Op.Cit., pp.58-60.

(2) Jacques Chevallier, vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique, Op.Cit., pp.673-675, et Laurent Pech, Op.Cit., pp.34-36.

(3) Jacques Chevallier, vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique, Op.Cit., pp.675-677.

(4) القواعد المرنة تكون القانون المرن وهو ما يترجم إلى اللغة الإنجليزية soft law والفرنسية droit mou, droit doux.

(5) Jacques Chevallier, vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique, Op.Cit., p. 675, et Laurent Pech, Op.Cit., pp.57-58.

(6) I.bid., p.675.



وترجع أسباب هذا التطور في جزء هام منه إلى تطور وعي الأفراد وبالأخص في المجتمعات الغربية، بضرورة المشاركة في تحديد مصيرهم وعدم تركه بيد السلطة السياسية لوحدها لتتحكم في حياتهم (الاجتماعية، الاقتصادية أو السياسية)، وهذا ما انعكس في الواقع في شكل بداية انفجار اجتماعي خصوصا في بداية الثمانينيات تضمن مطالبات المؤسسات، الجمعيات وحتى الأفراد (ممثلي المجتمع المدني عموما) للمشاركة في وضع القواعد القانونية الموجهة لتنظيم حياتهم⁽¹⁾. وبجانب هذا التطور بدأت تظهر معالم أزمة دولة الرفاه بسبب تشعب وتضخم تدخلاتها التي أدت إلى تقليص المجال الممنوح للمبادرات الفردية، حيث تحول الفرد إلى مجرد ملاحظ يتمتع بحضور شرفي غير فعال وبالتالي فهو يحس بأنه غير مسؤول⁽²⁾، وذلك يجعله غير مهتم بتطبيق القانون لأنه لا يعنيه فهو لم يشارك في صنعه.

وتتم هذه الآليات باللجوء إلى إجراء الاستشارة وذلك عن طريق خلق هيئات استشارية⁽³⁾، أو أخذ رأي مجموعات المصالح الاجتماعية، الاستعانة بالخبراء الاجتماعيين والمتخصصين وكذلك فواعل المجتمع المختلفة. وقد يستدعي الأمر إقامة مؤتمرات وملتقيات باستدعاء عينة من ممثلي الأفراد لأخذ رأيها في المسائل التي تهم هؤلاء⁽⁴⁾. وتساهم كل هذه الآليات في تحسين فعالية اتخاذ القرار⁽⁵⁾ وكذلك عقلنة صنع القانون⁽⁶⁾.

(1) Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, Op.Cit., p.121. Et, Pauline Maisani, Florence Weiner, réflexion autour de la conception post- moderne du droit, droit et société, 27-94, dans le site web, <http://www.Reds.msh-paris.fr/publications/revue/pdf.pp.445-447>

(2) Paul Amselk, l'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, RDP, 1982, pp.284-286.

(3) وهي تقنية كلاسيكية معروفة ومحبذة لدى السلطة التنفيذية وتسمى بالإدارة الاستشارية.

(4) استعملت هذه التقنية في العديد من الدول ولأول مرة في فرنسا سنة 1998 بخصوص مسائل حساسة تتعلق بأخطار علمية وتكنولوجية تهدد الفرد مثل: شرعية استخدام المواد المعدلة جينيا "les O.G.M". ونفس التقنية استعملت سنة 2002 حول موضوع ارتفاع درجة حرارة الأرض، وحول مجتمع المعلومة بجنيف 2003، وحول قانون المياه 2004. انظر، Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, Op.Cit., p.120, et Laurant Pech, Op.Cit., p.45.

(5) Laurant Pech, Op.Cit., p.50.

(6) من دون أن تذكر هذه النصوص صراحة أنها لجأت إلى تقنية الاستشارة أثناء تكوينها.



إن تراجع دولة الرفاه لصالح الدولة الضابطة قد أدى إلى ضرورة التحول نحو النموذج التفاوضي والتعاقد في القطاعات الاقتصادية التي شملها نظام الخصوصية، حيث أصبحت الدولة تلجأ إلى التفاوض مباشرة مع الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين⁽¹⁾.

وستكون آلية التفاوض المبنية على تقنية أخذ رأي الطرف الآخر (الفرد) ضرورية كلما تعلق الأمر بمسائل حساسة تمس هذا الأخير في جسمه، أمنه، صحته وحياته، في قطاعات عديدة اقتصادية، علمية، تكنولوجية وغيرها⁽²⁾.

لقد أدت كلا من آليتي التفاوض والتعاقد، إلى تحول القانون الأمر المفروض من جانب واحد إلى قانون تتفق فيه إرادتين هما إرادة الدولة وإرادة الأفراد⁽³⁾. هذه التقنية أدخلت نوعاً من المرونة والليونة على تدخلات الدولة عند وضعها في الاعتبار إرادة الفرد واعترافها بشريعة وجود مراكز مستقلة عنها مؤهلة للتفاوض معها⁽⁴⁾. كما سمحت بالتوفيق بين مختلف الإستراتيجيات والتنسيق بين مختلف المصالح خصوصاً في ظل الدولة الضابطة، حيث وجدت

(1) وتصاغ هذه العقود في شكل عقود رسمية أو إتفاقيات غير رسمية أو مواثيق في مجالات أخرى من بين أهمها ميثاق الإداري أو المواطن، ميثاق المكلف بالضريبة، ميثاق المستهلك... وقد صدر القانون المؤرخ في 2000/04/12 المتعلق بالعلاقات بين الإدارة والمواطن والذي عرض على النقاش بخصوصه في إطار مؤتمرات ولقاءات من أهمها المؤتمر الدولي للعلوم الإدارية في فرنسا بتاريخ 1998/09/11. راجع الموقع من الأنترنت،

<http://www. Iiasiisa/ fiparis/fipathm.htm>, 03/12/2005.

(2) فالمادة 6 من قانون الإعلام الآلي والحريات المؤرخ في 1978/01/06 تنص على أن "اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات مكلفة بالسهر على احترام نصوص هذا القانون وذلك بالعمل على إعلام كل الأشخاص المعنيين به بحقوقهم والتزاماتهم وذلك عن طريق التفاوض معهم ورقابة تطبيقات الإعلام الآلي عند معالجة المعلومات الشخصية وتملك في الحالات التالية سلطة تنظيمية..". يبدو أن المقصود من مصطلح التفاوض دعوة المشرع للجنة لإشراك للأشخاص المعنيين عند إصدارها للقواعد التنظيمية. انظر،

Martin Collet, le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 2003, p.74.

(3) ليس المقصود هنا فكرة العقود الإدارية التقليدية التي تبرمها هيئات الدولة.

(4) يصف الأستاذ Amselek هذا التحول "بالإدارة المشتركة للسلوكات" النابعة من الحوار الدائم بين الحكام والمحكومين أو بالتحول نحو الحكم المشترك. انظر،

Paul Amselek, Op.Cit., p.291-293.et, Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, Op.Cit., p.121.



السلطات الضابطة المستقلة في هذه الأساليب والتقنيات الطريقة المفضلة لديها للعمل⁽¹⁾، والأكثر من ذلك في قطاع الاتصالات السمعية البصرية قام المشرع الفرنسي بتكريس ذلك النظام التعاقدي صراحة⁽²⁾.

يمكن أن نستنتج بأن علاقة التحولات التي شهدتها التقنية القانونية بمجال تمكين الحقوق هي علاقة إيجابية ذات وجهين، فالفرد سعى من جهته لتغيير دوره في الدولة بفرض وجوده كمواطن فعال مسئول مساهم في بناء القانون الذي سينظم مجتمعه الذي ينتمي إليه، وفي تكريس وتفعيل حقوقه الغائبة لأنه المعني الأول بها. والدولة سعت من جهتها تحت ضغوط وعوامل متعددة منها الداخلية الخاصة بها ومنها الدولية والعالمية وأبرزها ظاهرة العولمة إلى تبني تلك الآليات المستحدثة في صنع القاعدة القانونية ومنها القواعد التي تبني منظومة حقوق وحرريات الفرد. فهل أثرت هذه التحولات في إجراءات صنع القانون على مضمون القاعدة القانونية نفسها وكيف؟

2/ التحول في طبيعة ومضمون القانون: إن التحولات التي مست التقنية القانونية لم تقف عند الجانب الإجرائي فحسب، بل أثرت أيضا في طبيعة ومضمون القاعدة التي أصبحت تتصف

(1) بل أصبح التعاقد الركيزة الأساسية لقانون الضبط والذي شمل كل القطاعات في الحياة الاجتماعية. وقد تلجأ هذه السلطات عند التفاوض سواء إلى الاتصال المباشر بالمعنيين أو الأفراد أو الاعتماد على ممثلي هؤلاء المعتمدين في تشكيلتها. انظر، Martin Collet, Op.Cit., pp.72-73.

(2) حيث ألزم قانون 1989/01/17 المجلس العالي السمي البصري قبل إصدار قرارات منح التراخيص للمتدخلين الخواص في قطاعي التلفزيون والراديو، بإبرام اتفاقيات مع هؤلاء باسم الدولة، والتي تحدد مسبقا حقوقهم والتزاماتهم ومدة التراخيص الممنوحة لهم لاستغلال المجالات المتعلقة بالذبذبات السمعية البصرية وكذلك العقوبات (في شكل غرامات) التي تفرض عليهم في حالة مخالفتهم لتلك الالتزامات بالرغم من إثارة العديد من الإشكالات القانونية حول الطبيعة الرسمية لتلك الاتفاقات، فبعض الفقهاء مثل Charles Debbasch اعتبر أن الهدف من مثل هذه الاتفاقات تكييف القواعد العامة الضابطة للقطاع مع الحالات الخاصة المتعلقة إما بالإشهار أو الإنتاج، وهو ما يتطابق مع قرار المجلس الدستوري بتاريخ 1989/01/17. أما Jean-Joseph Tramoni فقد أكد على غياب عنصر التفاوض الحقيقي لأن تلك الشروط عادة ما تكون مفروضة على المتدخلين ولا يتفاوض معهم بشأنها. أما مجلس الدولة الفرنسي فقد أخضع تلك الاتفاقيات لنفس النظام الذي تخضع له القرارات الإدارية الفردية ووصفها الأستاذ Martin Collet بالقرارات التفاوضية. راجع بتفصيل أكثر،

Martin Collet, Op.Cit., pp.76-92, et Jacques Chevallier, "de la CNCL au CSA", AJDA1989, pp.59 62.



بالليونة والمرونة، وظهر قانونا من نوع جديد يسمى القانون المرن بجانب القانون الكلاسيكي الذي نعرفه⁽¹⁾.

لقد تراجعت مهمة القواعد القانونية في فرض الأوامر والنواهي إلى صالح تحديد الأهداف وتقديم التوصيات والتوجيهات العامة⁽²⁾، والتي أصبح يرتبط تنفيذها ليس بما لها من قوة الإخضاع والإلزام إنما تأسيسها على رضا المخاطبين بها⁽³⁾، المتأتي من استحداث آليات التفاوض والتعاقد في صلب عملية تكوين القاعدة مع هؤلاء.

ولا يقتصر إصدار هذا القانون على الدولة⁽⁴⁾ فقط، بل أصبحت مركزا فاعلا في إصداره السلطات الإدارية المستقلة⁽⁵⁾ وبعض أنواع المنظمات المهنية العامة أو الخاصة بل وحتى بعض المؤسسات الخاصة⁽⁶⁾.

(1) القانون المرن ترجمة لمصطلح droit mou- droit doux وبالإنجليزية لمصطلح soft law (الذي يقابله مصطلح hard law، تطور مع تطور الدولة ما بعد الحداثة وتراجع عناصر الإكراه وإجراءات وضع القانون من جانب طرف وحيد وهو الدولة، مستوحى من تنظيم قانوني غير تسلطي للمجتمع. ويعرف عموما على أنه القانون غير الملزم المجرد من الجزاء يكون في شكل توصيات أو آراء في غالب الأحيان. انظر،

European Consumer Law Group, le soft law et l'intérêt du consommateur, revue européenne de droit de la consommation, 2001, p.113.in, Nicolas Dupont, le droit mou professionnel d'initiative privée, quel intérêt pour les consommateurs?, http://mineco.fgov.be/protection_consumer/concils/consumption/pdf.

(2) Laurant Pech, Op.Cit., pp.58-59.

(3) Jacques Chevallier, vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique, Op.Cit.,pp.677-678.

(4) لقد كرس المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له بتاريخ 1980/07/10 شرعية إصدار مثل هذا القانون من طرف البرلمان أو السلطة التنفيذية أو حتى مجلس الدولة خصوصا مثلا في مجال البيئة أو المجال الضريبي. انظر، Paul Amselek, Op.Cit., p.289

(5) أصبحت السلطات الإدارية المستقلة مؤهلة للتدخل في مجالات لم تعد الدولة مؤهلة للتدخل فيها بشكل مباشر مثل مجال الاتصال عن طريق الوسائل السمعية البصرية ومجال الانترنت، وإذا كان تدخل هذه السلطات سيكون بواسطة القانون فإنه من المستبعد أن يكون من فئة القانون الكلاسيكي المحتكر من طرف الدولة، أو على الأقل فهو بشكل محدود. انظر. Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, Op.Cit., pp.123-124.

(6) تتدخل هذه المنظمات المهنية لتصدر قانونا مرنا ذا مصدر خاص (وهو يختلف عن القانون المرن الذي تصدره الدولة أو السلطات الإدارية المستقلة) في شكل تقنيات خاصة أو موافيق تنظم المهنة وتضبط التصرفات في إطارها.



لكن هل يمكن أن يحقق الفرد في مجال تمكينه حقوقه خطوة إلى الأمام في ظل قواعد تتميز بغياب عنصري الإلزام والجزاء؟ ألا تكون القواعد الكلاسيكية أفضل في مثل هذا المجال، خصوصا وأن تمكين هذه الحقوق يحتاج في مواجهة المعارضين جزاءات صارمة (جنائية أو مدنية)؟ ألا يمكن أن يحتل القانون المرن حيزا ضيقا وهامشيا؟

يمكن القول أنه في بعض المسائل يبقى للقانون الكلاسيكي مجاله المحفوظ، في الوقت نفسه تبرز أهمية القانون المرن وضرورته، سواء كمرحلة سابقة في تكوين القاعدة والذي يكون هنا في شكل آراء، أو كمصدر أصلي للقانون عند ضبطها للقطاع من خلال التوصيات والتوجيهات التي تصدرها للمتدخلين والأفراد نظرا لمجموعة من الأسباب أهمها:

- عدم كفاية تدخلات الدولة في العديد من المجالات عن طريق القانون الكلاسيكي لضمان حقوق الأفراد، وذلك لعجزها عن الإلمام بالمخاطر التي تهدد تلك الحقوق والتدابير الكفيلة بمواجهتها، بالرغم من الجهاز الإداري والبشري الهائل الموضوع تحت تصرفها، فأصبحت تلجأ إلى مؤسسات وهيئات أخرى - ونقصد بها السلطات الإدارية المستقلة - لأنها أكثر منها أهلية وقدرة على الإلمام بتلك المسائل، وذلك نظرا لمميزات وخصوصيات تتوفر لدى هذه الهيئات من دون غيرها ومن بين أهمها: الموضوعية والشفافية بالإضافة إلى تبنيها الفعلي لمصالح فئة بعينها وتخصصها العالي في مسائل تقنية أو علمية أو تكنولوجية حساسة عالية المستوى⁽¹⁾، ومنه يمكن أن يتمتع القانون المرن الصادر عن هذه السلطات بشرعية أكبر وذلك نظرا لما يحققه من رضا المعنيين به وفعالية في تطبيقه⁽²⁾.

- المصادقية التي تتمتع بها هذه السلطات نظرا لخصوصياتها المذكورة أعلاه، والتي جعلت من آرائها وتوصياتها المطلب الدائم لهيئات الدولة من برلمان وحكومة، وذلك نظرا لفعاليتها العالية بسبب تأسيسها على التحقيقات، التفقيقات، استطلاع الآراء، إقامة نقاشات وموائد مستديرة ولقاءات مع المواطنين سواء بطريق مباشر أو عبر الانترنت⁽³⁾، ونذكر

(1) ونذكر من بين أهم السلطات الإدارية المستقلة لجنة ضمان أمن المستهلكين، ولجنة الإعلام الآلي والحريات، المجلس العالي للاتصالات السمعية البصرية وغيرها من السلطات التي سنتطرق إليها بالتفصيل في العنصر الثالث.

(2) Arnaut Haquet, le pouvoir réglementaire des autorités administrative indépendantes "réflexion sur son objet et sa légitimité", RDP, n°2-2008, pp.396-397.

(3) Alain Jeanneney, le régulateur producteur de droit, <http://www.regulation.science-po.fr>.



كمثال بارز على ذلك لجنة ضمان أمن المستهلكين التي تقترح على البرلمان والحكومة دوريا من خلال توصياتها التدابير والإجراءات الواجب اتخاذها للتصدي للمخاطر التي تهدد حقوق الفرد في حماية صحته وأمنه ضد المنتجات والخدمات الخطيرة⁽¹⁾.

إن ضرورة وأهمية القانون المرن في صالح تمكين حقوق وحريات الأفراد لا ينفي ولا ينتقص من أهمية وضرورة القانون الكلاسيكي. ويبقى أن هذه التحولات التي شهدتها القانون سواء في الجانب الإجرائي أو الموضوعي قد تزامنت وتلاءمت مع انتشار فكرة الضبط القانوني التي أدت إلى ظهور مراكز جديدة لصناعة القانون بجانب الدولة.

ثانياً/ أهم مبررات وأسباب ظهور السلطات الإدارية المستقلة كسلطات ضابطة وكمركز جديد من مراكز صناعة القانون في الدولة:

بالموازاة مع التحولات التي شهدتها التقنية القانونية، وبعد تبني الدول الغربية الليبرالية نظام اقتصاد السوق الحر والخصوصية وتحرير المنافسة⁽²⁾، بعد فشل النظام التدخلي القائم على التسيير والتخطيط في عهد دولة الرفاه، ظهور بعض القطاعات الحساسة التي تحتك فيها حقوق وحريات جديدة للأفراد⁽³⁾ بشكل يتطلب التركيز على ضمان حماية أكثر فعالية من ذي قبل لتلك الحقوق، بدأت تبرز ضرورة تبني رؤيا جديدة لدور الدولة تختلف إلى حد كبير مع الرؤيا الكلاسيكية، يجسدها نموذج الدولة الضابطة، حيث أدت فكرة الضبط إلى تغيير ملامح الشكل الهندسي لهيكلها التقليدي والذي تجسد بظهور السلطات الإدارية المستقلة أو بعبارة أخرى في بعض الأحيان "السلطات الضابطة المستقلة" والتي استدعت مهامها تبني نمط آخر من القانون وهو القانون المرن، فنتج عن ذلك تعدد مراكز صناعة القانون داخل الدولة. فما هي مبررات هذا التغيير؟ بمعنى آخر كيف اعتبرت المعطيات المذكورة أعلاه كمبررات لظهور فكرة الضبط؟

(1) حيث تقوم الحكومة بإصدار قراراتها بسحب تلك المنتجات من السوق أو توقيف الخدمات التي قدرت اللجنة خطورتها على حياة المستهلك بناء على تلك التوصيات، وقد كانت معظم تدخلاتها قبل إنشاء تلك اللجنة عاجزة لوحدها على وقاية المستهلك. انظر. Nicolas Dupont, Op.Cit.,p.4.

(2) وتبعتها فيما بعد دول أوروبا الشرقية والدول السائرة في طريق النمو.

(3) وأبرزها قطاع الاتصالات السمعية البصرية، قطاع الإعلام الآلي والانترنت، المجال الإداري حيث تنمو العلاقات بين الإدارة والمواطن.



ستتم معالجة هذا العنصر من خلال النقطتين التاليتين: الأولى تتعلق بتوضيح مبررات وأسباب تبني فكرة الضبط وإسنادها إلى سلطات ضابطة مستقلة. والثانية وهي نتيجة للأولى ومن خلال وظيفة الضبط التي أسندت لهذه السلطات تحولت إلى مركز من مراكز صناعة القانون في الدولة. كيف ذلك؟

1 - الضبط، أسلوب جديد لتدخل الدولة الضابطة من خلال نموذج السلطات الضابطة المستقلة:

الضبط مفهوم حديث⁽¹⁾ كحدثة الكثير من المفاهيم مثل الحكم الراشد، ... التي انتشرت مع بداية سنوات الثمانينيات، والتي عكست التحولات العميقة التي غيرت في المفاهيم الكلاسيكية القانونية، الاقتصادية والسياسية.

لقد أنتج لنا مفهوم الضبط صورة تعكس وجهها جديد للدولة وأسلوبها جديدا لتدخلاتها وهي الدولة الضابطة، وظهر هذا المصطلح نتاج الأزمة التي مست دولة الرفاه، حيث لم تعد الدولة هي المتدخل ولا المسير المباشر للنشاط الاقتصادي بعد انهيار نظام الاقتصاد الموجه، كما لم تعد المنتج الوحيد للخدمات والمنتجات بفعل تحرير المبادلات والتحول نحو نظام الخصخصة وتحرير المنافسة. لكن ذلك لم يكن يعني تراجع كلي لدور الدولة بل كان يعني وما زال، تغير الدور الذي تقوم به

(1) ظهر مصطلح الضبط في القرن 17 في العلوم التقنية (آلة واط) ثم في القرن 19 في العلوم الفيزيولوجية ثم عرف بعد الحرب العالمية الثانية انتشارا مبهرا في مجال العلوم الاجتماعية، شكل بعدها العنصر الجوهري للنظرية العامة للأنظمة بحيث: "كل نظام مكون من مجموعة من العناصر المرتبطة والمتفاعلة بينها سيكون دائما في مواجهة عوامل من داخله تفقده توازنه واستقراره، ومنه يقوم الضبط الذي على المحافظة على استقرار هذا النظام بإلغائه كل الاضطرابات الخارجية. وعليه فإن مفهوم الضبط يختلف باختلاف العلم الذي يستخدم فيه المصطلح: فالمفهوم العلمي والتقني وهو المجال المتعلق عموما بعلوم التكنولوجيا يعني الضبط مجموع الميكنزمات التي تسمح بضمان الاستقرار لوظيفة معينة.

من منظور السياسة الاقتصادية هو مجموع التقنيات التي تسمح بالمحافظة وضمان توازن اقتصادي أفضل خاضع لسوق غير قادر بنفسه على ضمان هذا التوازن، هذا الأخير يحققه نظام خصخصة ناجح وفعال، إذ بالتبعية الضبط يهدف إلى المحافظة على نظام الخصخصة.

من زاوية سوسيولوجيا السياسة "مفهوم اجتماعي" يأخذ الضبط مفهومين أوسع، فهو يظم مجموع القواعد والمؤسسات التي تسمح بضمان النظام العام وحد معين من السلم الاجتماعي للحياة في المجتمع. راجع بتفصيل أكثر،

Jacques Chevallier, la régulation juridique en question, droit et société, n°49/2001, <http://www.reds.msh-paris.fr>, pp.1-2, et, Gerard Marcou, la notion juridique de régulation, AJDA, 7/2006, pp.347-348, et Bertrand Du Marais, Op. Cit., pp.482-484.



هذه الدولة الضابطة سواء في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي، ففي المجال الأول أصبح محصورا بالإشراف على النشاط الاقتصادي بفرض القواعد التي تحكمه، التخفيف من الأزمات التي تواجهه (الضغوطات)، التحكم بين مختلف المتدخلين والفاعلين في القطاع والتسيق بين تدخلاتهم ومصالحهم المتعارضة، مع ضمان المحافظة على استقرار التوازنات الكبرى فيه بشكل عام، أما في المجال الاجتماعي فأصبح دور الدولة الضابطة يقتصر على ضمان التماسك والاندماج الاجتماعي والتسيق بين مختلف المصالح الاجتماعية المتعارضة⁽¹⁾.

أما المفهوم القانوني للضبط فهو وظيفة أو نشاط⁽²⁾ ينفذ من خلال السلطات الإدارية المستقلة يبرره سببين جوهريين هما :

السبب أو المبرر الأول يتعلق بضرورة ضمان تحقيق منافسة فعالة بعد أن تخلت الدول على نظام الاقتصاد الموجه نحو الاقتصاد الحر وتحرير المنافسة، حيث أصبح تدخل الدولة المباشر في السوق لا يتلاءم ومبادئ هذا النظام⁽³⁾، لأنها ستكون آنذاك خصما وحكما، مت دخلا ومسيرا في ذات الوقت، فأسندت مهمة ضبط السوق، والقطاعات والمرافق العمومية التي فتحت للخصوصية والمنافسة للسلطات الضابطة المستقلة وذلك لما تتمتع به من خصوصيات

(1) إن الأزمة التي مست دولة الرفاه قد أدت إلى تغيير النموذج الدولاتي الذي كانت تعتمد عليه الدولة في تدخلاتها متجاوزة طريقة فرض الرأي إلى الاقتراح والتفاوض والإقناع يقترح الأستاذ Jacques Chevallier معنيين للضبط :

المعنى الأول يقوم على تحليل العمليات التي من خلالها يستطيع المجتمع ضمان المحافظة على تناسقه وتماسكه الاجتماعي وبقائه واستمراره بالرغم من تنوع وتعدد المصالح المتواجدة بداخله. أما المعنى الثاني فيقوم على تحليل العمليات التحولاتية التي تعرفها المجتمعات الحالية، حيث المشاكل المعقدة والمتطورة فيه تفرض اللجوء إلى ميكنزمات أكثر مرونة وذلك لتحقيق الترابط والاندماج. راجع،

Jacques Chevallier, la régulation juridique en question, Op.Cit., pp.1-2, et Jacques Chevallier, l'Etat régulateur, RFDP,3/2004, n°111, pp.473-479.

(2) لم تتطرق كل التشريعات لتعريف الضبط كنشاط باستثناء على سبيل المثال التشريع الألماني في قانون الاتصالات المؤرخ في 2004/06/22 في المادة الثانية التي عرفته كالتالي: "الضبط مهمة للسلطة العمومية الفيدرالية يهدف إلى تحقيق أهداف محددة بالقانون ويتعلق الأمر بالتوفيق بين فرض منافسة فعالة ومشروعة وتحقيق بعض أهداف المصلحة العامة" أما التشريع الفرنسي فقد عرفه في قانون البريد والاتصالات الإلكترونية بتاريخ 2004/07/09 كما يلي: "وظيفة الضبط مستقلة لاستغلال شبكات الخدمات والاتصالات الالكترونية وهي ممارسة باسم الدولة من طرف الوزير المكلف بالاتصالات الالكترونية وسلطة ضبط الاتصالات (ART). راجع، Gerard Marcou, Op.Cit., pp15-16.

(3) Jacques Chevallier, les enjeux de la déréglementation, RDP,1-1987,pp.296-300.



تميزها عن الهيئات العمومية الكلاسيكية وهي الحياد، الشفافية، الموضوعية وخصوصا الاستقلالية عن هيئات الدولة والمتدخلين الخواص في القطاع، وتعد هذه الخصائص ضرورية وملازمة لأداء وظيفة الضبط⁽¹⁾.

إن هذه المميزات أو الخصوصيات قد منحت هذه السلطات حرية أكبر للتدخل، وجعلت منها مركزا مستقلا لوضع القواعد والإشراف على تنفيذها وتحقيق توازن أفضل بين مختلف المصالح حتى في مواجهة السلطات العمومية ذاتها (بوصفها مت دخلا في المجالين الاقتصادي أو الاجتماعي)، وذلك بسبب تخلصها من كل عوامل تبعيتها لهذه الأخيرة بالإضافة إلى تشكيلتها المعتمدة على عنصر التخصص، الحياد، الموضوعية والتحرر من كل القيود وعلاقات التبعية في مواجهة السلطات السياسية واستقلاليتها عن الجهاز الإداري في الدولة⁽²⁾.

ومن خلال وظيفة الضبط تقوم هذه السلطات بالإشراف على تطبيق القواعد الضابطة لتلك القطاعات⁽³⁾، رقابة تصرفات المتدخلين في القطاع المنافسة للمنافسة، وقد تصل الوسائل المتاحة لها من أجل قمعها إلى حد فرض الجزاءات عند إخلال هؤلاء بالتزاماتهم اتجاه نظام المنافسة⁽⁴⁾. ونذكر على سبيل المثال سلطة ضبط الاتصالات المنشأة بالقانون الفرنسي رقم 659/96، لجنة ضبط الكهرباء المنشأة بعد صدور القرار الأوربي رقم 92/96 بتاريخ 1996/12/19 المتضمن القواعد المشتركة المطبقة في السوق الداخلي للكهرباء والمتعلق بتطوير المرافق العمومية في قطاع الكهرباء، والذي تبناه القانون الفرنسي رقم 2000/108 المؤرخ في

(1) تضمن الاستقلالية بمنح الهيئات الإدارية المستقلة صلاحية فرض القواعد، اتخاذ القرارات والفصل في النزاعات بدل اللجوء دوما للقضاء في حالات عديدة وتطبيق الجزاءات بالأساس بالإضافة إلى عناصر أخرى كطريقة تعيين الأعضاء، عدم تجديد العهدة واستقلالية الوسائل المالية والتسيير وغيرها. والحياد الذي تضمنه الحرية في أداء وظيفتها الضابطة للقطاع. راجع،

Franck Moderne, les usages de la notion de régulation dans le droit positif et la doctrine juridique des Etats de l'union européenne, pp 81 82, et, Gérard Marcou, Op.Cit., pp.52-54, in, Gérard Marcou et Franck Moderne, Op.Cit., pp 81 82, et rapport du conseil d'Etat de l'année 2001, <http://www.Ladocumentation-francaise.BRP/014000275/0000.pdf.fr>, pp.275-277.

(2) Jacques Chevallier, régulation et polycentrisme dans l'administration française, la revue administrative, 301/1998,23/04/1998,pp.49-50.

(3) حلت القواعد الضابطة للقطاعات التي خضعت للخصوصية والمنافسة محل القواعد التنظيمية الكلاسيكية .

(4) Bertrand Du Marais, Op. Cit.,pp 509-510.



10/02/2000 المتضمن تطوير وتحديث مرفق الكهرباء العمومي، وشمل الأمر بعد ذلك قطاع الغاز⁽¹⁾، وعلى رأس هذه السلطات القطاعية نجد مجلس المنافسة كسلطة ضابطة عامة يضبط المنافسة ويحميها من جميع الممارسات المنافسة لها في جميع الأسواق⁽²⁾.

أما السبب أو المبرر الثاني فيتعلق مباشرة بضمان حماية أكثر فعالية لحقوق الأفراد تواجه في مجالات حساسة تهديدات بشكل أكبر ومباشر، ولأن تدخلات الدولة عن طريق أجهزتها الكلاسيكية لم تعد مؤهلة لضمان تلك الحماية لسببين، إما لأنها أصبحت غير قادرة على مواجهة مشاكل الأفراد في المجتمع المتطورة والمعقدة، وإما للخوف من تعسف هذه الأجهزة عند تدخلها في مواجهة الأفراد، أو توسيع الرقابة عليهم مثلاً في مجال الإعلام الآلي، أو لأنه بشكل عام أصبح تدخل الدولة يشكل تهديداً لذلك الحق أو الحرية مثلاً في مجال الاتصالات⁽³⁾.

فالحاجة إلى ضبط قطاع الاتصالات السمعية والبصرية تعلقت مباشرة بتكريس الحق في حرية وتعددية وسائل الإعلام والاتصال مع خصخصة القطاع ودخوله غمار المنافسة، فكان من الضروري تدخل سلطة الضبط حتى تتمكن من خلال وظيفتها الضابطة للقطاع من فرض القواعد التي تسمح بتمكين ذلك الحق، مع المحافظة في ذات الوقت على المصالح المتواجدة في القطاع حتى في مواجهة سلطات الدولة⁽⁴⁾.

من ناحية أخرى وفي المجال الإداري حيث يواجه الفرد تعسف الإدارة في مواجهته والتزامها المفرض بالسرية، تم تكريس حقه في الاطلاع كمواطن وكإداري، وتم التمكين الفعلي للحق من خلال إنشاء سلطة إدارية مستقلة وهي لجنة ضمان الاطلاع على الوثائق الإدارية (cada)،

(1) لا تنحصر مبررات الضبط في أسباب وعوامل داخلية فقط بل تتدخل فيها أيضاً أسباب إقليمية أو عالمية (متعلقة بالعملة). لكن بخصوص بريطانيا فقد دفعت سياسة الخصخصة إلى تبني مفهوم الضبط من أجل تفادي أن ينتج عن هذه السياسة الفساد والإفلاس في إطار المرافق العمومية، وقد كانت بريطانيا السبقة إلى ضبط القطاعات المذكورة أعلاه أي الكهرباء والغاز وقطاع الاتصالات التي خضعت للخصخصة قبل إصدار القرار الأوربي رقم 92/96 المؤرخ في 96/12/19 المذكور في المتن أعلاه. أنظر،

Stéphane Braconnier, la régulation des services publics, RFDA, 1/2001, 21/11/2001, pp.43-45.

Gerard Marcou, Franck Moderne, Op.Cit., p.19.

(2) أنشئ في فرنسا بالأمر رقم 1243/86 المؤرخ في 1986/12/01.

(3) Jacques Chevallier, régulation et polycentrisme dans l'administration française, Op.Cit., p.46.

(4) Philippe Boure, régulations et dérégulations libéral des medias audiovisuels, (2004), <http://www.acrimed.org/article1614.html>.



والمؤهلة بالنظر لاستقلاليتها عن الجهاز الإداري لتحديد شروط تمكين الحق في الاطلاع من خلال التقريب بين الآراء المتعارضة (رأي الإدارة ورأي الفرد) وحل النزاعات إن وجدت، والعمل من أجل تمكين الحق في إطلاع الفرد على الوثائق التي هي تحت يد الإدارة والتي تهمه⁽¹⁾.

بالإضافة أيضا إلى حق الفرد كمستهلك الذي لم يعد مجرد عون اقتصادي في السوق يبحث عن اقتناء السلع والخدمات، إنما أصبح في ظل نظام المنافسة يبحث عن تمكينه من حقه في حماية صحته وأمنه وحياته وحتى تعاقداته مع مختلف المؤسسات والمرافق، هذا التمكين لا يمكن أن يتحقق بتدخل الدولة فقط للمبررات السابقة الذكر، إنما يتطلب الأمر تدخل سلطة ضابطة تتبنى فعلا مصالح هذه الفئة⁽²⁾.

2- السلطات الإدارية المستقلة، مركز لصناعة القانون داخل الدولة: إذا كانت وظيفة الضبط تؤدي من طرف السلطات الإدارية المستقلة، فإن هذه الوظيفة تنفذ بواسطة القانون، وبعد التحولات التي شهدتها هذا الأخير والتي مست جانبه الإجرائي والموضوعي، ظهر القانون الضابط كنموذج جديد مغايرا تماما للقانون الكلاسيكي من حيث كونه متأقلا مع الواقع، قريب من الأفراد، متكيفا مع معطيات ومتطلبات المجتمعات التي يحكمها⁽³⁾، وكذلك متأقلا مع احتياجات ومشاكل الفاعلين والمتدخلين في مختلف القطاعات الاقتصادية وكذا أصحاب الحقوق⁽⁴⁾، معلنا

(1) Jacques Chevallier, régulation et polycentrisme dans l'administration française, Op.Cit., p.46.

(2) وقد أنشئت فعلا لجنتين الأولى لضمان أمن المستهلك والثانية لحماية هذا الأخير ضد الشروط المجحفة عند التعاقد. انظر،

Fabrice Cassin, le rôle des autorités administratives indépendantes au regard des libertés fondamentales, thèse de doctorat, université panthéon Assas, Paris2, 1995, pp. 197-210.

(3) أشار مجلس الدولة الفرنسي في تقريره حول السلطات الإدارية المستقلة لسنة 2001 لتعريف الضبط على أنه "يضمن باستمرار التفاعل بين القانون والواقع" حيث يعود للسلطة الضابطة أن تطور باستمرار القاعدة التي تطبقها من أجل ضمان متابعة أفضل للتطور الحاصل في تصرفات المتدخلين، من أجل وقف تلك القابلة للمساس بتوازن النظام". راجع الصفحة 280 من تقرير مجلس الدولة حول السلطات الإدارية المستقلة لسنة 2001 على الموقع السابق من الانترنت وكذلك:

Jacques Chevallier, régulation et polycentrisme dans l'administration française, Op.Cit., p.48.

(4) Laurent Cohen- Tanugi, l'Etat et le système juridique, des propositions des entreprises, rapport du groupe de travail, mars91, <http://www.institut-entreprise.fr>.



التحول من نظام الوحدة إلى نظام يحكمه التعدد ، ومن ثم لم يعد القانون الضابط صادرا عن مركز وحيد وهو الدولة بل عن عدة مراكز على عدة مستويات⁽¹⁾.

على المستوى الداخلي ونظرا للتركيب المتزايد الذي شهدته وتشهده العلاقات والظواهر الاجتماعية الناجم عن التطور العلمي والتقني وكذلك تطور آليات ووسائل الاتصال بين الأفراد ، مما أدى إلى عدم تمكن الدولة لوحدها من التحكم في هذا الواقع المتطور والمركب بواسطة آليات التدخل التقليدية من خلال فرض القواعد العامة والمجردة⁽²⁾ ، بالإضافة إلى الأسباب والمبررات السابق ذكرها والتي دفعت لظهور فكرة الضبط ، برزت ضرورة الاعتماد على مصادر ومراكز قانونية جديدة مستقلة عن أجهزة الدولة.

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة إحدى هذه المراكز، حيث تحولت إلى قطب مستقل لصناعة القانون تتمتع بصلاحيات التدخل المستقلة ، وذلك من خلال الآليات القانونية التي تملكها والمتمثلة في سلطة إصدار التنظيمات العامة من أجل ضبط القطاعات التي تشرف عليها والقرارات التنفيذية لهذه التنظيمات أو لقواعد عامة أخرى ، بالإضافة إلى سلطاتها المتميزة في إصدار القانون المرن على شكل آراء وتوصيات.

لم تعد الهيئات الإدارية المستقلة في ظل النموذج متعدد المراكز مرتبطة ببعضها البعض عن طريق علاقات التبعية ، لكن من خلال علاقات أفقية مبنية على أساس التفاعل والترابط بينها الشيء الذي أدى إلى تراجع النموذج الهرمي لصالح النموذج الشبكي⁽³⁾. لكن غياب مبدأي التدرج والرقابة ليس معناه غياب كلي لفكرة الارتباط بالجهاز الإداري للدولة وإلا أصبحت هذه السلطات في معزل تام عنه. إن فكرة الاستقلالية لا تلغ مبدأ الخضوع لرقابة القاضي الإداري ولا ارتباطها بالمؤسسة السياسية للدولة من خلال الموارد المالية المخصصة لها⁽⁴⁾ ، وبعض

(1) أصبحت الدولة تواجه منافسة في مجال صنع القانون وذلك على المستوى الإقليمي مثل القانون الصادر عن

هيئات الاتحاد الأوروبي وعلى المستوى العالمي مثل القانون المفروض من طرف المؤسسات المالية الدولية وكذلك منظمة التجارة العالمية ومن طرف المنظمات الدولية بشكل عام. راجع ،

Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, Op.Cit.,pp.106-110, et Pauline Maisani, Florence Weiner, Op.Cit.,pp.445-446.

(2) Pauline Maisani, Florence Weiner, Op.Cit., p.446, et Jacques Chevallier, les enjeux de la déréglementation, Op.Cit.,pp. 290-296.

(3) Jacques Chevallier, régulation et polycentrisme dans l'administration française, Op.Cit., p51.

(4) Marie-José Guédon, les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991,pp.60-65.



الشروط المقيدة لسلطاتها وصلاحياتها الممنوحة لها خصوصا فيما يتعلق بالسلطة التنظيمية وسلطة فرض الجزاءات. فهل تبقى السلطات الإدارية المستقلة بالرغم من القيود التي تضعها الدولة مركزا فاعلا في صناعة القواعد وبالخصوص تلك التي تساهم في تمكين الحقوق؟

ثالثا/ تمكين الحقوق في ظل الصلاحيات التي تتمتع بها السلطات الإدارية المستقلة.

إن توضيح مدى أهمية وفعالية السلطات الإدارية المستقلة في مجال تمكين حقوق الأفراد، ينطلق من البحث في صلاحيات التدخل الممنوحة لهذه السلطات من طرف المشرع، والتي نجدها تتمثل في السلطة التنظيمية، التنفيذية، الاستشارية والرقابية المتضمنة صلاحيات التفويض والتحقيق وما يستتبع ذلك من إمكانية توجيه الإنذارات وتوقيع الجزاءات⁽¹⁾.

فإذا وجدنا هذه الصلاحيات غير موزعة توزيعا متماثلا بين مجموع السلطات الإدارية المستقلة، حيث لا نجد كل هذه السلطات تتمتع بالسلطة التنظيمية أو السلطة الرقابية، بينما السلطة الاستشارية تتمتع بها معظم تلك السلطات، فهل يمكن أن نقيس مدى فعالية وقدرة السلطات الإدارية المستقلة في مجال تمكين حقوق الأفراد على أساس مدى قوة وأهمية الصلاحيات الممنوحة لها؟

1 / تمكين الحقوق في ظل السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة: ترتبط القرارات التنظيمية التي تصدرها هذه السلطات ارتباطا مباشرا بمهمة هذه السلطات في تحديد القواعد العامة التي من خلالها تضبط القطاع والتي ستطبق على مجموع المتدخلين فيه. هذه السلطة لا تتمتع بها كل السلطات الإدارية المستقلة إنما البعض منها فقط، وأهمها اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات (CNIL) بموجب المادة 6 من القانون المؤرخ في 1978/01/06 والمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات (CSA) بموجب المواد 16 - 22 - 25 من القانون المؤرخ في 1989/01/17⁽²⁾. فهل هذه السلطة مطلقة؟

- من حيث مداها ومن زاوية الاجتهاد لم تلق هذه السلطة تقديرا واسعا: وفيما يتعلق بالمجلس الدستوري الفرنسي فقد اتجه إلى تقييد هذه السلطة في إطار ضيق يجعلها تنحصر في سلطة اتخاذ تدابير وإجراءات ذات مدى محدود سواء من حيث مجال تطبيقها أو

(1) Marie-José Guédon Op.Cit., pp. 86-125.

(2) بالإضافة إلى سلطة ضبط الأسواق المالية (AMF) وسلطة ضبط الاتصالات الإلكترونية والبريد (ARCEP)، سلطة ضبط الكهرباء (CRE)، سلطة الأمن النووي (ASN).



مضمونها⁽¹⁾، بمعنى أنها لا يمكن أن تتضمن مسائل مهمة أو جوهرية، وأنها سلطة نسبية ومحدودة⁽²⁾. وهي بالفعل كذلك إذا ما دققنا في الصلاحيات التنظيمية لكل من اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات⁽³⁾ أو المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات الممنوحة لهما بموجب قانوني إنشائهما⁽⁴⁾، إذ تتعلق بأمور تقنية بحتة.

أما مجلس الدولة فقد أكد في تقريره حول السلطات الإدارية المستقلة لسنة 2001، من أن السلطة التنظيمية لهذه السلطات متخصصة وتابعة وهي بطبيعتها سلطة تطبيقية للقانون وليست

(1) أول قرار للمجلس الدستوري الفرنسي كان رقم 217/86 المؤرخ في 18/09/1986 صدر بشأن اللجنة الوطنية للاتصال والحريات (CNCL)، وقد أكد المجلس في قراره بأن المادتين 13 و21 من الدستور الفرنسي لا تقفان عائقا أمام منح المشرع سلطة أخرى غير الوزير الأول سلطة فرض تنظيمات تضع القانون موضع التنفيذ في مجال محدود وفي الإطار الذي تحدده القوانين والتنظيمات. أما ثاني قرار فقد كان تحت رقم 248/88 المؤرخ في 17/01/1989 بشأن السلطة التنظيمية الممنوحة للمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات (CSA) حيث قيدها أكثر من مجرد ذكر في مجال محدود في القرار الأول المتعلق باللجنة المذكورة أعلاه إلى ذكر أن السلطة التنظيمية تلك لا يمكن أن تتعلق إلا باتخاذ تدابير ذات مدى محدود سواء من حيث مجال تطبيقها أو مضمونها، فالمجلس قد رفض منح المجلس سلطة واسعة ونفس مضمون تلك القرارات تكرر بشأن سلطات إدارية مستقلة أخرى مثل اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات (قراره رقم 544/2006 المؤرخ في 14/12/2006). راجع، Arnaud Haquet, Op.cit., p.p.400-401.

(2) I.bid., p.p.400-401.

(3) تتمتع هذه اللجنة بسلطة إصدار نوعين من القواعد العامة: النوع الأول بموجب المادة 17 يتمثل في سلطة إصدار قواعد مبسطة تتعلق بالفئات الشائعة للمعالجات بالإعلام الآلي العامة أو الخاصة وهي المعالجات التي لا تحتل أي مساس بالحياة الخاصة والحريات، وهذه السلطة واسعة الاستخدام من قبل اللجنة. أما النوع الثاني فيتمثل طبقا لنص المادة 21-3 في التنظيمات الموجهة لضمان أمن أنظمة الإعلام الآلي وهذه لم تستعملها السلطة تماما نظرا للتطورات التي تشهدها هذه الأخيرة. راجع بالتفصيل،

Noëlle Lenoir et Herbert Maisl, la C.N.I.L et le control de l'administration, A.J.D.A, 20/12/1983, pp.646-647.

(4) وتتمثل السلطات التنظيمية للمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات فيما يلي: إصدار القواعد المحددة لشروط الإنتاج والبرمجة وإذاعة الحصص المتعلقة بالحملة الانتخابية (المادة 16)، قرارات عامة تتعلق باستعمال الذبذبات التي تدخل في اختصاص المجلس (المادة 22)، قرارات تحدد الشروط التقنية المتعلقة باستعمال المؤسسات الخاصة للذبذبات للبت (par voie herzienne terrestre) (المادة 25)، تحديد القواعد لبرمجة حصص (télé-achat). راجع بالتفصيل،

Emanuel Durieux, réforme du statut de la communication audiovisuelle en France, la loi du 17/01/1989 relative au conseil supérieur de l'audiovisuel, A.J.D.A, 3-1991, pp.145-146.



سلطة مستقلة⁽¹⁾. وفي نفس الاتجاه ذهب تقرير اللجنة البرلمانية لترقية التشريعات لسنة 2006، التي أكدت أنه يعود للسلطة التنظيمية الوطنية تحديد المبادئ العامة تاركة للسلطات الإدارية المستقلة وضع العناصر التفصيلية⁽²⁾.

- من حيث دخولها حيز التنفيذ، فإن الكثير من القرارات التنظيمية التي تصدرها هذه السلطات ترتبط بتصديق أو موافقة الوزير المعني، بالرغم من الإشكالات التي يثيرها مثل هذا الإجراء من الناحية القانونية⁽³⁾، إلا أنه يمكن أن يعتبر مجرد إجراء شكلي، على اعتبار أن معظم التنظيمات التي تصدرها أية سلطة إدارية مستقلة تتضمن أمور ومسائل تقنية مبنية ومؤسسة على الخبرة والتخصص، ومنه فلم يحدث في الممارسة أن رفض الوزير المعني الموافقة، ولكن يمكن أن يعتبر كنوع من الرقابة على هذه السلطة من طرف الدولة، إذ من غير المنطقي في تصور هذه الأخيرة ترك مهمة ضبط قطاع بأكمله لهيئة بمفردها⁽⁴⁾. كما اعتبرها الأستاذ Arnaud Haquet بمثابة "حق الفيتو" الذي يملكه الوزير في مواجهة تلك السلطات، والذي وإن لم يسبق له أن استعمله في الواقع لكن ليس من المستحيل أن يحدث إذا اتخذت السلطة المستقلة قرارا لم توافق عليه الحكومة، فهو بمثابة ضمان لرقابة الحكومة والبرلمان على قرارات السلطة المستقلة⁽⁵⁾.

(1) راجع الصفحة 295 من التقرير المنشور على الموقع السابق من الانترنت.

(2) Patrice Gélard, rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administrative indépendantes, n°3166- sénat n°404 (2005-2006), <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r5-404-1.htm>.

(3) من بين الإشكالات القانونية التي يطرحها إجراء التصديق أو الموافقة أن الوزير والسلطة الإدارية المستقلة لا تعتبران سلطتين متدرجتين، بمعنى أن الوزير ليس سلطة رئاسية أو وصائية في مواجهة السلطة المستقلة، ومنه من الصعب إيجاد محل لهذا الإجراء في هذه الحالة. كما لا يشكل التصديق قرارا جديدا

(4) Arnaud Haquet, Op.cit., p p.414-415.

(5) يمكن أن نعتبر هذا التصديق إجراء تضمن بواسطته الحكومة عدم إفلات الأمور التنظيمية التي منحت للسلطة الإدارية المستقلة من بين يديها والمثال الواضح أن المجلس الدستوري رفض بتاريخ 1999/06/03 مشروع قانون متعلق بالشفافية والأمن النووي لأنه نقل اختصاصات تنظيمية واسعة للسلطة المستقلة كانت تملكها الحكومة، وبعد عدة سنوات قبل تلك السلطة لأن القانون قيدها بواسطة إخضاعها لإجراء التصديق من قبل الوزراء المختصين. راجع بالتفصيل، Arnaud Haquet, Op.cit., p.415.



بالرغم من هذه الحدود التي تقيد السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، تبقى سلطة متميزة بالنظر لما تملكه هذه الأخيرة من الخبرة فيما يتعلق بالمسائل التقنية المعقدة - والتي تقف بصدها أجهزة الدولة عاجزة عن تنظيمها-، والحياد والعلم الكافي بانشغالات ومشاكل المتدخلين في القطاع والتهديدات التي تواجه حقوق الأفراد. كما لها أيضا أهميتها من حيث مساهمتها في أداء مهمة الضبط كمهمة قائمة بذاتها منفصلة عن أي مهمة أخرى، ومن حيث عدم خضوع هذه السلطة للرقابة التسلسلية ومنه إمكانية إلغائها أو إفراغها من محتواها من طرف السلطة السياسية. لكن في مجال تمكين الحقوق لا نشهد لهذه السلطات من حيث صلاحياتها التنظيمية تأثيرا متميزا، إذ تتعلق في مجملها بأمور تقنية بحتة.

2/ تمكين الحقوق بواسطة قواعد القانون المرنا الآراء، والتوصيات: إذا كانت السلطة التنظيمية

للسلطات الإدارية المستقلة مقيدة في مداها وفي مضمونها، فإن سلطة إصدارها للقانون المرن عرفت مدى واسع جدا بفعل التحولات التي شهدتها التقنية القانونية⁽⁶⁾ من ناحية، ومن ناحية أخرى، وإذا كانت السلطة التنظيمية تقتصر على بعض تلك السلطات دون غيرها، فإن سلطة إصدار الآراء والتوصيات تتمتع بها معظم إن لم نقل كل السلطات الإدارية المستقلة، أهمها المجلس العالي للاتصالات السمعية البصرية، اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات، الوسيط، اللجنة الإدارية لضمان الاطلاع على الوثائق الإدارية، لجنة حماية المستهلك من الشروط التعسفية أثناء التعاقد وغيرها.

من جهة أولى تشكل هذه الآراء والتوصيات مرحلة سابقة لبناء القانون الصادر عن السلطة السياسية، والتي تجد نفسها ملزمة باللجوء إلى هيئة متخصصة بفعل تشكيلتها⁽⁷⁾ لإمدادها بالمعلومات في مجالات تقنية ودقيقة. قد تكون هذه الاستشارة إلزامية بنص القانون حيث يجبر

(6) الفصل في العنصر الأول والتي ارتبطت بضرورات عديدة أهمها: أن المخاطبين بقانون الضبط أصبحوا في حاجة إلى تلقي توجيهات في مجالات عالية التقنية عوض تلقي الأوامر. إن مهمة الضبط لا تقتصر على مجرد تسيير قطاع أو سوق إنما معاشية التطورات التي يشهدها هذا الأخير.

(7) إن تشكيلة السلطات الإدارية متنوعة في معظمها تتكون من أعضاء في البرلمان، خبراء، متخصصين في مجالات علمية، اقتصادية...، ممثلي بعض المؤسسات العلمية، الاقتصادية والاجتماعية.



هذا الأخير البرلمان أو السلطة التنفيذية على اللجوء المسبق للسلطة الإدارية المستقلة لأخذ رأيها في مشاريع القوانين أو التنظيمات⁽¹⁾. وتتمتع هذه الآراء بمصادقية كبيرة جداً، إذ نادراً ما ترفض من طرف السلطة السياسية وذلك لسببين:

السبب الأول يتعلق بإدراك هذه السلطة السياسية بأن آراء السلطات الإدارية المستقلة صادرة من طرف متخصصين وخبراء بعد تمحيص وبحث واستطلاع. أما السبب الثاني فيتعلق بالسلطة المستقلة ذاتها التي تعلم أنه من غير الملائم أن تعارض كلياً مشروع تتمسك به السلطة السياسية⁽²⁾، وأنها كما يقول أحد الفقهاء تعرف تماماً الحد الذي يمكن أن تصل إليه سلطاتها⁽³⁾.

من جهة ثانية يمكنها أن تقدم رأيها بصفة تلقائية بمبادرتها المنفردة عن طريق ما تصدره من تقارير سنوية تقترح من خلالها التعديلات التشريعية والتنظيمية الممكنة، مبينة جوانب الخلل أو التقصير التي اكتشفتها سواء في نصوص القانون أو في تطبيقه وموضحة كيفية تصحيحها عن طريق ما يمكن من تعديلات في النصوص أو عند التنفيذ.

(1) حيث تملك مثلاً اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات هذه السلطة طبقاً لنص المواد 15، 18 و31 من قانون 1978/01/06 والمتعلقة على التوالي بمشاريع وضع برامج معالجات في القطاع العام، مشاريع فتح ملفات وطنية تتعلق بتحديد هوية الأشخاص الطبيعيين وأخيراً عندما يتعلق الأمر بفتح ملفات تحتوي على بعض المعلومات الحساسة المتعلقة مثلاً بآراء سياسية للمعنيين أو انتماءاتهم النقابية. ويملك المجلس العالي للاتصالات السمعية البصرية طبقاً لنص المادة 27 من قانون 1989/01/17 سلطة تقديم الرأي حول المشاريع الحكومية المتعلقة بقواعد الإشهار، بث البرامج السينماتوغرافية، تطوير الإنتاج السينماتوغرافي والسمعي البصري، وطبقاً لنص المادة 48 من نفس القانون حول دفاتر الشروط للشركات الوطنية للبرمجة. وتتشتر آراء المجلس في الجريدة الرسمية. كما أن لجنة حماية المستهلك من الشروط التعسفية أثناء التعاقد تملك أيضاً سلطة استشارية إلزامية لتحديد ما يمكن اعتباره شروطاً تعسفية (المادة 132-2 من القسم التشريعي من قانون المستهلك)، لجنة ضمان أمن المستهلك تقدم رأياً إلزامياً قبل إصدار مرسوم يتعلق بتحديد المنتجات المعدة خطيرة بالنسبة لصحة وأمن المستهلك (المادة 224-2 من القسم التشريعي من قانون المستهلك)، اللجنة الوطنية لضمان الإطلاع على الوثائق الإدارية تقدم رأيها حول تحديد قائمة الوثائق التي يمنع الإطلاع عليها من طرف الأفراد قبل إصدار تنظيم بذلك.

(2) لأنها مثل اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات تعلم أن الحكومة يمكن أن تلجأ إلى مجلس الدولة لتستصدر رأياً بالموافقة على مشروعها طبقاً لنص المادة 15 من قانون الإعلام الآلي والحريات.

(3) ولو أن إمكانية صدور رأي مثلاً من اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بعدم الموافقة على مشروع الحكومة ليس بالأمر المستحيل، وقد حدث ذلك بخصوص نظام (gestion automatisée de médecine gamin infantile). راجع بالتفصيل، Noëlle Lenoir et Herbert Maisl, Op. Cit., p.647.



وقد تشكل هذه الآراء والتوصيات مصدرا مستقلا بذاته لصنع القانون في إطار إشرافها على القطاع وذلك لتحديد كيفية التطبيق الجيد للقواعد⁽¹⁾، وحتى مع تجردها من القوة الإلزامية لكن يعد المخاطبين بها مصدر تلك القوة لعلمهم بأن هذه التوصيات أو التعليمات ستكون أساس أو قاعدة لقرارات أخرى فردية تخصهم مثل قرارات منح التراخيص⁽²⁾. بل وتفضل بعض السلطات المستقلة التخلي عن وظيفتها التنظيمية لصالح سلطة إصدار التوصيات مع أن الفارق شاسع بين الأولى والثانية من حيث تمتعها بالقوة الإلزامية⁽³⁾. يبدو أن تقنية القانون المرن أصبحت تتلاءم أكثر في العديد من المجالات مع حاجة الأفراد لأن تقدم إليهم توجيهات وتوصيات أكثر من حاجتهم إلى فرض القواعد الآمرة عليهم.

3/ تمكين الحقوق بواسطة سلطة إصدار القرارات الفردية التنفيذية: في إطار إشرافها على القطاع واحتكاكها بالوضعيات الفردية سواء في مواجهة الأفراد أو المؤسسات أو مختلف المتدخلين الخواص، تملك السلطة الإدارية المستقلة في إطار السهر على تطبيق القواعد العامة، سلطة إصدار القرارات الفردية التي تسمح بالتمكين الفعلي للحقوق في القطاعات المختلفة⁽⁴⁾. وتتجسد أهم هذه القرارات في قرارات منح التراخيص والقرارات التي تفرض بواسطتها رقابتها على المتدخلين في القطاع عند خروجهم عن نطاق التزاماتهم في إطار القواعد الضابطة للقطاع ويخضع هذا النوع الأخير من القرارات لشروط تضيق من حدود السلطة التقديرية للسلطات المستقلة في المجال.

– قرارات منح التراخيص:

تتخذ بناء على شروط ممارسة النشاط أو الدخول للقطاع التي تكون تلك السلطة قد حددتها مسبقا سواء في قراراتها التنظيمية الضابطة للقطاع أو في توصياتها الموجهة للمتدخلين، أو تكون السلطة التشريعية أو التنفيذية هي المختصة بتحديددها. لكن إلى أي

(1) إن وظيفة الضبط تتطلب متابعة التطورات التي تلحق بالقطاع في مسائل متعددة، متنوعة ومتشابكة، ومن ثم تجد السلطة الضابطة نفسها مضطرة بشكل أكبر لمواجهة الأمور المتجددة بواسطة التوجيه الدائم للأفراد.

(2) Arnaud Haquet, Op.cit., p.396-397.

(3) نجد مثلا اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات تفضل إصدار توصيات بدل إصدار تنظيمات حين يتعلق الأمر بسلطتها في إصدار أنظمة ضمان أمن الأنظمة وذلك بسبب التطور الدائم لأنظمة الإعلام الآلي. راجع،

Marie-José Guédon, Op.Cit., pp. 102-103.

(4) Jacques Chevallier, réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes, la semaine juridique, n°23,04/06/1986, pp.3-4



مدى تملك السلطات الإدارية المستقلة السلطة التقديرية في قبول أو رفض منح التراخيص؟ وفي أي القطاعات يمكن فرض نظام منح التراخيص؟ سيفرض مثل هذا النظام إشكالا جوهريا إذا ما تعلق الأمر بقطاع أو مجال يثار فيه حق مكس ومضمون دستوريا، وكان المثال البارز في المجال الحق في حرية الاتصال، حيث أكد المجلس الدستوري الفرنسي على أنه سيكون من الملائم للمشرع أن يخضع مختلف أنواع مرافق الاتصال السمعي البصري لنظام التراخيص الإدارية من طرف سلطة ضبط القطاع وهي المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات في المسائل المتعلقة باستغلال "les réseaux câblés"، وكذلك فيما يتعلق بمنح سلطة البث للمتدخلين الخواص في قطاعي الراديو والتلفزيون (par voie hertzienne) بالنظر لمحدودية الذبذبات "les fréquences"، وذلك بعد إبرام المجلس باسم الدولة اتفاقية بينه وبين المتدخلين تحدد فيها الالتزامات المفروضة عليهم ومدة منح الترخيص. ومبرر ذلك ضرورة التوفيق في هذا القطاع بين الحق في حرية الاتصال كما نصت عليه المادة 11 من اتفاقية حقوق الإنسان والصعوبات التقنية المرتبطة باستغلال وسائل الاتصالات السمعية البصرية من جهة، ومن جهة ثانية الأهداف ذات القيمة الدستورية المتعلقة بالمحافظة على النظام العام، احترام حرية الغير، حقوق المؤلف وضمان عدم المساس بتعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية من خلال استعمال وسائل الاتصال السمعية والبصرية⁽¹⁾.

يخضع أيضا طبقا لقانون الإعلام الآلي بتاريخ 1978/01/6 إدخال أنظمة المعالجات الأتوماتية المتخذة من طرف الأشخاص الخاصة وتلك المتعلقة بالمعالجات العادية المعمولة في القطاعات الخاصة أو العامة، المرتبطة بالقواعد المبسطة التي تفرضها اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات لنظام التراخيص المسبقة الممنوحة من طرف اللجنة، لتتأكد قبل منح الترخيص من تطابق هذه المعالجات مع الالتزامات المفروضة بقانون الإعلام الآلي والقواعد التنظيمية المبسطة المفروضة من طرف اللجنة⁽²⁾.

يبدو أن سلطة منح التراخيص الممنوحة لبعض السلطات المستقلة مثل المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات واللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بقدر ما تساهم في تمكين الحق في حرية الاتصال، فإنها تراعي ضرورات تقنية متعلقة بالقطاع وضمان المحافظة على مسائل

(1) قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 248/88 المؤرخ في 1989/01/17. انظر،

Michel Gentot, les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, 2e ed., Paris, 1994, p.78.

(2) Marie-José Guédon, Op.Cit.,p. 108, et Noëlle Lenoire, Op.Cit, p.646.



أخرى تتعلق بنظام الدولة. وبقدر ما تمكن من استعمال تقنية نظام المعالجات الخاصة بوضع الملفات المتضمنة معلومات عن الأشخاص بقدر ما تمكن الفرد من ضمان حقه في حماية حياته الخاصة من التعدي عليها بأي شكل من الأشكال، من خلال مراقبة هذه الأنظمة قبل إعمالها للتأكد من مدى مطابقتها للقواعد التنظيمية السابقة.

- القرارات الرقابية:

إن مسألة تمكين الحقوق لا تتوقف فقط عند إصدار القواعد والتنظيمات العامة والتوجيهات، وإنما تكتمل بضمان التطبيق الفعلي لتلك القواعد والتوجيهات. ويتجسد ذلك من خلال منح السلطات الإدارية المستقلة سلطة رقابة مدى تطبيق تلك القواعد وغيرها فعلا، والتي تتمثل من وجهة نظر كلاسيكية في قرارات فرض الجزاءات ولكن قبل فرض الجزاءات وتماشيا مع اعتبارات وظيفة الضبط، يمكن أن تتدخل السلطات المستقلة بواسطة فرض رقابة وقائية من خلال إصدار التوصيات والآراء. أما تدخلها لتصحيح الأوضاع غير القانونية التي يتسبب فيها مختلف المتدخلين في القطاعات فيتجسد في منحها العديد من الصلاحيات، والتي تتدرج تبعا لقوتها ومدى تأثيرها في المركز القانوني للمعني من مجرد توجيه الإنذارات، الملاحظات العامة والإعذارات⁽¹⁾، إلى سلطة توجيه الأوامر، لنصل إلى سلطة توقيع الجزاءات.

فبالنسبة للإنذارات والملاحظات العامة والإعذارات، تتمتع اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات بإمكانية توجيه إنذارات لهيئات استعملت ملفاتها بطريقة غير قانونية لكي تصحح الوضع⁽²⁾. كما يمكن للمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات توجيه ملاحظات عامة - قريبة جدا من حيث طبيعتها من الإنذارات - للمسؤولين عن الشركات الوطنية للبرمجة للمعهد الوطني السمعي البصري عند الإخلال بالالتزامات المفروضة عليهم المحددة بالقانون⁽³⁾.

(1) Jacques Chevallier, réflexions sur l'institution des autorités administrative indépendantes, Op.Cit., p.3

(2) حيث وجهت اللجنة إنذارا للهيئة العمومية HLM بسبب استعمالها ملفاتها لأغراض تتعلق بالدعوة للانتخابات، كما وجهت اللجنة إنذارا للمؤسسة البنكية crédit mutuel de Bretagne بتاريخ 1998/04/07 تطلب من خلاله محو بعض المعلومات الاسمية الموجودة في الملف المفتوح لديها بشأن بعض الزبائن المحفوظة بطريقة غير قانونية. لنظر، .../...

.../... Jean Morange, le principe d'impartialité et les autorités de régulations, RFDA, 16-3 mai- juin 2000, pp.574-575, et Noëlle Lenoir et Herbert Maisl, Op.Cit., p648.

(3) طبقا لنص الفقرة 2 من المادة 13 من قانون جانفي 1989. راجع، Emmanuel Derieux, Op.Cit., p.150.



أما مثلاً اللجنة الإدارية لضمان الاطلاع على الوثائق الإدارية فليس من صلاحياتها توجيه الإنذارات إنما تقديم آراء، عندما يتقدم إليها شخص رفضت الإدارة طلبه المتعلق بإطلاعه على وثائق إدارية تخصه، وقد اتجه مجلس الدولة إلى تقوية هذه الصلاحية وذلك بجعلها إجراء إلزامياً قبل لجوء المعني إلى القضاء في قراره بتاريخ 19/02/1982⁽¹⁾. أما بالنسبة للإعذارات فتخص الحالات التعاقدية، حيث تذكر أو تنبه السلطة الضابطة بواسطتها بصيغة آمرة وجوب الالتزام بالمطابقة للالتزامات الواقعة على المعني، فالمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات يمكنه توجيه إعذارات لأصحاب التراخيص لاستعمال مصالح الاتصالات السمعية البصرية، وفي حالة تغت هؤلاء يمكن أن يتعرضوا لتوقيع الجزاء⁽²⁾. يبدو أن هذه الآليات تتلاءم مع اعتبارات وظيفة الضبط التي لا تتماشى مع اللجوء المباشر للجزاء ولكن في الوقت نفسه اعتبارات ضمان تمكين حقوق الأفراد لا يمكن أن تقف عند هذا الحد بل في كثير من الحالات تستدعي اللجوء إلى الآليات الأكثر صرامة والمتمثلة في توجيه الأوامر وفرض الجزاءات.

بالنسبة لآلية توجيه الأوامر وهي الآلية الأكثر إلزاماً من سابقتها لأنها تفرض على المعني التزاماً محدداً بالفعل أو الامتناع عن الفعل للكف عن خرق القواعد القانونية أو المساس بالمصالح العمومية أو الحقوق الفردية (كحقوق الأطفال والمراهقين)⁽³⁾.

وأخيراً بالنسبة لآلية إصدار قرارات تتضمن توقيع جزاءات: إن الآليات السابقة التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة قد تكون كافية في مجال تمكين الحقوق، في ظل وظيفة تقوم على أسلوب الإقناع أكثر من العقاب⁽⁴⁾، لكن تلج الضرورة في الكثير من الحالات اللجوء إلى آليات أكثر قوة وقمعا⁽⁵⁾، تصل إلى حد فرض الجزاءات. لكن إذا كان المبدأ يقضي بأن السلطة المختصة دستورياً بفرض الجزاءات هي السلطة القضائية وذلك

(1) Marie-José Guédon, Op.Cit., pp. 114-115.

(2) Michel Gentot, Op. Cit., p.81.

(3) فيتعلق مثلاً الأمر بالقيام بفعل معين توجيه المجلس العالي السمعي البصري أمر للمستغلين الخواص للراديو والتلفزيون بإضافة إعلان ضمن برامجهم في حالة إخلالهم بالتزاماتهم. أما الامتناع عن عمل فيتمثل مثلاً التوقف عن بث الأعمال السينمائية أو الخارقة للنصوص التنظيمية أو أحكام دفاتر الشروط، وفي حالة التغت توقع الغرامة المالية. راجع، Michel Gentot, Op.Cit., pp.81-82.

(4) I.bid., p.84.

(5) في قطاعات أهمها التي يتدخل فيها مجلس المنافسة الذي أنشئ من أجل قمع الممارسات المنافية للمنافسة.



استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، ألا تتعارض مسألة منح بعض السلطات الإدارية المستقلة سلطة توقيع الجزاءات⁽¹⁾ مع المبدأ السابق؟ إن الخرق مؤكد من ناحيتين: جمع السلطة المستقلة بيدها سلطتين وهما السلطة التنظيمية والجزائية معا من ناحية أولى، وتدخلها في اختصاص هيئة أخرى وهي الهيئة القضائية من ناحية ثانية. لكن ومع ذلك لا يشكل المبدأ عائقا في الدول التي تبنت فكرة القمع الإداري دستوريا⁽²⁾، وكذلك في الدول التي اعترفت فيها القاضي الدستوري بهذه الفكرة وعلى رأسها فرنسا، حيث بمناسبة منح المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات سلطة توقيع الجزاءات على أصحاب التراخيص⁽³⁾ بموجب القانون المتضمن إنشاء المجلس، كرس المجلس الدستوري في قراره رقم 248/88 المؤرخ في 1989/01/17 المذكور سابقا المبادئ التالية:

1- عدم تعارض منح سلطة توقيع الجزاءات للمجلس المكلف بضمان ممارسة حرية الاتصال السمعي والبصري في الإطار الضروري لأداء مهامه مع مبدأ الفصل بين السلطات⁽⁴⁾.

(1) حتى ولو كانت هذه الجزاءات هي من طبيعة إدارية وليست جنائية والتي تؤدي إلى تقليص دور القاضي وتساهم في تطور ظاهرة القانون الجنائي المستتر. راجع،

Louis Favoreu, le droit constitutionnel jurisprudentiel, RDP, n°02, 1989, p. 485.

(2) مثل اسبانيا طبقا لنص الفقرة 1 من المادة 25 من دستور 1978، وكذلك البرتغال في نص المادة 168 فقرة 1 من دستور 1976.

(3) وتتمثل هذه الجزاءات طبقا لنص المادة 42-1 من قانون إنشاء المجلس في التالي:

- إصدار قرار بتوقيف قرار منح الترخيص أو جزء من البرنامج لمدة شهر أو أكثر.
- تخفيض مدة الترخيص في حدود سنة.
- جزاء مالي يصاحبه توقيف قرار منح الترخيص.
- سحب الترخيص.

(4) ودعم المجلس الدستوري هذا المبدأ في قرار ثان له بتاريخ 1989/07/28 متعلقا بلجنة عمليات البورصة حيث قضى بأنه لا يمثل مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ دستوري آخر عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة بإمكانية ممارسة سلطة توقيع الجزاء. راجع،

Marie-José Guédon, Op.Cit., pp. 119-120, et B. Genevois, le conseil constitutionnel et l' extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse, à propos de la décision de conseil constitutionnel n° 89/260, du 28/07/1989, RFDA, n° 04, 1989, pp. 684-685.



2- عدم التعارض هذا لا يخص السلطات الإدارية المستقلة فحسب بل يخص كل سلطة إدارية⁽¹⁾، ولا يتأسس على ضرورة وجود علاقة سابقة بين السلطة المستقلة والشخص المعاقب، بل تتأسس على مخالفة هذا الشخص للالتزامات المفروضة عليه بالقوانين والتنظيمات المعمول بها في القطاع وهي تقترب من هذا المنطلق من العقوبة الجنائية⁽²⁾.

3- حتى ولو كانت مرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي أو الاجتماعي يتطلب هذا النوع من السلطة القمعية فإن المجلس الدستوري قد اشترط من أجل ممارسة السلطات المستقلة لهذه الصلاحية شرطين أساسيين يتمثلان في:

1/ ألا يكون الجزاء سالباً للحرية كالحبس أو السجن، لأنها في هذه الحالة تكون هذه السلطة قد اقتحمت مجالا يحتكره القضاء الجزائي، ومن ذلك يضع المجلس الدستوري الحد الفاصل بين العقوبة الجزائية والإدارية.

2/ أن تخضع هذه السلطة للضمانات التي كرسها المادة 8 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن والتي تكفل حماية الحقوق المضمونة دستوريا، وهي نفسها المبادئ المكرسة في القانون الجنائي وهي احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، مبدأ ضرورة العقوبة، مبدأ عدم رجعية القانون الأقصى وكذا مبدأ احترام حق الدفاع. بالإضافة إلى تسبب قرارات فرض الجزاءات وخضوعها لرقابة القاضي الإداري⁽³⁾.

(1) إذا كان الاعتراف للسلطات المستقلة بالسلطة القمعية لا يخالف مبدأ الفصل بين السلطات ولا الدستور، فإن أساس هذه السلطة كما أشار لذلك المجلس الدستوري الفرنسي في هذا القرار وفي قرارات أخرى يعود إلى الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية أثناء ممارستها لوظيفتها خصوصا عندما تتصرف بصفة انفرادية وتتمتع بسلطة التنفيذ ويبدو أن المشرع الفرنسي عندما منح المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات السلطة القمعية كان ذلك على أساس منحه حق منح التراخيص حيث تنشأ علاقة سابقة بينه وبين صاحب الترخيص. ولذلك لا نجده يمنح هذه السلطة للجنة الوطنية للإعلام الآلي والحرية بالرغم من المشاكل والحالات الخطيرة التي تتطلب مثل هذه الآليات. راجع، Marie-José Guédon, Op.Cit., p.119.

(2) Ibid., p.120.

(3) Michel Gentot, Op.Cit., pp.85-86.



بالإضافة إلى ما كرسه مجلس الدولة الفرنسي حديثاً من اشتراط توفر عنصر الحياد الموضوعي أثناء النطق بالجزاء بالاستناد إلى نص المادة 6 فقرة أولى من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان⁽¹⁾.

إن الحكمة من توفير مثل هذه الضمانات للشخص المعاقب تتمثل في كون هذه الجزاءات تؤثر على هؤلاء من خلال المساس بالحقوق انتقاصاً أو حرماناً ولذا فهذه الضمانات تكفل عدم الانحراف في تطبيقها والتعسف في النطق بها.

إن المشرع بتمكين السلطات الإدارية المستقلة لسلطة فرض الجزاء قد دعم بذلك فعلاً مسألة تمكين الحقوق، من خلال تجسيد هذه السلطة الفعلية للقواعد العامة سواء الصادرة عنها هي بالذات أو الصادرة من طرف المشرع أو السلطة التنفيذية، وحمى من وجه آخر هذه الصلاحية من إمكانية الانحراف بها أو التعسف في استعمالها باشتراطه ممارستها في ظل توفير ضمانات للشخص المعاقب.

النتائج المتوصل إليها:

إن مسألة تمكين الحقوق في ظل تدخل السلطات الإدارية المستقلة قد تطورت إيجابياً على ثلاث مستويات:

المستوى الأول تمثل في التطور الذي شهدته التقنية القانونية بداية من سنوات الثمانينيات والذي تفاعل مع مسألة تمكين الحقوق من ناحيتين: من الناحية الأولى وعي الفرد بضرورة تغيير دوره في المجتمع والدولة من مجرد متلقي للقواعد إلى مساهم في وضعها بإشراكه في تنظيم حياته على جميع المستويات. وتجسد ذلك في تعبيره عن وعيه هذا عن طريق جميع الوسائل والطرق الممكنة والمتاحة أمامه. أما من الناحية الثانية واستجابة لذلك المطلب ورضوخاً أمام متطلبات أخرى أصبحت

(1) في قراره المؤرخ في 28/10/2002 بناء على العريضة رقم 188/222 بين كل من شركة مساهمة في قطاع التأمينات ولجنة مراقبة القطاع، وقد بنى قراره على أساس أن المساس بعنصر الحياد يرتبط بطبيعة الوظائف الممارسة من طرف العضو المقرر. بينما تبنت المحكمة الأوروبية مقاربة للحياد الموضوعي في حكم PROCOLA بتاريخ 28/07/1995 مؤسسة قرارها على كيفية التنظيم الهيكلي للسلطة عندما يجمع العضو المقرر بين وظيفتين وهما التحقيق في النزاع والمشاركة في المداولة راجع بالتفصيل،

Xavier Prétot, le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes répond-il aux exigences de la CEDH?, RDP, n°6-2002, pp.1607-1617, et, Jean- Francois Brisson, les pouvoirs de sanction des autorités de régulation: les voies d'une juridictionnalisation, <http://www.cerdare.u-bordeaux4.fr>, pp.1-11.



عملية صناعة القواعد تتخذ منحى وأسلوب مغاير للأسلوب التقليدي، وذلك باعتماده في جانبه الإجرائي على التفاوض والتعاقد، وفي جانبه الموضوعي على تبني قواعد أكثر مرونة تتلاءم مع حاجة الفرد إلى التوجيه والإقناع أكثر من فرض الأوامر مباشرة.

المستوى الثاني وبالموازاة مع التطور السابق ومع تراجع دور الدولة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، ظهرت على المستوى المؤسساتي السلطات الإدارية المستقلة لتجسد الوجه الجديد لتدخل الدولة، والتي كانت من بين أهم مبررات ظهورها تقديم ضمانات أكثر فعالية لتمكين حقوق الأفراد في مجالات حساسة تواجه فيها هذه الحقوق تهديدات خطيرة منها تعسف أجهزة الدولة وعدم كفاية وملائمة تدخلاتها، ومنه لم يعد الأمر يتوقف عند الحديث عن حقوق الأفراد عند تكريسها في النصوص وإنما تمكينها الفعلي الذي تخدمه أكثر سلطات تحتك بشكل مباشر بالمشاكل المتجددة التي تواجهها هذه الحقوق.

المستوى الثالث والأخير يتمثل في أن مسألة تمكين الحقوق لا تتوقف عند إيجاد مؤسسات مغايرة للنموذج الكلاسيكي بل اكتمل إلى حد كبير مع منح هذه السلطات آليات فعالة للتدخل من حيث:

- قوتها القانونية، والمتجسدة في صلاحية إصدار قواعد تنظيمية حتى ولو تكرست بشكل محدود جدا سواء من حيث عدد السلطات المستقلة التي تتمتع بهذه الصلاحية، أو من حيث مضمون ومدى هذه التنظيمات والتي تتعلق بأمور تقنية أكثر منها مسائل مهمة وجوهرية تتعلق مباشرة بتنظيم تلك الحقوق.

- الشرعية الخاصة التي تتمتع بها والمستمدة من اقتناع الأفراد بها وحرصهم على اتباعها واعتماد السلطة السياسية عليها عند التشريع أو التنظيم، والمتمثلة في التوجيهات والتوصيات (القانون المرن) والتي بقدر ما هي مكرسة من قبل السلطات المستقلة، بقدر ما تخدم مسألة تمكين الحقوق بفضل ما يتوفر لدى هذه السلطات من تخصص وخبرة وحياد واستقلالية.

- تمكينها الفعلي للحقوق على أرض الواقع، وذلك من خلال إصدار القرارات الفردية التي تمنح بواسطتها الحقوق، وتحميها في حالة التعدي عليها من خلال فرض الجزاءات في إطار رقابة هذه السلطات لمختلف القطاعات.



Les ouvrages :

Les livres :

- 1/ Bertrand du Marais, droit public de la régulation économique, P.S.P /Dalloz, Paris, 2004.
- 2/ Dominique Schnapper, qu'est-ce que la citoyenneté? Gallimard, 2000.
- 3/ Fabrice Cassin, le rôle des autorités administratives indépendantes au regard des libertés fondamentales, thèse de doctorat, université panthéon Assas, Paris2, 1995.
- 4/ Gérard Marcou et Franck Moderne, droit de la régulation, service public et intégration régionale, tome1 comparaison et commentaires, l'Harmattan, Paris, 2006.
- 5/ Jacques Chevallier, l'Etat post-moderne, Droit et société, 2^e édition, L.G.D.J., 2004.
- 6/ Marie-José Guédon, les autorités administratives indépendantes, LGDJ, Paris, 1991.
- 7/ Martin Collet, le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes, L.G.D.J, Paris, 2003.
- 8/ Patrick Wachsmann, libertés publiques, Dalloz, Paris, 2005.

Les articles :

- 1/ Arnaut Haquet, le pouvoir réglementaire des autorités administrative indépendantes" réflexion sur son objet et sa légitimité", RDP, n°2-2008.
- 2/ Alain Jeanneney, le régulateur producteur de droit, <http://www.regulation.science-po.fr>.
- 3/ B. Genevois, le conseil constitutionnel et l' extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse, à propos de la décision de conseil constitutionnel n° 89/260, du 28/07/1989, RFDA, n° 04, 1989.
- 4/ Domenico Sorace, régulation, besoins collectifs et concurrence in Gérard Marcou et Franck Moderne, droit de la régulation, service public et intégration régionale, tome1 comparaison et commentaires, l'Harmattan, Paris, 2006.
- 5/ Emanuel Durieux, réforme du statut de la communication audiovisuelle en France, la loi du 17/01/1989 relative au conseil supérieur de l'audiovisuel, A.J.D.A, 3-1991.
- 6/ Gérard Marcou, régulation et service public les enseignements du droit comparé in Gérard Marcou et Franck Moderne, droit de la régulation, service public et intégration régionale, tome1 comparaison et commentaires, l'Harmattan, Paris, 2006.
- 7/ Gerard Marcou, la notion juridique de régulation, AJDA, 7/2006.
- 8/ Jacques Chevallier, vers un droit post-moderne? Les transformations de la régulation juridique, RDP , 3-199, 16/09/1998.
- 9/ Jacques Chevallier, l'Etat régulateur, RFDP, 3/2004, n°111.
- 10/ Jacques Chevallier, les enjeux de la déréglementation, RDP, 1-1987.

11/ Jacques Chevallier, régulation et polycentrisme dans l'administration française, la revue administrative, 301/1998,23/04/1998.

12/ Jacques Chevallier, "de la CNCL au CSA", AJDA1989.

13/ Jacques Chevallier, réflexions sur l'institution des autorités administratives indépendantes, la semaine juridique, n°23,04/06/1986.

14/ Jacques Chevallier, la régulation juridique en question, <http://www.Reds.msh-paris.fr>.

15/ Jean Morange, le principe d'impartialité et les autorités de régulations, RFDA,16-3 mai- juin2000.

16/ Jean- Francois Brisson, les pouvoirs de sanction des autorités de régulation: les voies d'une juridictionnalisation, <http://www.cerdare.u-bordeaux4.fr>.

17/ Louis Favoreu, le droit constitutionnel jurisprudentiel, RDP, n°02, 1989.

18/ Noëlle Lenoir et Herbert Maisl, la C.N.I.L et le control de l'administration, A.J.D.A, 20/12/1983.

19/ Paul Amselek, l'évolution générale de la technique juridique dans les sociétés occidentales, RDP, 1982.

20/ Pauline Maisani, Florence Weiner, réflexion autour de la conception post-moderne du droit, droit et société, 27-94, dans le site web, <http://www.Reds.msh-paris.fr/publications/revue/pdf>.

21/ Stéphane Braconnier, la régulation des services publics, RFDA, 1/2001, 21/11/2001.

22/ Xavier Prétot, le pouvoir de sanction des autorités administratives indépendantes répond-il aux exigences de la CEDH?, RDP, n°6-2002.

Les rapports :

1/ rapport du conseil d'Etat de l'année 2001, <http://www.Ladocumentation-francaise.BRP/014000275/0000.pdf>.

2/ Patrice Gélard, rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation sur les autorités administrative indépendantes ,n°3166- sénat n°404 (2005-2006), <http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r5-404-1.htm>.

3/Laurent Cohen- Tanugi, l'Etat et le système juridique, des propositions des entreprises, rapport du groupe de travail, mars91, <http://www.institut-entreprise.fr>.

Les séminaires :

1/François Ost, service public et droit en réseau, Europe, marché et service universel dans la société de l'information, séminaire droit, temps, changement, 2002-2003.

Les sites web :

1/François Ost, Michel van Kerchove, de la pyramide au réseau? Vers un nouveau mode de production de droit?, [http://www.dhdi.free.fr/recherche/theoriedroit/articles/ostvd k pyrami.pdf](http://www.dhdi.free.fr/recherche/theoriedroit/articles/ostvd%20pyrami.pdf).



2/Laurent Pech, droit et gouvernance: vers une "privatisation" du droit, chaire MCD, mars2004, <http://www.chaire-med.ca/,pp.22-23>

3/Bernard Jouve, l'empowerment: à quelles conditions? Pour quels objectifs?, <http://www.Chaire-unesco.entpe.fr.../pouvoirs locaux- empowerment.pdf>.

4/European Consumer Law Group, le soft law et l'intérêt du consommateur, revue européenne de droit de la consommation, 2001,in, Nicolas Dupont, le droit mou professionnel d'initiative privée, quel intérêt pour les consommateurs?, http://mineco.fgov.be/protection_consumer/concils/consumption/pdf.

5/Philippe Boure, régulations et dérégulations libéral des medias audiovisuels,(2004),<http://www.acrimed.org/article1614.html>.