

بحث

الرقابة القضائية على قرارات

الهيئات العامة المستقلة

الباحث

أحمد محمد عمر صالح

المعيد بدرجة الدكتوراه بقسم القانون العام

كلية الحقوق - جامعة أسيوط

ملخص البحث

تُعَدُّ الهيئات العامة المستقلة التي تسود كثيرًا من النظم القانونية في الوقت الحاضر فكرة حديثة العهد نسبيًا ، ومظهرًا جديدًا من مظاهر تدخل الدولة في بعض المسائل التي لم تألف مثل هذا التدخل من خلال إنشاء أجهزة تضطلع ببعض الوظائف التي تهدف إلى مراقبة نشاطات السلطة العامة ورصد انحرافاتهما بما يضمن تحقيق الاستقرار القانوني ، ودفع عجلة التنمية في الدولة بالاتجاه الصحيح .

لذا فقد عرف التطور الاقتصادي والسياسي في العالم العربي أبعادًا مختلفة أدت بشكل عام إلى اندماج أسواقه في حقول التجارة والاستثمارات المباشرة ، وانتقال الأموال ، والقوى العاملة ، والثقافات ضمن إطار من رأسمالية حرية الأسواق ، وكان لهذا التطور السريع متطلبات عدة انعكست على الوضع الداخلي في الدول العربية ؛ فلكل هذا ورغبة من الدول العربية في اللحاق بركب التنمية والتطور ، والرقي بعجلة التنمية وحماية النظام العام في نفس الوقت ، أُستحدثت ما أطلق عليه السلطات الإدارية المستقلة ، إذ بدأ هذا النوع من الهيئات الحديثة بالظهور في الولايات المتحدة الأمريكية ، ثم ظهرت بعد ذلك في فرنسا كضرورة لتعويض انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي ، وتبنت العديد من الدول العربية هذه الفكرة المستحدثة ؛ فكانت مصر ، وتونس والجزائر ، والمغرب السباقة في تبني هذا المنهج .

المقدمة :

الحمد لله الذي رضي لنا الإسلام ديناً ، وفتح لنا من خزائن علمه ، ومَنَّ علينا بالتحلي بشرعه الشريف ظاهراً وباطناً ، عملاً و يقيناً ، وجعل أجلّ كتبه فرقانه الذي لا يأتيه الباطل من بين يديه ولا من خلفه ، كتاب حوى الماضي والحاضر ، وجمع بين شتى الأمور ، ولم يترك صغيرة ولا كبيرة إلا أحصاها مصداقاً لقوله تعالى ﴿ مَا فَرَطْنَا فِي الْكِتَابِ مِنْ شَيْءٍ ﴾^(١)

^(١) سورة الأنعام من الآية رقم ٣٧ .

وأشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له ، وأشهد أن سيدنا ومولانا محمداً عبد الله ورسوله ، اللهم صلِّ وسلم وبارك عليه وعلى آله وصحبه وسلم وبعد ...

تُعَدُّ السلطات الرئيسية في أيَّة دولة ثلاثاً هي : السلطة التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، ومن ثَمَّ فقد أفرزت الحاجة إلى ضرورة تأسيس هيئات (مستقلة) يُعهد إليها الدستور بممارسة اختصاصات وأهداف محددة بقصد التقليل من عبء المهام التي أُنيطت بالسلطات الثلاث أعلاه ، وباعتبار أن تلك الهيئات المستقلة تمثل جزءاً من الهيكل الإداري للدولة تعمل ضمن مبدأ المشروعية التي تعني خضوع الجميع للقانون ، وبما يؤمن للأفراد اقتضاء حقوقهم المشروعة تجاه التصرفات التي تجريها تلك الهيئات .

ومن هذا المنطلق منح القانون تلك الهيئات سلطة الرقابة على أعمال الهيئات الإدارية التقليدية بغية إصلاح الجانب الهيكلي للجهاز الإداري في الدولة ، وتحديد أوجه القصور الذي قد يعترى أساليب العمل المتبعة بقصد تحديثها وتطويرها(١).

ومما تجدر الإشارة إليه أن تلك الهيئات التي خولها المشرع صلاحيات رقابية وتنظيمية واسعة خارج التدرج الهرمي لا تخضع لأية رقابة رئاسية كانت أو وصائية ، كما أنَّها لا تخضع لنظام قانوني موحد ؛ فتشكيلة هذه الهيئات وطريقة تعيين أعضائها ، وكذا الوسائل التي تضمن استقلاليتها ، وحتى الأسلوب المستعمل لإنشائها يختلف من هيئة لأخرى .

على أية حال فقد برزت السلطات العامة المستقلة على شكل هيئات إدارية مستقلة ، ثم تَحَوَّلَتْ إلى هيئات دستورية مستقلة تمثل شكلاً جديداً من التنظيم للهيكل العمومية يجمع بين بعض القواعد الديمقراطية ، والتصرف الإداري الحديث الذي يقوم على مفهوم الحياد ، والشفافية في إدارة الشأن العام .

(١) ينظر : د / حنان القيسي : (مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥م) كلية القانون ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العدد ١٦ ، ٢٠١٤م ، ص ٤ .

أولاً - أهمية موضوع البحث :

يعتبر هذا الموضوع من الموضوعات المهمة التي يفرضها الواقع والمستقبل ، وله أهمية بالغة من الناحية العلمية والعملية :

الأهمية العلمية :

تتجلى الأهمية العلمية لموضوع الدراسة في توضيح الجانب النظري والقانوني ، ودراسة الأبعاد القانونية لاستقلالية الهيئات العامة المستقلة عن السلطة التنفيذية في التشريع المصري ، كما تتبين الأهمية العلمية لهذا البحث في المساهمة في تقديم دراسة تجمع بين موضوع سياسي بالدرجة الأولى من جهة ، وموضوع اقتصادي من جهة أخرى في قالب قانوني .

الأهمية العملية :

تكمن الأهمية العملية لموضوع البحث في مجالات متعددة فتشمل : مجال الرقابة على البنوك والأسواق ومجالات حقوق الانسان ، وجميع المجالات الاقتصادية ، والإدارية ، والتنظيمية ، وغيرها من مجالات البحث العلمي ، ومجالات الطاقة ، ولا يعني اتساع مجالات عملها أنها تقوم بمهام عامة وواسعة ، بل أنها تقوم بدور متخصص ودقيق في مجالات محددة ، كما تتبع في عملها أساليب فنية تعتمد على التخصص العلمي والعملية الدقيق مما يجعل أعضائها يتمتعون بقدر كبير من الخبرات الفنية .

ثانياً - أسباب اختيار الموضوع :

تُعَدُّ الهيئات العامة المستقلة محل دراسات مهمة خاصة في فرنسا ، إلا أنَّ الأمر مختلف في مصر ولذلك بقي موضوع تلك الهيئات الإدارية حديثاً نسبياً ، مما دفع الباحث إلى اختيار هذا الموضوع ؛ لأهميته البالغة في الوضع الراهن .

ثالثاً - صعوبات البحث :

واجهت الباحث عدة صعوبات أثناء إنجازها للبحث تتمثل في حداثة الموضوع ، وقلة المراجع المتخصصة وصعوبة تجميع القوانين ، بالإضافة إلى التعديلات المستمرة لها ، واللجوء إلى العديد من الأنظمة الوطنية لكثير من الدول .

رابعاً - خطة البحث :

يتكون البحث من مقدمة ، ومطلب تمهيدي ، ومبحثين ، وخاتمه ، وفهرس .
المطلب التمهيدي - مفهوم الهيئات العامة المستقلة .
المبحث الأول - حدود الرقابة القضائية على قرارات الهيئات العامة المستقلة .
ينقسم إلى مطلبين :

المطلب الأول- الجهة القضائية المختصة برقابة قرارات السلطات العامة المستقلة في فرنسا .
المطلب الثاني- الجهة القضائية المختصة برقابة قرارات الهيئات العامة المستقلة في مصر .
المبحث الثاني - نظم وإجراءات الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة .
ينقسم إلى مطلبين :

المطلب الأول - إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا .

المطلب الثاني - طرق الطعن في القرارات الصادرة عن الهيئات العامة المستقلة في مصر .

المطلب التمهيدي

مفهوم الهيئات العامة المستقلة

تُعَدُّ السلطات الإدارية المستقلة إحدى السمات الأساسية واللازمة للدولة الحديثة ، حيث ظهرت نتيجة للتطورات التي لحقت بدور الدول في المجال الاقتصادي والإداري ، وانتقالها من دور الدولة الحارسة إلى الدولة المنظمة ، وبذلك تُعَدُّ شكلاً من أشكال نشاطها وتدخلها ؛ إذ تعمل على تنظيم السوق ، والنهوض بالوظيفة التنظيمية للدولة^(١).

وبالرجوع إلى مختلف القوانين المنشأة لهذه الهيئات ، نجد أن المشرع لم يتعرض في أيٍّ منها لوضع تعريف دقيق محدد ، لذا فإنَّ هناك شبه إجماع من طرف شراح القانون الإداري على صعوبة وضع تعريف محدد لها والسبب في ذلك يرجع لتعددتها ، واختلاف مجالاتها ، وتباين نمط عملها من دولة لأخرى ، ومن ثمَّ سيحاول الباحث تناول مفهوم الهيئات المستقلة من الناحية اللغوية ثم التعريف الاصطلاحي .

أولاً - التعريف اللغوي :

إن مصطلح (الهيئات العامة المستقلة) كما هو واضح يتكون من ثلاث كلمات مركبة ، سيحاول الباحث التطرق إلى كل منها على حدة .

١ - الهيئات :

كلمة هيئات في اللغة لها معانٍ عديدة ومنها "أصحاب المناصب ومن لهم شأن " ويقال : عفا الإمام عن ذوي الهيئات ، أي : أصحاب المناصب .

(١) M. Gentot, Marchés et autorités administratives indépendantes, L.P.A., 17 septembre 2001 no 185, P. 10; A. Louvaris, Lois techniques et droit à un process équitable: le cas des lois de régulation économique, L.P.A., 5 juillet.

اسم الهيئة (في علم الصرف) اسم يدل على هيئة حدوث الفعل وصورته ، ويصاغ من الفعل الثلاثي على وزن فِعْلَةٌ ، مثل جِلْسَةٌ ، يقال كان ذا هيئة : مهيب الطلعة / وقورر^(١).

والهيئةُ : " منظمة أو جماعة من الناس تقوم بعمل خاص أو عبارة عن مجموعة من الأشخاص المتخصصين في مجال معين ، مهمتهم تتحصر في تقديم الاقتراحات " (٢) ، وهيئةٌ أيضًا : حالُ الشيءِ وَكَيْفِيَّتُهُ .

وهيئات الدولة : " تعني المؤسسات ، والمنظمات والإدارات العليا ، والهيئات القضائية " (٣) ، والهيئات الإدارية المستقلة عبارة عن " وحدات إدارية مستقلة تقوم بأوجه نشاط فنية تتطلب قدرًا كبيرًا من التخصص " (٤).

٢- العامة :

تعني كلمة العامة : عموم الشيء وشموله فمثال ذلك عامة الشعب أي : عموم طوائف الشعب ، وتعني كذلك : الأعيان ، والنبلاء والنخبة ، والجمع عوام ، يقال : جاء القوم عامة أي : جميعًا .

٣- المستقلة :

كلمة الاستقلالية لها معانٍ عديدة في اللغة ومنها :
استقلالية : "مصدر صناعي من استقلال ، وتعني حق فرد أو جهاز أو جماعة في تنظيم شئونها الداخلية بحرية مطلقة دون التأثير بعامل خارجي مثل ترسيخ مبدأ استقلالية القضاء " (٥).

^١ (الفيروز أبادي : (القاموس المحيط) مادة (ه - ي - أ) .

^٢ (د/ مروان العطية (معجم المعاني الجامع) مادة (ه - ي - أ) .

^٣ (جبران مسعود : (معجم الرائد الصغير) دار العلم للملايين ، بيروت ، أول معجم أبجدي عربي ، مادة (ه - ي - أ) .

^٤ (الفيروز أبادي : (القاموس المحيط) مادة (ه - ي - أ) .

^٥ (د/ مروان العطية : (معجم المعاني الجامع) مادة قلّ .

كلمة استقلال : مصدر استقل أي : تحرر من أية سلطة خارجية ، كما تعني " تقرد البلاد بحكم نفسها وبتقرير مصيرها وسياستها من غير أن يشاركها في ذلك أجنبي ، وتعني كلمة استقل الشعب أي : استكمل سيادته وأدار شؤونه بنفسه "(^١) .

ثانياً- التعريف الاصطلاحي :

تتنوع التعريفات الاصطلاحية إلى تعريفات تشريعية ، وأخرى فقهية وعليه يتبين أنه من خلال استقراء النصوص الدستورية والقانونية المنظمة للهيئات المستقلة يظهر لنا عدم وجود تعريف تشريعي لها ، ويُعد ذلك مسلماً محموداً من قبل المشرع ، إذ يتعذر وبحسب واقع هذه الهيئات واختلاف مميزاتها من دولة إلى أخرى وضع تعريف مانع جامع لها ، لذا سيتم التعويل في تعريفها على ما تيسر للباحث من اتجاهات فقهية(^٢) .

التعريف الفقهي :

ترك المشرع المصري مهمة وضع التعاريف للفهاء ورجال القانون ، ونظراً لتعدد المسميات التي أطلقت على هذه الهيئات والمتباينة بين وكالات ، ولجان ، وسلطات ، وجمعيات ، ومراكز ، ومكاتب ، وهيئات ، وغيرها من المسميات ، والتي وإن اختلفت في اللفظ إلا أنها تلتقي حول نفس المعنى ، إلا أن هذا المعنى والمضمون الموضح للهيئات العامة المستقلة في حد ذاته وجد نوع من الاختلاف في تحديده من طرف شراح القانون فهناك العديد من التعريفات الفقهية تختلف من فقيه لآخر ومن دولة لأخرى ؛ فذهب جانب من الفقه إلى تعريف الهيئات العامة المستقلة بأنها :

(^١) جبران مسعود : (معجم الرائد الصغير) دار العلم للملايين ، بيروت ، أول معجم أبجدي عربي ، مادة : قل .

(^٢) ينظر : هشام جميل كمال أرحيم : (الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق) " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه ، جمهورية العراق ، وزارة التعليم والبحث العلمي ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، بدون سنة نشر ، ص ٨ .

" هيئات تنشأ عن طريق السلطة أو بواسطة قرار والتي يمكن أن تكون بديباجة ملكية أو بتشريع أو بقرار وزاري بسيط ، وذلك بهدف تأدية خدمة عامة ، ووظيفة تريد الحكومة أن تقوم بها"^(١) ، والواضح من هذا التعريف أنه لم يحدد المفهوم الدقيق لهذه الهيئات بقدر ما وضح طريقة الإنشاء ، وحدود الاستقلالية فيها .

بينما عرفها البعض بأنها : هيئات وطنية سيادية ذات طابع إداري صرف ، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ، فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفة ، إلا أنها تخضع للرقابة القضائية^(٢).

كما عرفها فريق ثالث من الفقه بأنها "هيئات فنية متخصصة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية تتمتع بمجموعة من الصلاحيات والامتيازات التي تتيح لها اتخاذ القرارات في بعض الأحيان"^(٣) ، أو أنها: أجهزة تنظيمية فنية متخصصة تقوم بمجموعة عمليات للتأكد من تحقيق الهيئات الخاضعة للرقابة أهدافها المنشودة ، مع إعطاء تلك الهيئات المستقلة سلطة اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب^(٤).

بينما ذهب جانب آخر من الفقه إلى تعريفها من الجانب الموضوعي بأنها : عملية تقييم وفحص ومراجعة تقوم بها أجهزة متخصصة للتأكد من تحقيق الجهاز الإداري الخاضع للرقابة للأهداف والسياسات والبرامج الموضوعية له مع إعطاء هذه الهيئات سلطة اتخاذ القرارات

^(١) د/ عبد الله حنفي : (السلطات الإدارية المستقلة) " دراسة مقارنة" دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠م ، ص ٤٣ .

^(٢) ينظر : حسام الدين بركيبة : (الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة) مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي ، تخصص قانون إداري ، جامعة قاصدي مبراح ، ورقلة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، ٢٠١٣م / ٢٠١٤م ، ص ٩ .

^(٣) عبد الستار حمد إنجاد الجميلي : (رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة) رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، ٢٠٠٤م ص ٤٠ .

^(٤) ينظر : د/ عبد السلام بدوي : (الرقابة على المؤسسات العامة) مكتبة الانجلو المصرية ، القاهرة ، بدون سنة نشر ، ص ٩١ .

المناسبة التي تضمن سير العمل ، وأن تتوافر فيها المعايير التي تحدد درجة الانحراف عن الأهداف المرسومة لها^(١).

ومنهم من عرفها بأنها " أجهزة تنظيمية تعمل وفق منهج علمي شامل ، يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم الاقتصادية ، والمحاسبية ، والإدارية ، تهدف إلى المحافظة على المرافق العامة ، ورفع كفاءتها وتحقيق الفاعلية من النتائج المحققة منها"^(٢) .

ومن الملاحظات التي يمكن أخذها حول هذه التعريفات ، عدم إبراز الصفة الجوهرية التي يجب أن تتمتع بها هذه الهيئات والمتمثلة في صفة الاستقلالية ، فضلاً عن كونه لم يأت بما يميز تلك الهيئات عن غيرها من أجهزة السلطة التنفيذية ، إذ أن أجهزة الدولة سواء كانت جهات إدارية تابعة للسلطة التنفيذية أو كانت مستقلة عنها هي أجهزة تنظيمية تعمل وفق منهج علمي شامل ، وتهدف إلى المحافظة على المرافق العامة ، ورفع كفاءتها ، وتحقيق النتائج المحققة منها .

كما نادى بعضهم بتعريفها بأنها : عبارة عن الأشراف والتوجيه الذي يمارس من قبل سلطة خارجية مستقلة عن الحكومة ، للتعرف على كيفية سير العمل في الجهة الخاضعة للرقابة ، والتأكد بأن الموارد البشرية والمادية المتاحة قد استخدمت وفق ما هو مخطط لها^(٣).

ويرى الباحث أنّ هذا التعريف يمكن إطلاقه على الوظيفة الرقابية التي تمارسها الهيئات المستقلة ، كونه لا يعطي وصفاً دقيقاً لتلك الهيئات من خلال اكتفائه بوصفها بالسلطة الخارجية المستقلة عن الحكومة ، دون بيان تفاصيلها ومرجعيتها .

^١ (ينظر : د/ عوف محمد الكفراوي : (الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق) منشأة معارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٨م ، ص ٢٠ .

^٢ (د/ يوسف شباط : (المالية العامة) الكتاب الثاني ، جامعة دمشق ، ١٩٩٥م ، ص ٢٣٥ .

^٣ (ينظر : د/ عوف محمد الكفراوي : (الرقاب المالية بين النظرية والتطبيق) المرجع السابق ، ص ١٦ .

رأي الباحث :

يرى الباحث أنّ وظيفة الهيئات المستقلة تتمثل في التحقق من مدى ملاءمة عمل الأجهزة التنفيذية للهدف المرجو منه ، دون أن تكون لها صلاحية التدخل لتصحيح عمل تلك الأجهزة ، أي : مهمتها تقتصر على التقييم لا التقويم .

على أية حال فإنه ومن خلال التعريفات السابقة يمكن استنتاج تعريف شامل لجميع جوانب الهيئات العامة المستقلة وهو كالتالي :

الهيئات العامة المستقلة عبارة عن : هيئات إدارية غير قضائية ، ليست خاضعة لسلطة الحكومة مهمتها القيام بضبط القطاعات الحساسة في الدولة سواء الاقتصادية ، أو الإدارية ، أو المالية ، أو المتعلقة بضمان احترام الحقوق والحريات الأساسية للمواطن في إطار من الشفافية والفعالية ، والنزاهة .

المبحث الأول**حدود الرقابة القضائية على قرارات الهيئات العامة المستقلة**تَوْطئةُ :

إنّ تحديد الجهة القضائية المخولة مراقبة نشاط الأجهزة الرقابية المستقلة ، وما يصدر عنها من قرارات تنطوي على جزاءات إدارية يثير الكثير من المشكلات القانونية ، ولا سيّما في بعض الأنظمة التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج ، أي : القضاء العادي ، والقضاء والإداري ، وإذا كانت القواعد العامة في توزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري تقضي بأنّ القضاء الإداري هو صاحب الاختصاص الأصيل بنظر الطعون الإدارية فإنّه يتبين في بعض الأحيان أنّ المشرع قد يخرج عن هذه القواعد ، ويسند إلى القضاء العادي مهمة الفصل في منازعات تُعدُّ بحسب طبيعتها منازعات إدارية ، لما يراه أنّ هذا القضاء هو الأجدر بالفصل في هذه المنازعات ، وللحديث عن الرقابة القضائية على قرارات الهيئات العامة المستقلة تم تقسيم الدراسة في هذا المبحث على النحو الآتي :

المطلب الأول- الجهة القضائية المختصة برقابة قرارات السلطات العامة المستقلة في فرنساالمطلب الثاني- الجهة القضائية المختصة برقابة قرارات الهيئات العامة المستقلة في مصر .**المطلب الأول****الجهة القضائية المختصة برقابة قرارات السلطات العامة المستقلة في فرنسا**

باستقراء الوضع في فرنسا يمكن القول بعدم وجود سياسية موحدة للمشرع الفرنسي بخصوص تحديد الجهة القضائية المختصة بمراقبة نشاط الأجهزة الإدارية المستقلة ؛ فعلى سبيل المثال صدر مرسوم بقانون في ٦ يوليو عام ١٩٨٧ م ، عدّل المشرع بموجبه المرسوم الصادر في الأول من ديسمبر لعام ١٩٨٦ م ، بشأن القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة .

وأناط بمحكمة استئناف باريس - وهي فرع من القضاء العادي- مهمة الفصل في المنازعات الناشئة عن القرارات التي يتخذها مجلس المنافسة بعد أن كانت من اختصاص مجلس الدولة ، كما صدر قانون في ٢٢ يناير ١٩٨٨ م ، وأُسندَ بموجبه إلى تلك المحكمة مهمة الفصل في الطعون المرفوعة عن الجزاءات الإدارية التي تتخذها لجنة عمليات البورصة ، وقد طُعن بعدم دستورية النصوص التي سلبت اختصاص مجلس الدولة بنظر هذه الطعون تأسيسًا على أنّ المجلس طبقًا للدستور يُعدُّ الجهة القضائية الوحيدة المختصة بنظرها ، وأنَّ إسناد نظرها إلى جهة قضائية أخرى يُعدُّ انتهاكًا للدستور^(١) .

وقد رفض المجلس الدستوري هذا الطعن لأسباب حاصلها : أنّه وإن كان لا يجوز للمشرع أن ينزع من مجلس الدولة اختصاصه بالفصل في منازعة إدارية ، إلا أنّ خروجًا على هذا الأصل يجوز استثناء أن يسند مهمة الفصل في منازعة إدارية إلى جهة قضائية أخرى ، إذا كان ذلك ضروريًا لحسن سير العدالة^(٢) ، وقرر المجلس في هذا الخصوص أنه إذا كان

(١) ينظر : د / هاجر طه عبد المولى: (الجزاءات المالية للسلطة الإدارية المستقلة) " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه ، جامعة المنصورة ، كلية الحقوق ٢٠١٤ م ، ص ٣٦٣ .

(٢) V. aussi, Décis., 23 janv. 1987, 96-224 Dc, Rec. 78. (٢)

قانون المنافسة قد وحد جهة الاختصاص القضائي بنظر سائر المنازعات عن نشاطه وحددها في محكمة استئناف باريس تحت رقابة محكمة النقض ، فإنه لم يخالف بهذا المسلك المبدأ الأساسي الذي قرره القوانين بشأن الاختصاص الاستثنائي لمجلس الدولة^(١).

وخطوفاً من المجلس من أن يتوسع المشرع في استثناء الفصل في بعض المنازعات الإدارية ، ونقل الاختصاص بنظرها إلى القضاء العادي ؛ فقد قيد سلطته تلك واستلزم أن يكون الهدف من ذلك توحيد وتفسير أحكام قانون معين^(٢) ، ذلك أنه قد يترتب على تطبيق قانون معين نشأة بعض المنازعات التي تكون مختلفة في طبيعتها ونتائجها ، وتتنازع أكثر من جهة اختصاص الفصل فيها ؛ فيدخل بعضها في ولاية القضاء العادي وينعقد الاختصاص لبعضها الآخر لجهة القضاء الإداري ، وهو ما يفضي إلى تضارب في تفسير القانون الواحد وبالتالي فإن من مقتضيات حسن سير العدالة توجب أن تتولى جهة قضائية واحدة تخضع لرقابة محكمة عليا مهمة الفصل في هذه المنازعات ، وهو ما يؤدي إلى توحيد المراكز القانونية لأصحاب الشأن وهو أمر تفرضه موجبات العدالة .

ويذهب البعض^(٣) إلى أن هذا الموقف الذي اتخذه المجلس الدستوري هو أمر توجيه مقتضيات تقريب العدالة إلى مواطن المتقاضين ، وإرساء عدالة سريعة ناجزة على أساس أن محاكم القضاء العادي منتشرة في أنحاء فرنسا وقريبة من أماكن المتقاضين على عكس الحال بالنسبة إلى محاكم القضاء الإداري التي هي محدودة العدد وبعيدة عن مواطن المتقاضين ، ويرى أن تلك الاعتبارات هي التي دفعت المجلس إلى أن يقر بدستورية القانون الذي أناط

^(١) ينظر : د/ محمد عبد اللطيف : (قانون القضاء الإداري) الكتاب الأول ، نظام القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠١١م ، ص ٢٨٠ .

^(٢) Favoreu (L), " droit administrative et droit constitutionnel", Rev. dr. adm. 1989. · (p. 678

Genvois (B.): Le conseil constitution net et l'exténuation des pouvoirs de la (· commis- sion des opérations de bourse, R.F.D. Ad. 1989. p. 675.

بمحكمة استئناف باريس وحدها بمهمة الاختصاص بنظر الطعون على الجزاءات التي تتخذها لجنة عمليات البورصة .

ولقد واصل المشرع الفرنسي مسلكه في منح جهة القضاء العادي ممثلاً في محكمة استئناف باريس مهمة الاختصاص برقابة نشاط بعض الأجهزة التي تمثل سلطات مستقلة ، وذلك بمنحه سلطة نظر الطعون التي ترفع عن الجزاءات التي تتخذها هذه السلطات ، ومن هذه الأجهزة مجلس سوق الأوراق المالية ، ومجلس بورصة القيم المنقولة ، ومن المعلوم أن هاتين السلطتين قد حلت محلها هيئة الأسواق المالية.

أما بخصوص لجنة عمليات البورصة ، فلم يكن اختصاص القضاء العادي بنظر الطعون المرفوعة ضد القرارات التي تتخذها من قبيل الاختصاص الاستثنائي على غرار مجلس المنافسة إذ خرج المشرع الفرنسي عن هذا النهج ، ومنح محكمة استئناف باريس مهمة الفصل في الطعون المرفوعة عن القرارات التي تصدرها هذه اللجنة سواء انطوت على قرارات إدارية أو كانت عبارة عن أوامر أو تصاريح ، ويقصد بهذه القرارات إما التصريح بالقيام ببعض أوجه العمليات المالية ، وإما معاقبة بعض أوجه السلوك المخالفة للقواعد التنظيمية الملزمة^(١).

علاوة على ذلك فقد منح المشرع محكمة استئناف باريس مهمة الفصل في الطعون المرفوعة على القرارات التي تصدرها سلطة تنظيم الاتصالات ، ولجنة تنظيم الكهرباء كأحد السلطات العامة المستقلة التي تتعلق بالمنازعات التي تثور بين القائمين بالنشاط الاقتصادي الخاضع للتنظيم^(٢).

(١) Ord. 28 septembre 1967, art. 12 (red. L.2 août 1989) (art. L. 621030 c.mon et fin.), O. no 90-263, 23 mars 1990..

(٢) CPT, art. L. 36-8 en ce qui concerne L'ART et L. 10 févr. 2000, art. 38 en ce qui concerne la CRE; G. du puy-Montbrun et B. Marter, La commission de régulation de l'électricité, op.cit., p.9.

وقد ذهب البعض^(١) إلى أنّ الفصل في المنازعات بين القائمين بالنشاط أو المشغلين يُعدُّ شكلاً أصيلاً للنشاط التنظيمي تتولاه كل من سلطة تنظيم الاتصالات ، ولجنة تنظيم الكهرباء ، وبالتالي تختص سلطة تنظيم الاتصالات الفرنسية بالتدخل لتسوية المنازعات الناشئة عن رفض الترابط بين الشبكات^(٢) ، أو فشل المفاوضات التجارية ، أو عدم الاتفاق بشأن إبرام أو تنفيذ إحدى اتفاقيات الترابط أو الدخول إلى الشبكات ، أما بخصوص لجنة تنظيم الكهرباء فإنها تختص بتسوية المنازعات المتعلقة باستخدام الشبكات العامة لنقل وتوزيع الكهرباء .

وعند سكوت المشرع عن تحديد القاضي المختص بنظر الطعون في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة التي تكون في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة ، فإنّه يتعين في هذه الحالة إعمال القواعد العامة التي تقضي بعقد الاختصاص للقضاء الإداري ، ويضرب مثلاً على ذلك بمرسوم ٢٦ أغسطس لعام ١٩٧٥ م ؛ فطبقاً لهذا المرسوم يندرج ضمن اختصاصات مجلس الدولة الطعون التي يرفعها أصحاب الشأن على القرارات الإدارية التي تتخذها الأجهزة جماعية التشكيل ذات الاختصاص الوطني ، وقد فسر مجلس الدولة هذا المرسوم بأنه لا يمنحه سوى الاختصاص بنظر الطعون التي تستند إلى تجاوز السلطة^(٣).

ومن ثَمَّ يرى أنه عند تحديد جهة الاختصاص يجب التمييز حسب طبيعة الطعن ؛ فإن كان سبب الطعن هو تجاوز الجهة الإدارية لسلطتها المحددة قانوناً ؛ فإنّ مجلس الدولة يكون هو المختص بنظر هذه الطعون كما أنه وبطبيعة الحال فإنّ السلطات الإدارية المستقلة تدخل

^(١) ينظر : د/ محمد عبد اللطيف : (القانون العام الاقتصادي) " دراسة مقارنة " جامعة الكويت ، ٢٠١٢م ، ص٣٤٦ .

^(٢) يُعرف الترابط بين الشبكات بأنه: التوصيل بين الشبكات المرخص بها لمشغلين أو أكثر الذي يسمح بحرية اتصال المستخدمين فيما بينهم ، أيًا كانت الشبكات التي يرتبطون بها أو الخدمات التي يستعملونها ، الفقرة السابعة عشر من المادة رقم ١ من قانون تنظيم الاتصالات رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٣ م .

^(٣) (2.6.) Modifiant le décret- loi du 30 septembre 1953, art.

في دائرة الأجهزة الجماعية التشكيل ذات الاختصاص الوطني ، وعلى العكس من ذلك تكون المحكمة الإدارية هي المختصة بنظر الطعون المرفوعة بطلب التعويض وهو ما يسمى طعون القضاء الكامل .

كما تعتبر محكمة استئناف باريس الممثل عن جهة القضاء الإداري لدى نظرها الطعون على القرارات الإدارية الصادرة عن سلطة الأسواق المالية ، وأخيراً تختص بنظر طعون التعويض المقامة ضد سلطة الأسواق المالية طبقاً لما استقرت عليه محكمة النقض الفرنسية مؤخرًا^(١) .

المطلب الثاني

الجهة القضائية المختصة برقابة قرارات الهيئات العامة المستقلة في مصر

خلت التشريعات المصرية في معظمها من نص صريح واضح يحدد الجهة القضائية المنوط بها رقابة أعمال وقرارات الهيئات العامة المستقلة ، وهو ما دعا إلى ضرورة إعمال القواعد العامة المتعلقة بتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء العادي والإداري لمعرفة وتحديد هذه الجهة ، ولا شك أن قواعد الاختصاص الولائي تُعدُّ من النظام العام التي لا يجوز للأفراد ولا أي جهة قضائية مخالفتها ، ومن ثمَّ تُعدُّ مسألة الاختصاص من المسائل المطروحة دائماً على المحكمة التي تنتظر النزاع ؛ فإذا تبين لها أنها غير مختصة ولأئياً بنظر الطعون المطروحة عليها تعين أن تقضي بعدم اختصاصها ولأئياً بنظره وإحالته إلى جهة القضاء المختصة بنظره^(٢) .

^١ ينظر : د/ وليد محمد الشناوي : (الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي) " دراسة مقارنة " المكتبة العصرية ، ٢٠٠٨م ، ص ٣٥٠ .

^٢ (ينظر : د / هاجر طه عبد المولى : (الجزاءات المالية للسلطة الإدارية المستقلة) " دراسة مقارنة " المرجع السابق ، ص ٣٦٥ .

فالقاعدة الأصولية التي تحكم مسألة الاختصاص الولائي في مصر، وتحدد اختصاص كل من جهتي القضائيين الإداري، والعادي تقوم على أن القضاء العادي هو صاحب الاختصاص الأصيل في نظر سائر المنازعات التي لا يختص بها حصراً مجلس الدولة؛ فقد حدد المشرع المصري اختصاصات هذا المجلس على سبيل الحصر في المادة العاشرة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، الصادر بإنشائه^(١).

وقد درجت أحكام القضاء الإداري في مصر على تأكيد هذه القاعدة؛ ففي أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا جاء فيه "أن المشرع آثر أن يحدد اختصاصات مجلس الدولة بنظر منازعات معينة على سبيل الحصر ومن مقتضيات ذلك: أن تكون محاكمة ذات اختصاص ضيق، وأن يكون اختصاص الجهة الأخرى التي لم يحدد اختصاصها على سبيل الحصر أوسع؛ لأنها تكون بذلك صاحبة الاختصاص العام"^(٢).

(١) عدت المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، المسائل التي يختص بها مجلس الدولة في ثلاث عشرة فقرة، وأضافت الفقرة الرابعة عشر سائر المنازعات الإدارية، وفي المقابل جاء نص المادة ١٥ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢م، بشأن السلطة القضائية على أنه "فيما عدا المنازعات الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة، تختص المحاكم بالفصل في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثنى بنص خاص... ينظر: د/ مصطفى عفيفي (الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية في مصر والدول الأجنبية) الجزء الأول، مطبعة جامعة طنطا، بدون سنة نشر، ص١٢٤، كما نصت المادة ١٩٠ من دستور عام ٢٠١٤م، على أن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالدعوى والطعون التأديبية، ويتولى وحدة الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى...".

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٠٤٢، سنة ٩ قضائية، جلسة ١٢/٢/١٩٦٦م، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا، ص١٩١، ١٩٢.

وبناءً على ما تقدم فإن إجماع الفقه في مصر على أن جهة القضاء الإداري هي الجهة القضائية المختصة بالرقابة القضائية على قرارات السلطات الإدارية المستقلة مالم يحدد المشرع نص خاص وصريح جهة أخرى ، وذلك على اعتبار أن المنازعات المتعلقة بهذه الأجهزة تُعد من قبيل المنازعات الإدارية المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة ؛ فعلى سبيل المثال يعتبر مجلس الدولة - قبل صدور قانون المحاكم الاقتصادية رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨م - هو الجهة المختصة بالفصل في الطعون الصادرة على قرارات السلطات المنظمة لسوق الأوراق المالية إذ لم يرد في قرارات الهيئة العامة للرقابة المالية ، ولما كانت هذه الهيئة شخصاً اعتبارياً عاماً فإن المنازعات المتعلقة بنشاطها تُعد منازعات إدارية يختص بنظرها مجلس الدولة (١) .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا هذا الأمر في أحد أحكامها الذي جاء فيه "... إنه لما كانت البورصة مرفقاً اقتصادياً عاماً ، وقد خولت لجانها سلطات وحقوقاً مستمدة من القانون العام من نوع ما تختص به الهيئات المستقلة ؛ فهي تقترح اللوائح وتوقع الغرامات ، وتعين حدًا أدنى ، وحدًا أعلى لأسعار الأوراق المالية - في بعض الحالات - وتفيد السماسرة وال مندوبين الرئيسيين ، والوسطاء ، والأعضاء المنظمين ، وتستبعدهم ، ولها سلطة تأديب أعضائها ، ويباشر هذه السلطة مجلس التأديب الذي له توقيع عقوبات صارمة منها : الوقف والشطب ، وللحكومة على البورصة إشراف بارز يبدو في صور عديدة ؛ فإنشاؤها لا يكون إلا بتصريح من الحكومة في صورة قانون ، ولائحتها الداخلية تصدر بقرار من وزير الاقتصاد" (٢) .

مدى دستورية منح القضاء العادي سلطة نظر بعض منازعات ذات طبيعة إدارية :

(١) ينظر : د/ وليد محمد الشناوي : (الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي) " دراسة مقارنة " المكتبة العصرية ، ٢٠٠٨ ، المرجع السابق ، ص ٣٥٠ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ١٢٦١ ، جلسة ٢ فبراير عام ١٩٩١م ، مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا ، المجلد ٣٦ ، العدد الأول ، السنة ٣٥ ق ، ص ٥٨٥ .

ثار تساؤل في الفقه المصري حول مدى دستورية بعض النصوص القانونية التي نزعت الاختصاص بنظر بعض المنازعات ذات الطبيعة الإدارية ، وأناطت بجهة القضاء العادي نظرها ، وذلك بمناسبة إقرار قانون المحاكم الاقتصادية الذي منح هذه المحاكم - التي تُعدُّ فرعاً من فروع القضاء العادي - سلطة النظر في الدعاوى والمنازعات المتعلقة بقوانين سوق رأس المال ، والتأجير التمويلي ، والتمويل العقاري ، وحماية حقوق الملكية الفكرية ، والبنك المركزي ، والجهاز المصرفي والنقد ، وشركات توظيف الأموال ، وحماية المنافسة ومنع الاحتكار ، وحماية المستهلك والتأمين ، وهي منازعات ذات طبيعة إدارية مما ينعقد الاختصاص بنظرها لمحكمة مجلس الدولة^(١).

وقد انقسم الفقه المصري في هذا الشأن إلى رأيين :

الرأي الأول^(٢) :

يرى أصحاب هذا القول أنه لا توجد مشكلة دستورية تتعلق بمنح القضاء العادي نظر الطعون المرفوعة ضد قرارات صادرة في منازعات ذات طبيعة إدارية أو تأديبية ، استثناءً من الأصل الدستوري وبالقدر والحدود التي يقتضيها الصالح العام على أن يظل الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية لمجلس الدولة .

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا هذا المعنى من خلال الحكم الذي أصدرته في الطعن المقام بعدم دستورية نص المادة ٨٣ من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢م ، بشأن السلطة القضائية الذي جاء فيه " إنَّ الدستور إذ عهد في المادة ١٧ منه إلى مجلس الدولة كهيئة

^(١) ينظر : د/ وليد محمد الشناوي : (الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي) " دراسة مقارنة " المكتبة العصرية ، ٢٠٠٨م ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ .

^(٢) ينظر : د/ محمد عبد اللطيف : (قانون القضاء الإداري) دار النهضة العربية ، ١٩٩٦م ، ص ٢٨٢ ، وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا ذلك في حكم حديث لها بجلسة ٢٠٠٩/٢/١م ، قضية رقم ١٠١ لسنة ٢٦ قضائية دستورية ، مجلة هيئة قضايا الدولة ، العدد الثالث والخمسون ، يوليو ٢٠٠٩م ص ١٠٣ .

قضائية لها استقلالها بالفصل في المنازعات الإدارية والدعوى التأديبية ؛ فقد دل بذلك على أن تكون ولايته في شأنها هي ولاية عامة ، وأتته أضحي قاضي القانون العام بالنسبة إليها ، وأن المسائل التي اختص بها لم تُعدَّ محددة حصراً في أحوال بذاتها ، وأن عموم ولايته هذه وانبساطها على المنازعات الإدارية على تباين صورها لا يعني غل يد المشرع عن إسناد الفصل في بعضها إلى جهات قضائية أخرى ، على أن يكون ذلك استثناءً ، وبالقدر وفي الحدود التي يقتضيها الصالح العام ، وفي إطار التفويض المخول للمشرع بنص المادة ١٦٧ من الدستور الحالي" (١).

وردت المحكمة هذا المبدأ "بمناسبة الفصل في دستورية نص المادة ٢٥ من القانون رقم ٧٥ لسنة ١٩٦٣م ، بشأن هيئة قضايا الدولة ، والمادة رقم ١ من القرار بقانون ٩٦ لسنة ١٩٧١م ، الخاص بلجان ضباط القوات المسلحة التي انتهت إلى دستورية هاتين المادتين" (٢).

الرأي الثاني :

يرى أصحاب هذا الرأي أن منح المشرع المصري القاضي العادي سلطة الفصل في المنازعات المتعلقة بالطعون في القرارات الإدارية أمر مرفوض ، إذ يشكل في نظره خطورة على اختصاص مجلس الدولة بسلب الاختصاص الاستثنائي المخول له بالفصل في المنازعات الإدارية ، كما أنه يتعارض مع نص المادة ١٧٢ من دستور عام ١٩٧١م ، فضلاً عن تناقضه مع المنطق القانوني السديد الذي يقضي بأن الخاص يقيد العام ، لأن نص المادة ١٦٧ من الدستور سالف الذكر يشمل الهيئات القضائية كافة ، في حين نص المادة ١٧٢ منه يُعدُّ نصاً

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٧ ديسمبر لعام ١٩٩٤م ، في الدعوى رقم ٥ لسنة ١٥ قضائية ، تنازع ، المجموعة السادسة ، ص ٩١٨ ، منشور على موقع المحكمة الدستورية العليا .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في ٣ يونيو ١٩٧٨م ، تحت رقم ٢١ لسنة ٦ قضائية ، المنشور بالجريدة الرسمية ، العدد ١٧ الصادر في ٢٧ أبريل لعام ١٩٧٨م ، ص ٤٥٥ ، وحكم المحكمة الدستورية العليا في ٣ يونيو لسنة ٢٠٠٠م ، في القضية رقم ١٥٣ لسنة ٢١ قضائية دستورية ، الجريدة الرسمية ، العدد ٢٤ الصادر في ١٧ يونيو لعام ٢٠٠٠م ، ص ١٧٤٣ .

خاصًا بمجلس الدولة ، وأخيرًا فإنَّ النص الأخير يفرض على المشرع إضافة اختصاصات لا نزعها ، وإذا كان الأمر متعلقًا بالصالح العام فليس ثمة حاجة عملية تدعو إلى المساس باختصاصات مجلس الدولة ، وذلك لتوافر التخصص ، والخبرة ، والكفاءة ، وسرعة الإنجاز في الفصل في تلك المنازعات الإدارية .

لمبحث الثاني

نظم وإجراءات الطعن في قرارات السلطات الإدارية المستقلة

تمهيد :

تُعَدُّ سلطات الضبط المستقلة هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف ، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية ؛ فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ، ولا تخضع إلا للرقابة القضائية^(١).

فمبدأ خضوع سلطات الضبط المستقلة لرقابة القضاء له أهمية لغة ، لذلك يقتضي علينا أن نتعرض إليه من خلال البحث في هذا المطلب عن نظم وإجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات العامة المستقلة في القانون الفرنسي ثم التطرق للحديث عن إجراءات الطعن في القانون المصري ، وذلك على النحو الآتي :

المطلب الأول - إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا .

المطلب الثاني - طرق الطعن في القرارات الصادرة عن الهيئات العامة المستقلة في مصر .

(١) ينظر : حسام الدين بركيبيه : (الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة) المرجع السابق ، ص ٢٥ .

المطلب الأول

إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا

نظم المشرع الفرنسي نظم وإجراءات الطعن في القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المستقلة^(١) ونعرض فيما يلي لطرق الطعن في القرارات الإدارية التي تصدر عن كل من المجلس الأعلى للصوتيات ولجنة معاملات البورصة ، ومجلس المنافسة .

١ - بالنسبة إلى القرارات الصادرة من المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات (اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات) :

طبقاً للمادة ٤٢-٨ من القانون رقم ٨٦-١٠٦٧ الصادر في ٣٠ سبتمبر لعام ١٩٨٦ م ، بشأن حرية الاتصالات يجوز لصاحب الشأن أن يطعن في القرارات الصادرة ضده عن المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات أمام مجلس الدولة في خلال شهرين من إعلامه بصورة من القرار محل الطعن ، ويترتب على الطعن في قرار المجلس بسحب الإذن ووقف تنفيذ ذلك القرار (المادة ٤٢-٩)^(٢) ، إلا إذا كان سبب إصدار هذا القرار له صلة بخرق النظام العام ، أو الأمن العام ، أو الصحة العامة^(٣).

وقد حدد قانون حرية الاتصال مدة قصوى للمجلس هي ثلاثة أشهر تبدأ من تاريخ قيد الطعن لديه يتم خلالها الفصل في الطعن ، وهو ميعاد تنظيمي القصد منه حث المجلس على سرعة الفصل في الطعن .

^(١) ينظر : د/ أمين مصطفى محمد : (النظرية العامة لقانون العقوبات ظاهرة الحد من العقاب) دار الجامعة الجديدة للنشر ، طبعة ٢٠٠٨م ، ص٣٣٧.

^(٢) (المادتان ٤٢-٨ و ٤٢-٩ مضافتان بالمادة ١٩ من القانون رقم ٢٥/٨٩ الصادر في ١٧ يناير لعام ١٩٨٩ م .

^(٣) (Gavaldà (C), Les sanctions applicables par le conseil supérieur de l'audiovisuel, L.P.A, 1990, n° 8, p. 7.

وهكذا يتضح أنّ المشرع الفرنسي لم يستقر على جهة قضائية محددة تختص بالفصل في الطعون المقامة ضد القرارات الصادرة عن السلطات العامة المستقلة ؛ فأحياناً يمنح هذا الاختصاص إلى محكمة استئناف باريس على نحو ما سلف بيانه ، وأحياناً أخرى يخول مجلس الدولة مهمة الفصل في هذه الطعون .

ويذهب البعض تبريراً منه لهذا الموقف الذي ينتهجه المشرع الفرنسي ، إلى أنّ المشرع يحدد جهة الاختصاص بنظر الطعن في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات العامة المستقلة على حسب طبيعة الموضوعات التي صدرت بشأن تلك القرارات ، وما إذا كان من المناسب منح الاختصاص بالطعن بها للقضاء العادي أو الإداري ، ولا سيّما أنّه لم يأخذ بعد بنظام عام للجرائم الإدارية حتى يقر فيها بصفة نهائية الجهة القضائية التي يمكن الطعن أمامها في القرارات الصادرة عن تلك السلطات (١) .

٢- الطعن في القرارات الصادرة عن لجنة معاملات البورصة :

طبقاً للمادة الثانية من المرسوم بقانون الصادر في عام ١٩٨٨ م ، والمادة التاسعة من القانون الصادر في عام ١٩٨٩ م ، بشأن تنظم لجنة معاملات البورصة ، يجوز الطعن في قرارات هذه اللجنة أمام محكمة استئناف باريس ، وكان الاختصاص بالطعن في سائر قرارات هذه اللجنة قبل هذا التاريخ يتم أمام مجلس الدولة ، أما بعد هذا التعديل فلا يختص القاضي الإداري إلا بالطعن في القرارات اللائحية (٢) .

ولا يترتب على تقديم الطعن إلى المحكمة المذكورة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه (المادة ١٢ من قانون عام ١٩٨٩ م) وإن كان يجوز لرئيس تلك المحكمة أن يأمر بوقف تنفيذ

(١) ينظر : د/ أمين مصطفى محمد : (النظرية العامة لقانون العقوبات ظاهرة الحد من العقاب) المرجع السابق ، ص ٣٣٩ .

(٢) P. Bezar, Le pouvoir de sanction financière directe de la commission des opérations de bourse, op. cit., p. 61.

القرار المطعون فيه إلى أن يتم الفصل في الطعن إذا طلب الطاعن ذلك ، ورأى القاضي أن تنفيذ القرار قد يترتب عليه أضرار يتعذر تداركها فيما لو قضى برفض الطعن .

٣- الطعن في القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة :

يجوز لكل من صاحب الشأن ، ووزير الاقتصاد الطعن في قرارات مجلس المنافسة خلال شهر من تاريخ الإعلان بالقرار، ويكون الطعن بلائحة تودع قلم كتاب محكمة استئناف باريس (المادة ١٥ من أول ديسمبر لعام ١٩٨٦ م) بشأن حرية الأسعار والمنافسة والمعدلة بالقانون رقم ٨٧-٤٩٩ الصادر في ٦ يوليو لعام ١٩٨٧ م) ولا يترتب على تقديم الطعن وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، ومع ذلك يحق لرئيس هذه المحكمة أن يأمر بوقف تنفيذ هذا القرار إذا رأى أن تنفيذه قد يؤدي إلى خطر جسيم يتعذر تداركه فيما لو قضى بعدم قبول الطعن .

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي أن حق صاحب الشأن في الطعن على قرارات مجلس المنافسة وطلبه وقف تنفيذها بصفة مؤقتة لحين الفصل في الطعن يُعدُّ إحدى الضمانات الأساسية لحقوق الدفاع^(١) ، ومن البديهي أنَّ الحكم الصادر عن المحكمة يقبل الطعن فيه من صاحب الشأن أمام محكمة النقض خلال شهر من تاريخ إعلامه (المادة ١٥ من الأمر السالف الإشارة إليه) .

(١) Cons. Const. no. 86-224, DC, 23 janvier 1989, op. cit'

المطلب الثاني

طرق الطعن في القرارات الصادرة عن الهيئات العامة المستقلة في مصر

رغبة من المشرع في تشجيع الاستثمار بما يقتضيه من تيسير الإجراءات القضائية ، وسرعة الفصل في سائر المنازعات أيًا كانت نوعها ؛ فقد أنشأ جهة قضائية خاصة سميت المحاكم الاقتصادية بموجب القانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ م ، ونصت المادة السادسة منه على أنه " فيما عدا المنازعات والدعاوى التي يختص بها مجلس الدولة ، تختص الدوائر الابتدائية بالمحاكم الاقتصادية من دون غيرها بنظر المنازعات والدعاوى التي لا تتجاوز قيمتها خمسة ملايين جنيه التي تنشأ عن تطبيق القوانين الآتية" (١) :

١- " قانون الشركات العامة في مجال تلقي الأموال لاستثمارها .

٢- قانون سوق رأس المال .

٣- قانون ضمانات وحوافز الاستثمار .

٤- قانون التأجير التمويلي .

٥- قانون حماية الاقتصاد القومي من الآثار الناجمة عن الممارسات الضارة في التجارة الدولية

٦- قانون التجارة في شأن نقل التكنولوجيا والوكالة التجارية ، وعمليات البنوك ، والإفلاس والصلح الواقي منه .

(١) نص المادة السادسة من القانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ م ، التي تنص على أن تحيل المحاكم من تلقاء نفسها ما يوجد لديها من منازعات ودعاوى أصبحت بمقتضى أحكام القانون المرافق من اختصاص المحاكم الاقتصادية ، وذلك بالحالة التي تكون عليها وبدون رسوم ، وفي حالة غياب احد الخصوم يقوم قلم الكتاب بإعلانه بأمر الإحالة مع تكليفه بالحضور في الميعاد أمام المحكمة التي تحال إليها الدعوى ، ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، ويعمل به اعتبارا من أول أكتوبر سنة ٢٠٠٨ ، يبصم هذا القانون بخاتم الدولة ، وينفذ كقانون من قوانينها ، صدر برئاسة الجمهورية في ١٧ جمادى الأولى سنة ١٤٢٩ هـ . (الموافق ٢٢ مايو سنة ٢٠٠٨) .

- ٧- قانون التمويل العقاري .
- ٨- قانون حماية حقوق الملكية الفكرية .
- ٩- قانون تنظيم الاتصالات .
- ١٠- قانون تنظيم التوقيع الإلكتروني ، وإنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات .
- ١١- قانون حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية .
- ١٢- قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم ، والشركات ذات المسؤولية المحددة .
- ١٣- قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي والنقد " (١) .

وتختص الدوائر الاستئنافية في المحاكم الاقتصادية من دون غيرها بالنظر ابتدائياً في كافة المنازعات والدعاوى المنصوص عليها في الفقرة السابقة إذا تجاوزت قيمتها خمسة ملايين جنيه أو كانت غير مقدرة القيمة .

ويطابق هذا النص المادة رقم ١/١٥ من قانون السلطة القضائية التي تقضي بأنه " فيما عدا المنازعات الإدارية التي يختص بها مجلس الدولة تختص المحاكم بالفصل في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثني بنص خاص " .

ومن هذا المنطلق فإذا كان النزاع المطروح يندرج ضمن المنازعات التي نص عليها قانون مجلس الدولة فإن الطعن في القرار يكون أمام جهة القضاء الإداري ، وما عدا ذلك يكون أمام المحاكم الاقتصادية على النحو الوارد بالمادة السادسة السالف الإشارة إليها ، وقد أنشأ المشرع بكل محكمة اقتصادية هيئة لتحضير المنازعات والدعاوى التي تختص بها هذه المحكمة ، ما عدا الدعاوى الجنائية والدعاوى المستأنفة ، والدعاوى والأوامر المنصوص عليها في المادتين الثالثة والسابعة من هذا القانون " وتشكل هيئة التحضير برئاسة قاض من قضاة الدوائر الاستئنافية بالمحكمة الاقتصادية على الأقل ، وعضوية عدد كافٍ من قضاتها بدرجة رئيس

(١) نص المادة الرابعة من القانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨م ، المرجع السابق .

محكمة أو قاض بالمحكمة الابتدائية" (١) ، وتختص هذه الهيئة بالتحقق من توافر مستندات المنازعات والدعاوى ، ودراسة هذه المستندات ، وعقد جلسات استماع لأطرافها .

ويذهب البعض إلى إنّه إذا اتجه أيّ : من المشرعين الفرنسي والمصري إلى الأخذ بنظام قانون العقوبات الإداري ؛ فسوف يصبح من الضروري تحديد الجهة القضائية التي يمكن الطعن أمامها ، إذ لا يمكن الاكتفاء - وقتئذٍ - باختصاص القضاء الإداري بالطعن في القرارات الإدارية بصفة عامة ، ويضيف قائلاً " إنه بتطبيق نظام الحد من العقاب على بعض الجرائم المنصوص عليها في قوانين العقوبات الخاصة ، وما يترتب على ذلك من رفع صفة التجريم عن تلك الجرائم ، واعتبرها مجرد جرائم إدارية يمكن أن تقع من أي فرد في المجتمع ، وبغض النظر عن انتمائه إلى هيئة معينة يجعل من المناسب قصر الاختصاص بالطعن في القرارات الصادرة بجزاءات إدارية بشأن تلك الجرائم على القضاء الجنائي ، وهو ما اتبعه المشرعان الألماني والإيطالي إذ منحا هذا الاختصاص للقضاء الجنائي (٢) .

ولكن بعد صدور دستور ٢٠١٤م ، أصبح مجلس الدولة هو المختص بالفصل في جميع المنازعات الإدارية ، حيث تنص المادة ١٩٠ على أنّ " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية ، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه ، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية ... " (٣) ، وترتيباً على ذلك يكون مجلس الدولة هو المختص أصلاً بالطعون المقامة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة .

(١) المادة الثامنة من القانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨م ، المرجع السابق .

(٢) ينظر : د/ أمين مصطفى محمد (النظرية العامة لقانون العقوبات ظاهرة الحد من العقاب) المرجع السابق ، ص ٣٤٠ .

(٣) نص المادة (١٩٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢م ، المرجع السابق .

الخاتمة

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات ، وتُنال الدرجات ، والصلاة والسلام على سيدنا محمد ﷺ الفاتح لما سبق ، الخاتم لما بدأ وبعد .

فقد منَّ الله عليَّ بإتمام نعمته حتى وصل البحث إلى هذه الصورة التي هو عليها وكان من أهم النتائج والتوصيات المستفادة من خلال الدراسة ما يلي :

أولاً - النتائج :

١- ظاهرة الهيئات العامة المستقلة ونموها يرتبطان بوجود مناخ ديمقراطي ملائم حيث إن إنشاء هذه الهيئات وطريقة عملها واختصاصاتها تتطلب قدرًا كبيرًا من الحرية والمرونة ، وكل هذه المعطيات لا توجد إلا في المجتمعات الحرة الديمقراطية ، ومن ثمَّ يجب منح الجهاز المركزي للمحاسبات المناخ المناسب لمباشرة عمله .

٢- إسناد التصرف في المجالات الحساسة وثيقة الصلة بالحقوق والحريات الأساسية للهيئات العامة المستقلة من شأنه أن يمنح حماية فعالة للحقوق والحريات عن طريق إضفاء مزيد من الحياد ، والاستقلالية ، والشفافية في عمل هذه الهيئات ، غير أن ذلك يتوقف على مدى تمتع تلك الهيئات بالاستقلالية الفعلية سواء الهيكلية أو الوظيفية بما يمكن الهيئات العامة المستقلة من لعب دور مهم في دعم التعددية ، وترسيخ الديمقراطية ، وتطوير الحياة السياسية خاصة في البلدان التي تشهد انتقال ديمقراطي .

٣- تبنى المشرع المصري النموذج الفرنسي الذي يهدف إلى استقلال الهيئات العامة المستقلة عن السلطة التنفيذية استقلال شبه تام من حيث الأشخاص والنشاط ، مع احتفاظ هذه الهيئات بصفاتها التنفيذية أو الإدارية .

٤- ظهور الهيئات العامة المستقلة في مصر أدى إلى جعل الدولة المصرية دولة ضابطة للنشاط الاجتماعي والإداري ، والاقتصادي بدلاً من كونها دولة مسيرة للمؤسسات العمومية ،

ومن ثمَّ يجب إعطاء الجهاز المركزي للمحاسبات سلطاته كاملة في مباشرة رقابته على الأجهزة المختلفة بالدولة ، وإعداد تقارير عن نتائج تلك الأعمال .

ثانياً- التوصيات :

- ١- يُوصى بضرورة منح الهيئات العامة المستقلة استقلالية أكثر، وتزويدها بالوسائل الأزمة لأداء مهامها الموكلة إليها ، كونها المناسبة للتكيف مع ظاهرة العولمة والتقدم في أيّ دولة ؛ لأنها تعتبر السبيل الوحيد لإصلاح الدولة وتجسيد وجهها الجديد .
- ٢- يُوصى بضرورة الاهتمام بالهيئات العامة المستقلة وذلك عن طريق وضع آليات تضمن القيام بالأعمال والمهام المنوطة بهم على أكمل وجهه.
- ٣- يُوصى بتعزيز استقلالية الهيئات العامة المستقلة من خلال التخفيف من حدة تركيز سلطة التعيين بيد السلطة التنفيذية ، وذلك عن طريق اختيار أساليب أكثر ديمقراطية كطريقة الانتخاب ، وغيرها من الطرق الديمقراطية .
- ٤- يُوصى بتقوية النظام الرقابي وتفعيله للهيئات العامة المستقلة من خلال منحها صلاحيات وسلطات واسعة في حدود القانون بما يضمن استقلالها العضوي والمالي والإداري .
- ٥- يُوصى بتفعيل الآليات القانونية الفعالة والكفيلة لضمان وتكريس استقلالية فعلية للهيئات العامة المستقلة .

المراجع

أولاً : المراجع القانونية :

- * د/ أمين مصطفى محمد : (النظرية العامة لقانون العقوبات ظاهرة الحد من العقاب) دار الجامعة الجديدة للنشر ، ٢٠٠٨ م .
- * د/ عبد السلام بدوي : (الرقابة على المؤسسات العامة) المكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، بدون سنة نشر .
- * د/ عبد الله حنفي : (السلطات الإدارية المستقلة) "دراسة مقارنة " دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ م .
- * د/ عوف محمد الكفراوي : (الرقابة المالية بين النظرية والتطبيق) مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية ١٩٨٩ م .
- * د/ محمد عبد اللطيف : (قانون القضاء الإداري) الكتاب الأول ، نظام القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، ٢٠١١ م .
- * د/ يوسف شباط : (المالية العامة) الكتاب الثاني ، جامعة دمشق ، ١٩٩٥ م .
- * د/ وليد محمد الشناوي : (الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي) "دراسة مقارنة " المكتبة العصرية ، ٢٠٠٨ م .

ثانياً - الرسائل العلمية :

أ- (رسائل دكتوراه) :

- د / هاجر طه عبد المولى : (الجزاءات المالية للسلطة الإدارية المستقلة) " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه ، جامعة المنصورة ، كلية الحقوق ، ٢٠١٤ م .

* د/ هشام جميل كمال أرحيم : (الهيئات المستقلة وعلاقتها بالسلطة التشريعية في العراق) " دراسة مقارنة " رسالة دكتوراه ، جمهورية العراق ، وزارة التعليم والبحث العلمي ، كلية القانون ، جامعة تكريت ، بدون سنة نشر .

ب- (رسائل ماجستير) :

* حسام الدين بركيبة : (الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة) مذكرة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي ، قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، قسم الحقوق ٢٠١٣م/٢٠١٤م .

* عبد الستار حمد انجاد الجميلي : (رقابة الهيئات المستقلة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة) رسالة ماجستير كلية الحقوق ، جامعة النهريين ، ٢٠٠٤م .

ثالثاً - المقالات :

* د / حنان القيسي : (مفهوم الاستقلال والهيئات المستقلة في دستور ٢٠٠٥م) كلية القانون ، بحث منشور في مجلة الحقوق الصادرة عن الجامعة المستنصرية ، العدد ١٦ ، ٢٠١٤م .

رابعاً - الأحكام القضائية :

* مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا .

* مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا .

خامسًا - المراجع الأجنبية .

- M. Gentot, Marchés et autorités administratives indépendantes, L.P.A., 17 septembre 2001 no 185, P. 10; A. Louvaris, Lois techniciennes et droit à un process equitable: le cas des lois de régulation économique, L.P.A., 5 juillet.
- V. aussi, Décis., 23 janv. 1987, 96-224 Dc, Rec. 78.
- Favoreu (L), " droit administrative et droit constitutionnel", Rev. dr. adm. 1989. p. 678.
- Genvois (B.): Le conseil constitution net et l'exténuation des pouvoirs de la commis- sion des opérations de bourse, R.F.D. Ad. 1989. p. 675.
- L. 2 juill. 1996. le même mécanisme d'attribution des compétences fut retenu (art. 39) devenu l'article L. 622-25 C.mon. et fin.
- Ord. 28 septembre 1967, art. 12 (red. L.2 août 1989) (art. L. 621030 c.mon et fin.), O. no 90-263, 23 mars 1990..
- CPT, art. L. 36-8 en ce qui concerne L'ART et L. 10 févr. 2000, art. 38 en ce qui concerne la CRE; G. du puy-Montbrun et B. Marter, La commission de régulation de l'électricité, op.cit., p.9.
- CPT, art. L. 36-8 I. v. également le paragraphe II de l'article L. 36-8, CPT.
- Modifiant le décret- loi du 30 septembre 1953, art. 2.6.

- Bull. Jolly Bourse 1996, 283, note T. Bonneau: Revue bancaire et bourse janv, févr. 1996, p.15.
- Gavalda (C), Les sanctions applicables par le conseil supérieur de l'audiovisuel, L.P.A, 1990, n° 8, p. 7.
- P. Bezard, Le pouvoir de sanction financière directe de la commission des opérations de bourse, op. cit., p. 61.
- Cons. Const. no. 86-224, DC, 23 janvier 1989, op. cit .