

جامعة — ورقلة —
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

الشعبة: حقوق

التخصص: قانون عام اقتصادي

من إعداد الطالبين: زيتوني أسامة – مقراني الطاهر

بعنوان:

حماية الإدارة للنظام العام الاقتصادي

تحت إشراف الدكتور: بوليفة محمد عمران

نوقشت أمام اللجنة المكونة من السادة الأعضاء

جامعة ورقلة — رئيسا

أستاذ محاضر "أ"

الأستاذ/ حساني محمد منير

جامعة ورقلة — مشرفا

أستاذ محاضر "أ"

الأستاذ/ بوليفة محمد عمران

جامعة ورقلة — مناقشا

أستاذ محاضر ب

الأستاذ/ قشار زكريا

2019/2018



إهداء

بدأنا بأكثر من يد وقاسينا الكثير من الصعوبات وها نحن اليوم نطوي سهر الليالي وتعب

الأيام ذلك بخلاصة مشوارنا بين دفتي هذا العمل المتواضع .

إلى الينبوع الذي لا يمل العطاء إلى التي ضحت من أجلي أنا وإخوتي و سهرت الليالي

وكننا لها كل شئ التي دفعتنا للنجاح والتشبث بالإرادة

أمي المكافحة العظيمة الغالية على قلبي .

إلى أبي حفظه الله

إلى أخوتي و أحبتي الذين هم سندي وحبهم يجري في عروقي أخوتي الأحباء

إلى جدتي الغالية وأخوالي وخالاتي الذين كانوا سند لنا في كل شئ

إلى زميلي وأخي الطاهر مقراني حفظه الله

إلى كل من يعرفنا من بعيد أو قريب أهدي هذا العمل

أملا من المولى عز وجل التوفيق والنجاح

أسامة

إهداء

بدأنا بأكثر من يد وقاسينا الكثير من الصعوبات وها نحن اليوم نطوي سهر الليالي وتعب الأيام ذلك بخلاصة مشوارنا بين دفتي هذا العمل المتواضع .

إلى أمي الحبيبة الغالية حفظها الله

إلى زوجتي وسندي

إلى أولادي الأحباء جميعا

إلى الأستاذين الكريمين

محمد بوليفة عمران

وعماد الدين عياض

و إلى أساتذتنا الكرام الذين رافقونا طيلة مشوارنا

دون أن ننسى الطالب النجيب الخلق

زيتوني أسامة

سائلين من المولى عز وجل التوفيق والنجاح

الطاهر

شكر و تقدير

الحمد لله الذي هدانا إلى نور العلم وميزنا بالعقل الذي ييسر طريقنا

الحمد لله الذي أعطانا من موجبات رحمته الإرادة والعزيمة على إتمام

عملنا نحمدك يا رب حمدا يليق بمقامك وجلالك العظيم .

ونتقدم بشكرنا إلى كل من أعاننا من بعيد ومن قريب فمن لم يشكر الناس لم يشكر
الله فلنبداً بدأ شاكرين:

الأستاذ الدكتور المشرف **بوليفة محمد عمران** الذي قبل الإشراف على مذكرتنا
بصدر رحب وعلى كل توجيهاته وإرشاداته القيمة التي أفادنا بها خلال فترة
الإشراف ، وأدامه الله ناصحا ومربيا، فألف شكر وتقدير له .

إلى من صاغوا لنا علمهم حروفاً ومن فكرهم منارة تنير لنا سيرة العلم والنجاح
أساتذتنا الكرام الذين رافقونا طيلة مشوارنا العلمي بأطواره المختلفة .

وإلى كل أساتذتنا الكرام بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح
بورقلة .

قائمة لأهم المختصرات

أولا : - باللغة العربية :

- الضبط الإداري : ض،د
- الضبط الاقتصادي : ض،ق
- سلطات الضبط : س،ض
- المنافسة : م
- ص : الصفحة
- ط : الطبعة
- مجلة الدراسات القانونية والسياسية : م،د،ق،س
- مجلة الدراسات والبحوث الأكاديمية : م،د،ب،ك
- الجريدة الرسمية : ج،ر

ثانيا : باللغة الفرنسية

AAI : Autorités Administratives Indépendantes

LRE : la réglementation économique

N °: Numéro

P: Page

E D : Edition

مقدمة

تختلف الآراء المرتبطة بتنظيم الحرّيات من نظام إلى آخر ومن فترة إلى أخرى، وهذه الحرّيات ترتبط بقيم معيّنة في المجتمع وضعت من أجلها قواعد حمائية، ففي السابق كانت هذه القيم متعلّقة بالنظام العام وضبط قواعده التي انحصرت في حماية المجتمع بعناصره من أمن عام وسكينة عامّة وصحة عامّة .

ونظرا للأزمة التي عانت منها الجزائر سنوات الثمانينات نتيجة انخفاض عائدات البترول، صاحب ذلك تحولات عديدة مسّت النشاط الاقتصادي تبنّت من خلاله الجزائر إصلاحات اقتصادية عديدة، أهمّها تغيير نظامها الاقتصادي الذي كان من قبل اشتراكيا وانتهاج النظام الليبرالي الذي يعتمد على فتح المبادرة واعتماد مبدأ المنافسة الحرة لتنظيم الحياة الاقتصادية، مما أدى إلى تراجع الوظيفة التقليدية للدولة وتغيير دور الدولة من دولة حارسة إلى دولة ضابطة، ونتيجة لتلك التحولات أيضا، برز شكل جديد للنظام العام أطلق عليه النظام العام الاقتصادي الذي جاء لتكريس وتطوير العلاقات الاقتصادية والاجتماعية، والذي صاحبه استحداث المشرع لمنظومة الضبط الاقتصادي كطريق آخر للحماية أصبحت فيه الدولة دولة ضابطة، فمنظومة الضبط الاقتصادي وسلطاته التي تبنتها الجزائر تساهم في الهبة التي، جاءت لتعزيز الدور التقليدي للدولة ووضع هيئات جديدة رقابية تساهم في المهمة الرقابية للسوق والمنافسة .

فلجأت الدولة لهذه السلطات الضبطية لتؤدي الوظيفة المنوطة بها جراء هذا الانسحاب من المجال الاقتصادي، وخضوعها لنظام خاص بها وتمتعها بالاستقلالية العضوية والوظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية ، لكنها تخضع للرقابة القضائية، إذ تتمتع هذه الهيئات بسلطات واسعة وتنظيم خاص يخول لها سلطة اتخاذ القرار، كما منحت لها صلاحيات مختلفة تبين العناية الخاصة التي أفردتها المشرع لهذه السلطات .

يكتسي موضوع حماية الإدارة للنظام العام الاقتصادي ، أهمية بالغة وهذا يظهر جليا من خلال اعتماد الدولة على وسائل متعددة لحماية النظام العام التي كانت في البداية تقليدية وتماشيا مع التطورات الحاصلة التي أفرزتها الأزمة الاقتصادية والبحث عن بدائل لتطوير الاقتصاد والخروج من هذه الأزمة .

أفرز ذلك اعتماد الدولة على طرق أخرى لحماية النظام العام الذي أصبح يشمل الجانب الاقتصادي أيضا، مما يوضح العناية الكبيرة التي أولتها الدولة لحماية نظمها وتطويرها وبحثها عن وسائل كفيلة لتحقيق الحماية المرجوة، واستقرارها على سلطات الضبط الاقتصادي كمنظومة جديدة لحماية النظام العام الاقتصادي .

ولهذا فاختيارنا لهذا الموضوع، صاحب فترة حساسة من أهم معالمها تبني سياسة جديدة في اقتصاد الدولة ، التي ساهمت في ظهور وتبني منظومة جديدة لتشمل مجالا واسعا وتساهم في تحقيق الأهداف المسطرة .

هذا ما يدعو إلى التساؤل عن كيفية تطور وسائل حماية الدولة للنظام العام الاقتصادي ليطمأنى معا تطور دور الدولة من متدخلة إلى ضابطة ؟

والهدف الأساسي لهذه الدراسة هو إظهار عجز الحماية التقليدية عن مواكبة التطورات وعن تحقيق الحماية المرجوة للنظام الذي توسع مفهومه ومجالاته، فضلا عن تحديد الأسباب وراء ظهور الضبط الاقتصادي كمنظومة حامية جديدة تحقق الحماية المطلوبة وتواكب التطورات، وأخيرا تبيان الدور الجديد الذي أصبحت تحوزه الدولة المتمثل في الضبط بعدما كانت تحوز الدور التقليدي الذي يبين تدخلها المباشر في الميادين التي تحوزها كدولة حارسة .

وللإجابة على إشكالية بحثنا، اعتمدنا في دراستنا هذه على **المنهج** الوصفي الذي يتوافق ودراستنا لموضوعنا وهذا من خلال تقديم صورة واضحة المعالم عن الموضوع، كما استعنا بالمنهج التحليلي في فهم فحوى بعض النصوص وتحليلها والاستعانة بها في إعداد دراستنا .

ونتيجة لذلك فقد قمنا بتقسيم هذا البحث إلى فصلين، تناول **الفصل الأول** الضبط الإداري كأساس للحماية التقليدية، إضافة إلى الضبط الاقتصادي كأساس للحماية الحديثة، أما بالنسبة **للفصل الثاني** فقد انصب على دراسة البعد المؤسسي لسلطات الضبط من خلال إيضاح الجانب العضوي في تحديد طبيعة هذه السلطات و كفاءات إنشائها، ثم التطرق إلى الإطار الوظيفي المتعلق باختصاصات هذه السلطات التي تعددت وتنوعت .

الفصل الأول

وسائل حماية الدولة للنظام العام
الاقتصادي

إن ظهور النظام العام الاقتصادي نتيجة تحولات النظام العام بوجه عام، أدت إلى تدخل الدولة لمراعاتها ووضع آليات وضوابط تحكم المجال الاقتصادي وتكون حمائية ضد أي شكل من أشكال المساس باستقرارها ، وهذه الحماية تجسدت في اتخاذ الإدارة طريقين لحماية النظام العام الاقتصادي وهما الضبط الإداري أساس الحماية التقليدية (المبحث الأول) الذي عكس دور الدولة في وضع آليات لتحقيق هذه الحماية .

وأما في ظل سياسة اقتصاد السوق والتحرر على المستوى العالمي لجأت الدولة إلى آلية جديدة للحماية متمثلة في الضبط الاقتصادي، فهذه الآلية كانت نتيجة للتحولات التي صاحبت الاقتصاد من تحرير وفتح المجال للمنافسة الحرة مما أدى إلى انتهاء الإدارة لطريق آخر لحماية النظام العام الاقتصادي والمتمثل في الضبط الاقتصادي كأساس للحماية الحديثة (المبحث الثاني) .

المبحث الأول : الضبط الإداري أساس الحماية التقليدية

تظهر الحماية التقليدية للنظام العام في تلك الحماية التي يكفلها الضبط الإداري فهذه الحماية سرعان ما تحولت واتخذت شكلا جديدا، والتي أصبح حيزها يشمل النظام العام الاقتصادي والتي عجلت في ظهور الحماية الحديثة المجسدة في الضبط الاقتصادي، سوف نتناول في هذا المبحث الحماية التقليدية التي كانت متمثلة في الضبط الإداري التقليدي كضابط للنظام العام والتي شملت عناصر أساسية للحماية (المطلب الأول) ثم ندرس هذه الحماية في شكلها الحديث التي أصبحت تشمل النظام العام الاقتصادي (المطلب الثاني) كوجه جديد لتدخل الدولة في تنظيم الاقتصاد وحمايته .

المطلب الأول : عناصر الحماية التقليدية للنظام العام في مفهومه القديم

سوف ندرس في هذا المطلب تجسد الحماية التقليدية التي خصتها الدولة للنظام العام الاقتصادي من خلال آلية الضبط الإداري، الذي وضع لحماية هذا النظام العام من خلال عناصره الأساسية والتي تم تناولها في ظل ، قانون البلدية 11 - 10¹ وقانون الولاية 12 - 07² .

الفرع الأول : الأمن العام

يعد حفظ الأمن العام من أهم الواجبات التي تضطلع بها الدولة منذ القدم كما يعتبر حقا مكفولا للمواطن ومكرسا دستوريا ، وقد تعرض مضمونه لتطور ملحوظ في المجتمعات الحديثة حيث يمكن التمييز بين أكثر من جانب للأمن فهناك شق اقتصادي كحماية العملة الوطنية من المضاربة والتهرب وتوفير المناخ الملائم للسياحة ومراقبة تحركات رؤوس الأموال .

وهناك شق سياسي والذي تبرز أهميته في العديد من الدول التي تتعرض لما يطلق عليه بالعنف السياسي (الإرهاب) مما يستوجب التصدي للمحافظة على وحدة الدولة شعبا وإقليميا وهناك الشق الاجتماعي للأمن العام وهو المتصل ببعض السلوكيات الاجتماعية المخلة بالأمن مثل فرض الإتاوات مقابل خدمات مزعومة وأهمها التعسف في ممارسة بعض الحقوق والحريات³ .

¹ - قانون البلدية 10-11 ، المؤرخ في 22 يونيو لسنة 2011 ، ج ، ر ، رقم 37 الصادر في 03 يوليو سنة 2011 .

² - قانون الولاية 07-12 ، المؤرخ في 21 فبراير لسنة 2012 ، ج ، ر ، رقم 21 الصادر في 29 فبراير سنة 2012 .

³ - العاصمي صورية ، تأثير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2012/2011، ص 29 .

ورغم تعدد مجالات الأمن العام فإن مضمونه واضح ومتفق عليه لدى غالبية الفقه إذا انصرف مفهومه في كل التعاريف إلى بذل جهود الدولة نحو بعث الاطمئنان لدى الفرد على نفسه وماله وكرامته¹.

وقد نصت المادة الثانية من القانون رقم 91-23 المعدل بموجب الأمر رقم 11-03 المتضمن مساهمة وحدات الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن خارج الحالات الاستثنائية على أنه « تتدخل وحدات الجيش الوطني الشعبي لحفظ الأمن في ظروف عادية يتم بموجب قرار رئيس الحكومة بعد الاستشارة»² فمجالات تدخل الدولة لحفظ أمن الأشخاص عديدة لا يمكن حصرها، فالصلاحيات المخولة لوحدات الجيش الوطني الشعبي في حفظ الأمن في الحالات غير الاستثنائية الذي استحدثه المشرع له ما يفسره عمليا إذ مرده للظروف الأمنية الصعبة التي عرفتها الجزائر في هذه الفترة وحرصها على حفظ أمن وسلامة الأشخاص³، أما عن وقت تدخلها فيما أن يتم قبل حدوث الإخلال وبمجرد وجود دلائل وتهديدات ثابتة على ذلك و بعد حدوثه ولم تكن الوسائل المرصودة عادة وبعد استخدامها غير كافية⁴.

وتسعى سلطة الضبط لأجل حفظ الأمن إلى منع الاجتماعات التي تتسبب بالإخلال بالنظام العام أو تفضي إلى أعمال شغب، وهذا لا يعني تقييد الحريات وإنما توفير الاستقرار للنظام العام، وما عدا ذلك تترك حرية الاجتماع على إطلاقها في إطار ما حددته نصوص تنظيمها، فنجد أن سلطات الضبط الإداري من أجل صيانة المجتمع وحفظ استقراره تفرض قيودا على الحريات العامة للأفراد عن طريق لوائح الضبط.

كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في التشجيع على أعمال الوقاية من وقوع الكوارث الطبيعية والأخطار العامة كالحرائق والفيضانات والسيول، ويبادر بالأعمال التي تحارب مخاطر الفيضانات والجفاف⁵.

فالمادة 114 من قانون الولاية رقم 12-07 تجعل من الوالي مسؤولا عن المحافظة على النظام و الأمن العام للمواطنين وسلامتهم، وجعلهم يشعرون بأن أنفسهم وأموالهم وأعراضهم في مأمن من الاعتداءات والانتهاكات.

1 - الأستاذ ناصر لباد عرف الأمن العام "بأنه المحافظة على سلامة المواطن واطمئنانه على نفسه وماله من المخاطر التي يمكن أن تقع عليه في الطرق أي في مجال المرور والأماكن العمومية وحمايته من الكوارث والأخطار العمومية كالفيضانات أو الحرائق أو الأوبئة التي قد تقع".

2- انظر المادة الثانية من القانون رقم 91/23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991 المتعلق بمساهمة وحدات الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن العمومي خارج الحالات الاستثنائية المعدل بالأمر رقم 11-03 المؤرخ في 23 فبراير 2011، ج،ر، العدد رقم 66 الصادرة في 22 ديسمبر 1991.

3 - انظر المادة الثالثة من الأمر رقم 11-03 المعدل والمتمم للقانون رقم 91/23 السالف الذكر، ج،ر، العدد رقم 12 المؤرخ في 23 فبراير 2011.

4 - العاصمي صورية مرجع سابق ص 31

5 - انظر المادة 84 ، من القانون رقم 12-07 ، المرجع السابق .

والتشجيع على اتخاذ الإجراءات اللازمة هذا مما دعى الإدارة لاتخاذ تدابير كفيلة بحماية المواطنين من شتى الأخطار، وهذا تحت مسمى الضبط الإداري واتخاذ إجراءات كفيلة إما بتجنب وقوعها وإما بالتقليل من الأخطار التي تنجم عن حدوثها¹.

الفرع الثاني : الصّحة العامّة

يقصد بالصحة العامة كل ما من شأنه أن يحفظ صحة المواطنين وقيهم أخطار الأمراض، وذلك باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالوقاية من الإصابة بالأمراض بأنواعها وبالذات الأمراض المعدية والأوبئة، ومنع انتشارها ومكافحة أثارها إذا وقع بعضها .

إن النصوص القانونية التي خوّلت لسلطات الضبط الإداري صلاحيات الحفاظ على النظافة العامة ووقاية الصحة العامة متعددة ونجد هذه النصوص موزعة في عدة قوانين كقانون المياه، قانون المستهلك والقانون المتعلق بالاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ².

وما جاء في القانون رقم 10-11 في المادة 123 بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي فيما يخص الحفاظ على الصحة العمومية والنظافة العمومية بالسهر على تنفيذ التنظيم الصحي واتخاذ كل الإجراءات والتدابير الرامية إلى وقاية الصحة العامة من كل ما يضر بها، وذلك من خلال العمل على مكافحة الأمراض والأوبئة المعدية وحاملات الأمراض المتنقلة، والسهر على صحة التغذية والمراقبة الدائمة للمواد الاستهلاكية³.

و في هذا الإطار وحفاظا على صحة المواطنين وتحسينها، نجد المشرع قد أخذ ذلك بعين الاعتبار في قانون المياه فكلف سلطات الضبط بتموين السكان بالماء الصالح للشرب اللازم والكافي لتلبية الاحتياجات الصحية وما تستلزمه الوقاية الصحية .

وتقضي أحكام هذا القانون برفض منح كل الرخص المتعلقة برمي الإفرازات وتفرغ أو إيداع أنواع المواد التي تشكل خطرا أو ضررا بالأماكن العمومية ولاسيما عندما يحتمل أن تلحق هذه الإفرازات و التفرغيات ضررا بالصحة العامة والنظافة العمومية، وتمنع أيضا إدخال كل أنواع المواد غير الصحية في الهياكل والمنشآت المائية المخصصة للتزويد بالمياه .

1 - انظر المادة 114 ، من القانون رقم 07-12 ، المرجع نفسه .

2 - د. محمد رفعت عبد الوهاب ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ، لبنان ، بيروت ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2002 ص 236 .

3 - انظر المادة 123 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية ، المرجع السابق .

وقد ألزم في إطار المراقبة الصحية سلطات الضبط البلدي بإجراء كافة التحاليل اللازمة لمراقبة نوعية المياه الموجه للاستهلاك البشري، وإعلام الجمهور بنتائج التحاليل، ومنع ممارسة الخدمة العمومية للمياه على الأشخاص المصابين بمرض يمكن أن ينتقل عن طريق المياه¹.

الفرع الثالث : السكنية العامة

وهي المحافظة على الهدوء والسكون ومنع مظاهر الإزعاج والمضايقات في الطرق وغيرها من الأماكن العامة، فضلا عن مكافحة مظاهر الضوضاء وما ينتج عن مظاهر الضوضاء المقلقة للراحة الناشئة عن مكبرات الصوت وأجهزة الراديو والتسجيلات الصوتية وأبواق السيارات والأصوات التي تصدر عن مختلف الباعة المتجولين الذين يستخدمون مكبرات الصوت للدعاية لمبيعاتهم في الطرق العامة وأصوات الآلات المزعجة في الورشات والمحلات والمصانع، وذلك بإخراجها من نطاق الأحياء والمناطق السكنية².

وهذه المظاهر التي تقلق راحة المواطنين التي تتسبب بها مختلف مظاهر الضوضاء راجعة إلى انخفاض مستوى الوعي والحس الراقى والشعور بضعف السلطة وفقد هيبتها، وكذلك عدم اكتراث السلطة العامة أو اهتمامها بأمن وراحة المواطنين، يضاف إلى ذلك أسباب أخرى ترجع إلى المدينة الحديثة وما يتصل بها من تقدم تكنولوجي وكثافة للسكان في المدن الكبرى، وكلها أدت إلى تعكير راحة المواطنين والتسبب أحيانا في الاضطراب النفسي والتوتر العصبي وأيضا أضرار أخرى محتملة³.

بهذا يتبين أن مهمة الضبط الإداري في مجال السكنية العامة يشمل كافة التدابير والإجراءات التي من شأنها توفير الراحة للمواطنين والتقليل من مظاهر عدم الراحة لديهم.

فسلطة الضبط مهمتها تكمن في واجب القضاء على الضوضاء سواء كانت صادرة من الأفراد أو من المصانع والمؤسسات المختلفة أو من الأشغال العامة فسلطة الضبط لها الحق في إصدار قرارات عامة منظمة لحظر تشغيل المطاحن ليلا وغيرها من المصانع التي تسبب إزعاجا للسكان⁴.

1 - انظر المادة 02 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه، ج، ر، العدد 60، الصادرة بتاريخ 04/09/2005.

2 - سليمانى هندون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، سنة 2012/2013 ص 63.

3 - سليمانى السعيد، مداخلة بعنوان انعكاسات الهجرة واللجوء على النظام العام في الجزائر، كلية الحقوق، بجامعة محمد الصديق

بن يحيى جيجل، ص 4.

4 - سليمانى هندون مرجع سابق ص 64.

وقد خول المشرع بموجب القانون رقم 10/11 ، لسلطات الضبط الإداري اختصاص المحافظة على السكنية العامة، وأيضاً المحافظة على الهدوء وعدم المساس براحة الأفراد، وهو ما جاء في المادة 94 التي ألزمت « التأكد من الحفاظ على النظام العام في كل الأماكن العمومية يجري فيها تجمع الأشخاص ومعاقبة كل مساس بالسكنية العمومية وكل الأعمال التي من شأنه الإخلال بها»¹ .

تظهر الحماية جلية من القوانين التي وضعها المشرع ، من خلال مجموعة من المراسيم والقوانين في شتى المجالات التي وضعت من أجل دفع الخطر عن المواطنين ومنها ما هو وقائي للتقليل من حدوثه .

المطلب الثاني : معالم النظام العام الاقتصادي و بروز منظومة الضبط الاقتصادي

بعد توسع دور الدولة في ظل السياسة الجديدة التي انتهجتها أفضى ذلك إلى توسع نطاق ولاية الضبط وخلق نظام عام جديد هو النظام العام الاقتصادي الذي سوف نبين تعريفه (الفرع الأول) ثم إبراز خصائصه (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: تعريف النظام العام الاقتصادي

النظام العام الاقتصادي يتعلق أساساً بالضبط الاقتصادي، فهو ضابط للحرية التنافسية والسوق بصفة عامة، والدليل وجود ترسانة قانونية منها قانون المنافسة 03/03 الضابط لقوانين المنافسة وحرية الأسعار بالنسبة للسوق التنافسية² ، فمصطلح النظام العام الاقتصادي أستعمل لأول مرة في بداية القرن العشرين وذلك من طرف الفقيه جورج ريبار سنة 1934، بحيث صور القانون الاقتصادي على أنه تكييف منطقي ضروري لتنظيم التحول الاقتصادي، وللدلالة على ظاهرة التدخل العام للدولة والذي اتخذ شكل قواعد أمره في العقود، فهو نظام إيجابي يهدف إلى تحديد ما يجب أن يتضمنه العقد من أحكام ، فلا يكفي للقانون أن يتضمن ما يجب على الأفراد الامتناع عنه بل ما يجب القيام به أيضاً ، فهذا عكس النظام العام التقليدي³، فهو عبارة عن مجموعة من القواعد العامة الأساسية في المجتمع والتي تقلص بدون شك المبدأ العام القاضي بحرية التجارة والصناعة .

¹ - انظر المادة 94 من قانون البلدية ، مرجع سابق .

² - الأمر رقم 03-03 ، المتعلق بالمنافسة ، المؤرخ في 19 يوليو لسنة 2003 ، ج، ر، العدد رقم 43 الصادرة في 20 يوليو 2003 م .

³ - بن وارت هشام وآخرين ، النظام العام الضبطي : محاولة ظهور نظام جديد ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، لسنة 2015/2014 ، ص 8 .

فوضع تعريف مناسب للنظام العام الاقتصادي هو أمر صعب وذلك نظرا لقوة الفكرة و مرونتها، لكن يمكن القول بأنه أداة توجيه و رقابة وهذا ما يشكل مجموعة من المبادئ لتحقيق الهدف الاقتصادي .

الفرع الثاني: خصائص النظام العام الاقتصادي

يتميز النظام العام الاقتصادي بعدة خصائص لعل أبرزها هو أنه إيجابي، فقواعده لا تكتفي ببيان السلوك المحظور والذي يجب على الأطراف تفاديهِ وإلا كانت اتفقاتهم باطلة، فهي قواعد تبين السلوك لتحقيق مصالح فردية وجماعية، وإلى جانب ذلك تعتبر كل قواعده أمره ، سواء كان هدفها تحقيق مصلحة شخصية أو جماعية .

ففي الوقت الذي تهدف فيه هاته القواعد الأمرة إلى حماية مصالح فردية لكنها في الوقت نفسه هدفها تحقيق مصالح جماعية تعلق على المصالح الشخصية للأفراد¹، كما يهتم بالمصلحة الفردية الخاصة بمعاقد ضعيف جدير بالحماية، فالمراكز غير المتكافئة من الناحية الاقتصادية ولدت ضعف طرف وقوة آخر مما استدعى الحاجة لحماية مصلحة أحد الطرفين، بهدف تحقيق العدالة التعاقدية ، فقواعد النظام العام الاقتصادي هدفت إلى البحث عن التوازن الحقيقي للعقد دون الاكتفاء بالمساواة القانونية، وهذا يرجع أن المساواة في البذل هي مفترضة لا حقيقة .

فليس للقاضي سلطة تقديرية في إثرائه من تلقاء نفسه، إذا كان القاضي ملزما بإثرائه ما يمس النظام العام بالمفهوم التقليدي من تلقاء نفسه، لأنه مخول بحماية الأسس والمصالح العليا للمجتمع . فإنه وجب على القاضي مراعاة مصلحة الطرف الجدير بالحماية، فلا يجب أن يثير ما يمس قواعد النظام العام الاقتصادي من تلقاء نفسه، بل عليه في ذلك التقيد بمصلحة الطرف الجدير بالحماية في العقد² .

إن التحولات التي صاحبت النظام العام الاقتصادي وانتهاج الدولة لنظام اقتصاد السوق، جعلها تغير سياستها من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة وظهر منظومة الضبط الاقتصادي .

المبحث الثاني : الضبط الاقتصادي أساس الحماية الحديثة

يشكل الضبط الاقتصادي منظومة جديدة ظهرت بعد التحولات التي طرأت على الاقتصاد في الجزائر ، لذا يحبذ التطرق إلى مفهوم الضبط الاقتصادي (المطلب الأول)، ثم إلى دواعي ظهور الضبط الاقتصادي في الجزائر (المطلب الثاني) .

¹ - بن وارث هشام ، المرجع نفسه ، ص 9.

² - بن وارث هشام وآخرين ، نفس المرجع السابق ص 9 .

المطلب الأول : مفهوم الضبط الاقتصادي

بتوجه الجزائر لاقتصاد السوق، تغير دور الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، ونظرا لحدثة الدولة الجزائرية وصعوبة السير سريعا في المسار الصحيح للنهوض وتحقيق التنمية الفعالة، اعتمد المشرع الجزائري على نظيره الفرنسي في انتهاجه لهاته التجربة المتعلقة بالضبط الاقتصادي ومحاولة السير في الطريق الصحيح¹.

سوف نعرف الضبط الاقتصادي في (الفرع الأول)، ثم نتعرف على خصائصه في (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : تعريف عملية الضبط الاقتصادي

الضبط الاقتصادي في مفهومه الضيق يخاطب قطاعات اقتصادية خاصة، تشملها الفكرة التي مفادها أن هذه القطاعات لا تملك القدرة على تحقيق توازنها، لذلك ظهرت ضرورة ضبطها لأنها تحمل في طياتها اختلالات تستدعي وصاية السوق وهو بذلك قريب من الضبط الإداري الذي من أهدافه المحافظة على النظام العام في الدولة وصيانتها .

تندرج عملية الضبط الاقتصادي ضمن الاختصاص الطبيعي للدولة، ويقصد بها « مجموع القوانين والتنظيمات المفروضة من قبل الدولة على النشاط الاقتصادي » وقد تبلورت عملية الضبط في ظل اقتصاد السوق لتستهدف تكريس مبادئه وتقوية الإشراف والرقابة عليه لما يتميز به من حرية تنقصها آلية الضبط الآلي أو الذاتي ويتميز دور الدولة الجديد في رقابتها للأعوان الاقتصاديين المتدخلين في السوق بطريقة غير مباشرة ، بتحويلها مهمة الرقابة إلى هياكل ومؤسسات مستقلة تحدثها لمتابعة نزاهة الممارسات التجارية، ومحاربتها لكل أشكال التكتلات والاحتكار المعيق للمنافسة الحرة².

وعليه يمكن القول بأن الضبط الاقتصادي هو عمل رقابي بالدرجة الأولى يسعى للحفاظ على وضعية معينة، وأنه عمل مساري يعني مسار ضبطي، وأن هناك مجموعة من القواعد تحكم هذا المسار تصدر من طرف سلطة .

فبهذا الضبط يستطيع المجتمع ضمان المحافظة على تناسقه وتماسكه الاجتماعي وبقائه واستمراره بالرغم من التنوع وتعدد المصالح المتواجدة بداخله .

¹ - وليد بوجملين ، سلطات الضبط في القانون الاقتصادي في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، لسنة 2006 / 2007 ، ص 134 .

² - عجابي عماد ، التجربة الجزائرية لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي في إطار الدور الجديد للدولة ، مجلة القانون والمجتمع ، جامعة أدرار ، العدد الرابع ، ديسمبر 2014 ، ص 114 .

وأيضاً من الناحية الاقتصادية التي يعني فيها التحول من الدولة المحتكرة للاقتصاد إلى الدولة الضابطة للاقتصاد المكتفية بفرض قواعد اللعبة والسهر على حسن تطبيقها والسهر عليها¹، وهذا التوجه الجديد للدولة كان نتيجة عجز الأدوات التقليدية عن مواكبة التطورات والتي كانت قائمة على التدخل الانفرادي الذي لم يتلاءم والتطورات الحاصلة².

فمفهوم الضبط يرتكز على فكرة التوازن وهو يهدف في النظرية الاقتصادية الليبرالية إلى تصحيح مساوئ السوق ومحو نقائصه وبالتالي فهو نمط تدخل خارجي عن السوق يعيد النظر في فكرة توازنه التلقائي³.

فبالرغم من هذا إلا أن القانونيين لم يخلصوا إلى تعريف شامل يشمل جميع عناصره ذلك لكثرة الدراسات من القانونيين حول هذا المفهوم لذلك لم يحظ التعريف بمعرفة كافية نظراً لكونه جديداً.

الفرع الثاني: خصائص الضبط الاقتصادي

للضبط الاقتصادي خاصيتان هامتان، ترتبطان بتحول الدولة من ناحية اقتصادها فهو يمتاز بالحياد والموضوعية، ويرتبط بتأمين حماية أكثر فعالية، فالضبط الاقتصادي يرتبط بضمان تحقيق منافسة ناجحة بعد أن تخلت الدولة على نظام الاقتصاد الموجه نحو اقتصاد السوق ويؤدي ذلك إلى تحرير المنافسة، حيث أصبحت الدولة في محاولة تدخلها تشكل عائقاً أمام حرية السوق و تنافسيته، من خلال الصعوبة في الإجراءات وكذلك باعتبارها خصماً وحكماً في آن واحد.

لذلك أسندت مهمة مراقبة السوق والمرافق العمومية والقطاعات التي فتحت المنافسة و الخصومة لسلطات الضبط المستقلة لما تتميز به من خصوصية تختلف عن الهيئات العمومية التقليدية والمتمثلة في الحياد والشفافية والموضوعية وبالأخص الاستقلالية.

وهي المميزات التي جعلت سلطات الضبط الاقتصادي تمارس عملها معاً وجود بعض القيود، وجعلت لها مكانة مستقلة في وضع القواعد للإشراف على تنفيذها وذلك بسبب تخلصها من التبعية للسلطات العمومية.

ومن خلال وظيفة الضبط تقوم هذه السلطات المستقلة بالإشراف على تطبيق القواعد الضابطة لتلك القطاعات، مع الرقابة على تصرفات المتدخلين في قطاع المنافسة وذلك من أجل قمعها إلى حد فرض إجراءات عند إخلال هؤلاء بالتزاماتهم تجاه نظام المنافسة.

¹ - وليد بوجمليين، المرجع نفسه، ص 134.

² - Zouaimia Rachid، droit de la régulation économique، éditions Berti، Alger 2006 p 203.

³ - وليد بوجمليين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، بدون تاريخ، ص 22.

أما الميزة الثانية تظهر مدى توفير الضبط لحماية أكثر فعالية، وهذا نظرا لعجز الأجهزة الكلاسيكية للدولة التي لم تعد مؤهلة لضمان حماية التهديدات التي تواجه الأفراد في العديد من المجالات، وذلك بسبب أن الدولة أصبحت غير قادرة على مواجهة مشاكل الأفراد المعقدة في المجتمع¹، ونتيجة التخوف من تعسف أجهزتها عند التدخل في مواجهة الأفراد أو توجيه الرقابة عليهم في مجالات متعددة .

ونظرا للتعقد وتطور مجال الاتصالات ظهرت الحاجة إلى ضبطه من أجل المحافظة على المصالح المتواجدة في هذا القطاع وكذلك بغية إضفاء حرية واسعة في التعبير والاتصالات.

أما في مجال المحروقات فتشكيل سلطة ضبطية في هذه المجالات يهدف إلى تقديم ارتياح لدى المستثمرين الأجانب بدرجة كبيرة، ويضمن الحيادية في مواجهة السلطات العمومية من قبل السلطات الضابطة، أما في المجال المالي فوجود سلطة ضبطية يحقق توفير حقوق للمتعاملين وحماية المصالح المالية للدولة .

فكرة انسحاب الدولة من مجال ممارسة النشاط الاقتصادي فتح المجال أمام المبادرات الفردية الخاصة، وأيضا الحد من تدخل الدولة في تأثيرات النشاطات الاقتصادية، فالمسلّم به أنه بدلا من التدخل المباشر أصبحت هناك طرق أخرى لتدخل الدولة ألا وهي السلطات الضبطية بدلا من التدخل المباشر² .

المطلب الثاني : دواعي ظهور الضبط الاقتصادي في الجزائر

يمكن ردها إلى أسباب اقتصادية وسياسية (الفرع الأول)، وأخرى قانونية و تقنية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: الأسباب الاقتصادية و السياسية

تتلخص الأسباب الاقتصادية في المرحلة الصعبة التي كانت تمر بها الجزائر مع بداية الثمانينات 1983، وهذا راجع لتراجع أسعار النفط التي هي الممول الأساسي للخزينة العمومية، وما انجرّ عن ذلك بروز الكثير من المشاكل التي صاحبت ذلك ومنها التخلف في الكثير من المشاريع الأساسية للدولة، وأيضا من انخفاض القدرة الشرائية للدولة وعجزها عن التغطية الكاملة للفواتير التي تخص الاستيراد، فنتج عن ذلك تخلي الدولة عن دعم أسعار المواد الاستهلاكية، فتسبب ذلك في عجز و التأخر في الكثير من العمليات المالية سواء لفائدة المواطن أو لفائدة تغطية مصاريف الدولة المتعددة³، في هذا تنحصر

1 - رندة بوخالفة ، آليات الضبط الاقتصادي في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق قانون أعمال ، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي ، لسنة 2018/2017 ص 13 .

2 - رندة بوخالفة ، مرجع سابق ص 14 .

3 - خاوي رفيق ، استحداث سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر ، (مفهوم جديد لتدخل الدولة) مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص ، جامعة محمد بوضياف المسيلة ، لسنة 2017/2016 ص 9.

الدواعي ذات الطبيعة الاقتصادية التي أسهمت في ظهور الضبط الاقتصادي في الجزائر إلا أنها ليست الأسباب الوحيدة التي تولد عنها هذا الوضع، فبعد انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي الذي كان نتيجة ظاهرة العولمة وما صاحب ذلك من تخليها عن النظام الاشتراكي وتبنيها للنظام الليبرالي، فحررت النشاط الاقتصادي أواخر الثمانينات، وتجسد ذلك في إزالة الاحتكارات عن القطاعات التي تعتبر مركز المرافق العامة فبالرغم من الغموض الذي صاحب ذلك إلا أنها واصلت استقبالها للنظام الليبرالي باتخاذها جملة من النصوص القانونية لعل أبرزها، المرسوم 88-201 المتعلق بإلغاء احتكارات المؤسسات الاشتراكية¹، والقانون المتعلق بالنقد والقرض 90-10.

فبالرغم من هاته النصوص القانونية إلا أنه لا بد من انتظار التعديل الدستوري لسنة 1996، لتكريس مبدأ حرية التجارة والصناعة في المادة 37 منه، وتطبيقا لهذا التوجه اتخذ المشرع مجموعة من النصوص تضمن إزالة الاحتكار وفتح المجال الاقتصادي للمنافسة ومن بين هذه القطاعات التي تخضع لتقنية الضبط مثل نشاط البريد والاتصالات بموجب قانون رقم 2000-03، و قطاع المناجم بموجب القانون رقم 2001-10².

الفرع الثاني : الأسباب القانونية والتقنية

بتراجع الدولة عن التدخل في المجال الاقتصادي، وتغيّر دورها إلى دولة ضابطة أي انتقالها من دولة منتجة للسلع والخدمات إلى دولة منتجة للقواعد العامة القانونية، فهذا اندرج ضمن ظاهرة إزالة التنظيم الذي أصبحت فيه الدولة بعد هذا التوجه الجديد، تضع القواعد وتنظم القطاع .

ظاهرة التنظيم تعمل على إعادة تنظيم القطاع من جديد، فالمؤسسات العمومية الاقتصادية أصبحت لا تخضع للرقابة المباشرة للدولة وأصبحت قواعدها مستقلة، إذ أصبح الأعدان الاقتصاديين فاعلين حقيقيين في إنتاج القواعد القانونية وذلك عن طريق التفاوض وبناء لسلطة تنظيمية .

وتجسدت ظاهرة إزالة التنظيم من خلال، إعادة هيكلة المؤسسات وخصصتها، وذلك نظرا لما عرفته من فشل في مواكبة التطور الاقتصادي العالمي استدعى ذلك، إعادة النظر في نظامها القانوني بإعادة هيكلتها واستقلاليتها ، فضلا عن ترقية الاستثمارات، و انتهاج النظام الليبرالي، أدى بالمشرع إلى إصدار

¹ - بن وارث هشام وآخرين ، مرجع سابق ص 23 .

² - القوانين المذكورة ليست هي النصوص الوحيدة ، بل إلى جانبها توجد ترسانة أخرى منها .

الكثير من القوانين التي مسّت في العمق المنظومة القانونية الاقتصادية بهدف الاندماج والتأقلم في العلاقات الاقتصادية الدولية¹.

إلى جانب الأسباب القانونية، توجد أسباب تقنية ساهمت كذلك في ظهور سلطات الضبط الاقتصادي، فنظرا لكثرة القطاعات وتنوع النشاطات فقد سمح ذلك بمشاركة واسعة للأشخاص من أصول واختصاصات مختلفة، وخاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم، وعليه فإن دستور 1989 بإقراره التوجه الاقتصادي الليبرالي، يكون قد فتح الباب أمام إنشاء وبروزها ته السلطات وهو ما دعمه دستور التعديل الدستوري لسنة 1996، بتكريسه لمبدأي حياد الإدارة وحرية التجارة والصناعة المنصوص عليها في المادة 37 منه الدستور المعدلة بالمادة 43 من التعديل الدستوري لسنة 2016 وهما مبدءان يشكلان الإطار الدستوري العام الذي يضيفي الشرعية على إنشاء هذه السلطات².

إلى جانب ذلك عدم تكيف الوسائل التقليدية للتعبير عن السلطة السياسية من « القرارات النافذة، السلطات القائمة » مع متطلبات هذه القطاعات مما استلزم تطبيق أسس الضبط الاقتصادي للقطاعات الهامة في الدولة، وتكريس نظام تسيير تكيف مع التحولات الاقتصادية المعاصرة مما سمح بمشاركة واسعة للأشخاص من أصول واختصاصات مختلفة، وخاصة المهنيين في ضبط قطاع نشاطهم³.

1 - بن وارث هشام وآخرين ، مرجع سابق ، ص 26 .

2 - خاوي رفيق ، مرجع سابق ص 9 .

3 - بن زيطة عبد الهادي ، مداخلته بعنوان نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة ، في الملتقى الوطني ، حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، لسنة 2007 ، ص 166 .

خلاصة الفصل الأول

تطرقنا في هذا الفصل إلى الضبط الإداري كأساس لحماية الإدارة للنظام العام بمفهومه الضيق، والذي بدأ بتحديد العناصر التقليدية التي كانت تعنى بالحماية من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة، كانت فيه الدولة تدعى بالدولة الحارسة .

وبعد التحولات التي حصلت، وتبني الدولة لسياسة جديدة في الاقتصاد توسعت هذه الحماية لتشمل النظام العام الاقتصادي، والذي جعل الدولة تتخذ منظومة جديدة لضمان مواكبة التطورات الحاصلة وضمان حماية أكبر لمختلف نظمها، فوضعت الدولة أساس جديد للحماية هو الضبط الاقتصادي الذي أصبحت فيها الدولة تدعى بالدولة الضابطة من خلال مختلف الوسائل التي سخرتها لهذه المنظومة .

كما تناولنا أسباب ظهور الضبط الاقتصادي التي كانت متعددة أبرزها مسّت الاقتصاد وما صاحب ذلك من تغيير للسياسة العامة .

الفصل الثاني

البعد المؤسسي للحماية

بظهور الضبط الاقتصادي وسلطاته كأساس جديد لحماية الإدارة للنظام العام الاقتصادي، كان لزاماً على الدولة أن تنظم هذه المنظومة الشئ الذي جعلها تفرد لها عناية خاصة من حيث طبيعتها ونظامها الخاص بها وتمنح لها امتيازات متعددة والتي سوف نتطرق إليها في (المبحث الأول) من حيث الإطار العضوي .

و ليتسنى لهاته السلطات أداء مهامها وتحقيق ما عجزت عنه الإدارة التقليدية، وأداء مهامها المنوطة بها خوّلت لها مجموعة من الصلاحيات المتعددة والتي سوف نتطرق إليها في (المبحث الثاني) من حيث الإطار الوظيفي .

المبحث الأول: الإطار العضوي

بعد تبني الجزائر نظام اقتصاد السوق، وما تطلب ذلك من تحرير للمنافسة والقضاء على الاحتكار العمومي، واتباع نظام الخصخصة التي لم تعد تتلاءم وتدخلات الدولة الكلاسيكية التي أصبحت تحدث اضطرابا في النظام الحر، ظهرت فكرة الضبط كمهمة أو كمنشأ يتمحور حول الإشراف على القطاعات التي مستها الخصخصة¹، بعيدا عن أجهزة الدولة التقليدية، حيث استوجب ظهور سلطات الضبط التي نظمها المشرع وأفرد لها تنظيميا خاصا والذي ظهر في طريقة إنشائها، و البنية الخاصة التي تميزت بها هذه السلطات (المطلب الأول)، إضافة إلى الطبيعة المتنوعة التي تميزها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إنشاء وبنية سلطات الضبط الاقتصادي

سوف يتم التعرض لكيفية إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي (الفرع الأول) ثم بنيتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول : إنشاء سلطات الضبط

يتخذ إنشاء سلطات الضبط أحد طريقين إما أن يتم الإنشاء بالقانون (أولا)، أو بالإحالة إلى التنظيم (ثانيا).

أولا- الإنشاء بالقانون

يعتبر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة عن طريق القانون ضمانا مبدئية لاستقلاليتها على عكس الهيئات العمومية التي يرجع اختصاص إنشائها إلى السلطة التنفيذية ونقصد بالتعديل الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مثل بريد الجزائر حيث أنه هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 243/02 من المادة الأولى فالمشرع لا يعود فيما يخص الهيئات العمومية ذات الطابع الاقتصادي إلا إلى اختصاص تحديد فئاتها طبقا للمادة 140³ من التعديل الدستوري لسنة 2016 التي تنص على أنه يشرع البرلمان في المجال المتعلقة بإنشاء فئات المؤسسات.

¹ - انظر القانون 95-22، المؤرخ في 26 أوت 1995، المتعلقة بخصخصة المؤسسات العمومية، والمعدل بالأمر 01-04، المؤرخ في 20 أوت 2001 (ج، عدد 47، 2001) المتعلقة بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها.

الخصخصة هي سياسة اقتصادية تهدف إلى زيادة النمو الاقتصادي عن طريق نقل إدارة أو ملكية، استثمار نشاط حكومي ذي طابع تجاري سواء كان ذلك جزئيا أو كليا من القطاع العام - الدولة، الحكومة - إلى القطاع الخاص أو على شكل شركة أو مرفق عام.

² - انظر المادة الأولى، من المرسوم التنفيذي رقم 43/02، المؤرخ في 14 يناير 2002، يتضمن إنشاء بريد الجزائر.

³ - المادة 140، من القانون رقم 16-01، المؤرخ في 6 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري.

غير أن سلطات الضبط الاقتصادي لا تخرج عن هذا المبدأ حيث أن تحليل النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي، يوحي بوجود عنصر مشترك بخصوص طريقة إنشائها وهو الطبيعة التشريعية للنص المنشئ .

هنا نتساءل إلى أي مدى يمكن الأخذ بدستورية إنشاء هاته السلطات انطلاقا من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 ؟

إن الرجوع إلى فحص المادة 140 من الدستور يوحي باختصاص البرلمان بما يلي :

- نظام إصدار النقود والبنوك والقروض والتأمينات.
- النظام العام للمياه .
- النظام العام للمناجم والمحروقات¹.

الملاحظ من هذا هو عدم وجود إعلان صريح في المادة 140 لحجم ومدى الاختصاص التشريعي مقارنة بالتنظيم، إلا أنه يمكن استنباط نوع من التصنيف بالنظر إلى التكرار المنظم أحيانا لفظ القواعد العامة والتي يمكن أن تشكل فئة بذاتها على غرار الفئة الثانية من المادة 34 من الدستور الفرنسي وبقيّة المجالات التي يمكن أن تشكل فئة أخرى على غرار الفئة الأولى من ذات المادة².

فكلمة الربط بين النص الدستوري وسلطات الضبط يتجلى في مصطلح النظام الذي أشارت إليه الفقرات 14، 22، 23 من نص المادة 140 نتيجة ارتباط هذه الأنظمة مع مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، و سلطة ضبط المحروقات خاصة وأنها تعتبر سلطات إدارية مستقلة .

في مقارنة أولية فإنه لا يمكن تفسير هذه الفقرات إلا ضمن المنظور العام لتفسير المادة 140 ذاتها، وذلك بالنظر إلى أن المؤسس الدستوري لا يستعمل نفس العبارات بشأن حجم ومدى الاختصاص التشريعي مقارنة باختصاص السلطة التنظيمية .

هذا الاختلاف في العبارات دليل على وجود تصنيف معيّن في حجم ومدى الاختصاص التشريعي على غرار ذلك المكرس في الدستور الفرنسي من خلال المادة 34، أين تتم التفرقة بين فئتين من الاختصاصات التشريعية، الفئة الأولى تتمثل في تلك القواعد العامة التي يختص فيها المشرّع، وهو يشكل الاختصاص الأصلي والطبيعي للبرلمان، حيث بتعلق الأمر بحقوق الأشخاص والحريات العامة والفردية وهو ما كرسه الفقرات الأولى من المادة 140 من الدستور الجزائري، أما الفئة الثانية تخص

¹ - انظر المادة 140 ، من القانون رقم 01-16 ، المؤرخ في 6 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري .

² - بوشاريخ ربيحة وآخرين ، مقاربات حول قانون الضبط الاقتصادي ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، لسنة 2016/2017 ص 45 .

المجالات التي يختص فيها البرلمان بتحديد المبادئ الأساسية فقط فيها يعود للسلطة التنظيمية التطبيقية في تفصيل وتفسير هذه المبادئ¹.

ثانيا - الإنشاء بالإحالة إلى التنظيم

إن التحليل الشكلي للنصوص القانونية المنشئ لسلطات الضبط، يسمح بدون شك بمعرفة درجة الاستقلالية التي أراد المشرع منحها لهذه السلطة أو تلك، ومن أبرز السلطات المنشأة عن طريق التنظيم نجد سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 331/04 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها.

وما تجدر الإشارة إليه بأن هناك هيئات أخرى تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 119/07 المؤرخ في 23 أبريل 2007 الذي يحدد قانونها الأساسي، والتي نصت على أنه تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت تسمية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها بالدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير².

يعتبر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بموجب نص تشريعي عاملا مساعدا على استقلاليتها بالمقارنة مع التي يتم إنشاؤها بموجب التنظيم، كما أن النص على كيفية تنظيمها وتسييرها ومنحها صلاحيات بموجب النص التشريعي يكون عاملا مساعدا لاستقلالية أفضل من النص على ذلك بموجب التنظيم³.

الفرع الثاني : بنية سلطات الضبط

تمتاز تركيبة هذه السلطات بكونها جماعية وتنوع صفة أعضائها (أولا)، ويتم تعيين أعضائها بأسلوب التعيين (ثانيا) .

أولا - تركيبة جماعية

تتشكل سلطات الضبط في المجال الاقتصادي من تركيبة جماعية، حيث أن البحث عن التعددية في التركيبة، و السعي إلى خلق توازن مستمر يقود بالضرورة إلى الرفع من عدد الأعضاء .

¹ - بوشاريخ ربيحة و آخرين ، المرجع نفسه ص 46 .

² - بوضيبة محمد و آخرين ، علاقة الضبط الاقتصادي بالحكم الراشد ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، في الحقوق ، جامعة خميس مليانة ، لسنة 2015/2014 ، ص 27 .

³ - بوشاريخ ربيحة و آخرين ، المرجع السابق ، ص 47 .

صفة الجماعية تعتبر أحد العوامل القوية للاستقلالية لأنها ذات طبيعة من شأنها أن تخلق نوعاً من التوازن بين تأثير مصالح مختلف السلطات و الجهات التي يعين من بينها أعضاء الطاقم كما أنها تضمن إجراء مداولة جماعية حول مواضيع حساسة أو مسائل معقدة، مما يشكل ضماناً للموضوعية والجديّة في اتخاذ القرارات والحلول المتوصل إليها .

و يختلف تعداد تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي من هيئة إلى أخرى، وينحصر عدد الأعضاء ما بين أربعة إلى تسعة، فلجنة الكهرباء والغاز تتكون من أربعة أعضاء، وحسب المادة 117 من القانون 01-02 والمتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، لم يبين المشرع صفة الأعضاء، ويفهم من خلال ذلك أن صفة¹ الأعضاء هي سلطة تقديرية للوزير المكلف بالطاقة، بما أنه هو الذي يقترح الرئيس وثلاثة مديرين يتم تعيينهم بمرسوم رئاسي .

ومن هنا لا يمكن استظهار الطابع الإداري لهذه الهيئة من خلال انعدام صفة أعضائها، إلا أن هناك معايير أخرى ستسمح بتبيان الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الفاصلة في المواد الاقتصادية² .

بينما هناك ثلاث سلطات إدارية مستقلة تتكون من 05 أعضاء هي، الوكالتان المنجميتان ، فمن خلال نص المادة 48 من القانون 10-01، المتضمن قانون المناجم، يتضح أن المشرع لم يبين صفة الأعضاء وهذا يحدّ من استقلالية الوكالتين ، في حين تتشكل اللجنة المصرفية على ضوء الأمر رقم 11-03 من خمسة أعضاء، وهم قاضيان وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي، مع الإبقاء على المحافظ كرئيس لها .

وهناك سلطتان إداريتان تتشكلان من 07 أعضاء هي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات، فبالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، تتكون من رئيس وستة أعضاء ، هم قاضي يقترحه وزير العدل، عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، عضوان يختاران من بين مسؤولي الأشخاص المعنويين المصدرين للقيم المنقولة، عضوان يختاران لما لهما من خبرة اكتسبها في المجال المالي أو المصرفي أو البورصي .

ففي إطار هذا القانون نلاحظ وجود عضو واحد فقط من سلك القضاة من بين الأعضاء الستة الباقية، وبالتالي يستبعد هذا المعيار إضفاء الطابع القضائي على اللجنة نتيجة اعتبار أغلبية أعضائها من غير القضاة، لكن بالرجوع إلى القانون رقم 03-04 نجد أن المشرع أبقى على نفس العدد المنصوص عليه

¹ - قراري مجدوب ، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات نموذجين مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان ، لسنة 2009/ 2010 ص 52 .
² - قراري مجدوب ، المرجع نفسه ، ص 53 .

في صفة الأعضاء، لتصبح التشكيلة الحالية للجنة كالتالي : قاضي يقترحه وزير العدل، وهذا العضو تم الإبقاء عليه، لضرورة وأهمية وجوده على مستوى اللجنة في حل النزاعات والخلافات الناشئة داخلها، عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، هذا العضو استحدثه القانون الجديد مقارنة بالوضع السابق، أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي، عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، وعضو يقترحه المصرف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين¹.

و لعلّ المشرّع وَّقَّ في إدخال مثل هذا العضو الأخير من بين تشكيلة اللجنة، نظرا لما تلعبه قواعد المحاسبة من دور في مجال الإعلان العلني للادخار الذي تلجأ إليه الشركات المصدرة خاصة في مجال الرقابة على المعلومات المالية .

و الملاحظ أن القانون رقم 03-2000 الذي يحدد الشروط العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، لم ينص على الشروط التي يجب توافرها في هؤلاء الأعضاء وطبيعة تكوينهم، وذلك بالنظر لأهمية الصلاحيات المخولة لهذه السلطة، لذا نفترض أن يكون لهم تكوين قانوني من جهة وتكوين متخصص في ميدان البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية من جهة ثانية .

ويجب أن يتضمن كل هذه الشروط النظام الداخلي لسلطة الضبط، الذي ينص بالخصوص على تنظيمها وقواعد عملها وحقوق وواجبات أعضاء المجلس والمدير العام وكذلك القانون الأساسي لمستخدميها².

أما بخصوص مجلس المنافسة، وهو السلطة الوحيدة التي كانت في الأمر رقم 95-06 يتشكل من 12 عضوا، فإنه أصبح بموجب الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، يتشكل من 9 أعضاء فقط، ويتبعون الفئات الآتية : عضوان يعملان أو عملا في مجلس الدولة، أو في المحكمة العليا أو في مجلس المنافسة بصفة قاض أو مستشار، و سبعة أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك من بينهم عضو يختار بناء على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية³.

ثانيا - اختيار الأعضاء عن طريق التعيين

يتم إدماج أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي بأسلوب التعيين، في مراكز قانونية مختلفة تساعد على تسهيل أداء مهام هذه السلطات وإتمام وظائفها على أحسن وجه ضمانا للاستقلالية والحياد، إلا أنه يجب الإشارة إلى أن عملية التعيين أصبحت حكرا على رئيس الجمهورية مما يعني ذلك انفراد رئيس

¹ - حسيني مراد ، استقلالية سلطات الضبط في المجل الاقتصادي ، مجلة الحقيقة ، صادرة عن جامعة أدرار الجزائر ، العدد 27 ، ص 566 .

² - قوراري مجدوب ، المرجع السابق ، ص 54 .

³ - انظر المادة 24 " يتكون مجلس المنافسة من 9 أعضاء يتبعون الفئات التالية " من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة ، مرجع سابق .

الجمهورية بسلطة التعيين دون إشراك السلطات التمثيلية الوطنية كالمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عكس التجربة الفرنسية التي تعتمد على التنوع في جهات التعيين¹.

فهذا واضح من خلال النصوص المنشئة لهاته السلطات فطبقا للقانون 10/90 نجد أن مسألة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض مقسمة تقريبا بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، حيث يعين رئيس الجمهورية 4 أعضاء بموجب مرسوم رئاسي ويعين رئيس الحكومة 3 أعضاء بموجب مرسوم تنفيذي، لكن بموجب الأمر 11/03 أصبحت مسألة التعيين حكرا على رئيس الجمهورية، حيث يعين كل أعضاء مجلس النقد والقرض بموجب مرسوم رئاسي في مجلس الوزراء.

أما بالنسبة للجنة المصرفية فطبقا للقانون 10/90 نجد اضطلاع رئيس الحكومة بتعيين 4 أعضاء مقابل عضو واحد يعينه رئيس الجمهورية باقتراح من الرئيس الأول للمحكمة العليا ووزير المالية، لكن بموجب تعديل 2003 فقد رئيس الحكومة هذا الاختصاص كليا وأصبح رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء اللجنة باقتراح من الرئيس الأول للمحكمة العليا بموجب مرسوم رئاسي، وذات الأمر يذكر بخصوص مجلس المنافسة، فطبقا للأمر 06/95 يعين رئيس الجمهورية كل أعضاء مجلس المنافسة 12 عضو بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير العدل ووزير التجارة، ولم يغير الأمر 03/03 من مسألة التعيين إلا في مسألة الاقتراح، إذ نجد أن رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء مجلس المنافسة حيث قلص عدد أعضاء المجلس إلى 9 بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية².

وهنا يمكن القول بأن المشرع لم يكن موفقا في إسناد مسألة الاقتراح إلى وزير الداخلية على اعتبار أن مهام مجلس المنافسة مرتبط بالمجال الاقتصادي التجاري وكان حري به إبقاء الأمر منوطا بوزير التجارة غير أن المشرع في تعديل 2008 ارجع عدد الأعضاء إلى 12 عضوا، ولكنه لم يشر إلى أي جهة في مسألة الاقتراح، حيث ترك الأمر منوطا برئيس الجمهورية في مسألة الاختيار والتعيين.

أما بالنسبة لباقي سلطات الضبط، نذكر منها : سلطة ضبط البريد والمواصلات و طبقا للقانون 03/2000 نجد رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء سلطة ضبط البريد والمواصلات بموجب مرسوم رئاسي³، لجنة ضبط الكهرباء والغاز طبقا للقانون 01/02 نجد رئيس الجمهورية يعين كل أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز باقتراح من وزير الطاقة بواسطة مرسوم رئاسي، سلطة ضبط المحروقات نجد أيضا احتكار رئيس الجمهورية في مسألة تعيين كل أعضاء سلطة ضبط المحروقات بموجب مرسوم

¹ - نداتي حسين ، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، جامعة خميس مليانة ، لسنة 2014/2013 ص 23 .

² - فحيوش الوليد ، الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة الجزائر 1 ، لسنة 2017/2016 ، ص 36 .

³ - فحيوش الوليد ، مرجع سابق ، ص 37 .

رئاسي باقتراح من وزير الطاقة، و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بموجب المرسوم الرئاسي 413/06 يعين رئيس الجمهورية كل أعضاء الهيئة بموجب مرسوم رئاسي، إن سيطرة رئيس الجمهورية على مسألة التعيين يشمل تقريبا كل السلطات، إلا انه لا يشكل مبدأ مطلقا، إذ تعرف لجنة تنظيم عمليات البورصة استثناء لذلك .

وأما بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فهي تعد السلطة الوحيدة التي تعرف غياب رئيس الجمهورية عن سلطة التعيين، إذ نجد المشرع الجزائري قد خص هذه اللجنة بطريقة منفردة في تعيين أعضائها، ونجد أن المرسوم التنفيذي رقم 175/94 قد جاء بنظامين للتعين، نظام خاص بطريقة تعيين الرئيس ونظام خاص بطريقة تعيين الأعضاء الآخرين وذلك كالتالي :

بالنسبة للرئيس : وخلافا للرؤساء السابقين المعينين بمرسوم رئاسي فإن رئيس لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة يعين بواسطة مرسوم تنفيذي من طرف رئيس الحكومة حاليا الوزير الأول يتخذ في مجلس الحكومة بناء على اقتراح وزير المالية .

بالنسبة للأعضاء : يعين أعضاء اللجنة بواسطة قرار وزاري يتخذ من طرف وزير المالية ، وتنتهي مهامهم بنفس طريقة التعيين، وهو ما أشارت إليه المادة 06 من المرسوم التنفيذي 175-94¹ .

والملاحظ أن كل سلطات الضبط الاقتصادي هذه تتمتع بصلاحيات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية حتى وإن اشتركت معها في صفة الاستقلالية، إلا أن مهام سلطات الضبط الاقتصادي تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي بفضل حيادها واستقلاليتها.

المطلب الثاني : تنوع طبيعة سلطات الضبط

تتحدد طبيعة سلطات الضبط من خلال طابعها السلطوي (الفرع الأول)، الطابع الإداري (الفرع الثاني)، و طابع الاستقلال (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الطابع السلطوي

تعتبر الهيئات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات، وعليها إصدار القرارات، التي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية، فإثناء هذه السلطات يعتبر بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات التي تعود أصلا للسلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة في مجال ضبط السوق² .

¹ - قحيوش الوليد ، مرجع سابق ، ص 38 .

² - أ. زيبار الشادلي ، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، جامعة الطاهر مولاي بسعيدة ، العدد الرابع ، ديسمبر 2014 ص 215 .

فيرتكز هذا الطابع السلطوي لسلطات الضبط الاقتصادي أساسا على التمتع بسلطة اتخاذ القرارات فمنها ماله صيغة تنفيذية ومنها ما هو مرتكز على سلطات رقابية وأيضا سلطة إصدار العقوبات، وهذا ما يجعل الطابع السلطوي أكثر وضوحا ورسوخا لدى هذه الهيئات .

فسلطة إصدار القرارات الفردية أنجع وأسرع وسيلة في يد سلطات الدولة لتحقيق المصلحة العامة وهو امتياز من امتيازات السلطة العامة ومن أمثلة ذلك مقررات التراخيص الإدارية حيث تعتبر أسلوب تدخل للإدارة في المجال الاقتصادي، أما سلطة رقابة النشاطات الاقتصادية فهي سلطة هامة على غرار الوسائل الأخرى التي تمتلكها هذه السلطات وذلك من أجل ضمان احترام القوانين والأنظمة التي تهدف

إلى حماية الاقتصاد الوطني من جهة وحماية المستهلك من جهة أخرى¹، أما بالنسبة لسلطة توقيع العقوبات تتمتع سلطات الضبط باختصاصات تأديبية تتمثل في توقيع العقوبات المالية وغير المالية، حيث منح لها المشرع سلطة توقيع العقوبات الإدارية التي قد تكون مؤقتة، فتكون في شكل التعليق المؤقت للتراخيص في ممارسة النشاط الاقتصادي².

لاريب في تمتع هذه الهيئات الإدارية بهذه السلطات يجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية، لا باعتبارها تتمتع بسلطة حقيقية في إصدار القرارات فحسب، بل ولأن هذه القرارات كانت اختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية، فقد تم إفراغ هذه الأخيرة من سلطة اتخاذ القرار، ووضعها في إطار سياسة تحويل اختصاصها في مجال ضبط السوق إلى هيئات جديدة أي سلطات الضبط الاقتصادي، وهذا التحويل كان بغية قيامها بوظيفتها الضبطية³.

الفرع الثاني : الطابع الإداري

إن الطابع الإداري لهذه السلطات مؤكد ومثال ذلك ما نص عليه المشرع في المادة 23 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة والذي يكيف مجلس المنافسة بأنه سلطة إدارية⁴.

إن معظم الفقهاء في القانون المقارن أو في القانون الجزائري يعتمدون على معايير قانونية لتحديد الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، فبالنسبة للفقهاء الفرنسيين حقيقة هذه الهيئات لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية، والأساس في ذلك هو

1 - رندة بوخالفة ، مرجع سابق ص 24 .

2 - رندة بوخالفة ، المرجع نفسه ص 25 .

3 - عشاش حفيظة ، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر والحوكمة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية ، لسنة 2014/2013 ، ص 37 .

4 - انظر المادة 23 من الباب الثالث "تنشأ لدى رئيس الحكومة سلطة إدارية في صلب النص" من الأمر 03-03 مرجع سابق .

طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات وكذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة¹.

ففي الجزائر فصل الأستاذ زوا يميه رشيد في هذه المسألة، حيث أن هدف هذه الهيئات هو الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص الإداري لها، وعلى سبيل المثال الأمر المتعلق بالنقد والقرض الذي أقرّ في نص المادة 105 على أن اللجنة المصرفية مكلفة بما يأتي: « مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها »².

وفي حالات أخرى توكل لها مهمة إصدار أنظمة، أي سلطة تنظيم مجال معين كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض لأن الأعمال الصادرة عن هذه الهيئات بمثابة أعمال الإدارة، فالقرارات النافذة من صلاحيات السلطة العامة تقليديا معترف بها للسلطات الإدارية، هذا بالنسبة لمعيار نشاطها الذي يخول لها ممارسة نشاطها حسب كل قطاع خاص بها ته السلطات .

أما بالنسبة لمنازعاتها فالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة خاضعة لرقابة القضاء الإداري بنفس درجة الأعمال الإدارية العادية، فتحديد الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة لإبطال قرارات هذه السلطات، يعتبر معيارا للتأكد من تمتع هذه الأخيرة بالطبيعة الإدارية، هذا رغم أن الرقابة القضائية الممارسة على القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة لها طابع استثنائي، لكونها لا تخضع جميعها لرقابة القضاء الإداري³.

الفرع الثالث: الطابع الاستقلالي

استقلالية هيئات الضبط مفادها أن أجهزة السلطة السياسية والحكومة لا تبتين أي توجه في اختيارات وقرارات هذه الهيئات .

فالمشروع الجزائري اعترف لبعض السلطات الإدارية صراحة بمسألة الاستقلالية على غرار كل من سلطة ضبط البريد والمواصلات، ولجنة تنظيم عمليات البورصة، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز ووكالتا الطاقة والمناجم وذلك عكس السلطات الأخرى التي لم يضاف عليها طابع الاستقلالية صراحة .

1 - بوغويطة كوثر ، السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان ، بالملحق الجامعية بمغنية ، لسنة 2015/2016 ، ص 27 .

2 - انظر المادة 105 من الأمر رقم 04-10 المؤرخ في 26 أوت 2010 ، والمعدل للأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26 أوت 2003 والمتعلق بالنقد والقرض .

3 - عشاش حفيظة ، مرجع سابق ، ص 39 .

فالاستقلالية حسب الأستاذ زوايمية رشيد " المقصود منها هو عدم الخضوع لأية رقابة سلمية كانت أو وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أو لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد معياراً أو عاملاً فعالاً لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية " ¹ .

فبالعودة إلى النصوص التأسيسية لهاته السلطات فطابع الاستقلالية معترف به قانوناً، هذا عكس بعض السلطات الأخرى التي لم يصف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة مثل مجلس النقد والقرض، واللجة المصرفية، ولجنة الإشراف على التأمينات .

فالاستقلالية تتجسد من خلال عنصرين أساسيين أولهما عضوي والآخر وظيفي ، فبالنسبة للجانب العضوي استقلالية الأجهزة يتم تكريسها من حيث أسلوب تعيين الأعضاء والأعضاء المكلفين بتسيير الأجهزة لا يمكن عزلهم من وظائفهم إلا في حالات استثنائية ومحصورة قانوناً، أما بالنسبة للجانب الوظيفي، فالاستقلالية تعني أن القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، لا يمكن إلغاؤها أو تعديلها أو استبدالها من طرف سلطة عليا، فمنحها المشرع الشخصية المعنوية وذلك متمثل في ذمة مالية مستقلة، وأهلية قانونية، وموطن محدد ومستقل، ووجود نائب يعبر عن إرادتها ² .

فتجسد معالم الاستقلالية لا ينفي كون هذه الأخيرة التي تتمتع بها سلطات الضبط نسبية نظراً لخضوعها لنوع من التبعية اتجاه السلطة التنفيذية ، وباعتبار أن هذه السلطات عبارة عن هيئة إدارية تنتمي في حد ذاتها إلى الدولة ، فمن الطبيعي أن تمارس هذه الأخيرة ممثلة في مختلف أجهزتها الرقابة عليها ، وذلك من خلال الرقابة على أعمالها ، كما أن الإعتمادات المالية لميزانياتها تأتي من إعانات الدولة فهي بدورها محل رقابة .

وبالرغم من كل ذلك إلا أنه يمكن تكييف هذه الفئات الجديدة ، بسلطات إدارية مستقلة، رغم تردد المشرع في منحها استقلالية تامة ³ .

المبحث الثاني : الإطار الوظيفي

لقد سمح تبني الجزائر لسياسة جديدة في الاقتصاد الوطني من تحرير للسوق من التبعية المباشرة للدولة بإعادة توزيع الاختصاصات الإدارية ، وأصبح دور ترتيب السوق لا يندرج ضمن أولويات الإدارة التقليدية، فالتغيرات الحاصلة ساهمت في البحث عن سبل جديدة لمواكبة التطورات المستمرة وعلى إثر

¹ - ZOUAIMIA Rachid: Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, édition Houma, Alger, 2005, p25.

² - بوغويطة كوثر ، مرجع سابق ، ص 31 .

³ - د . بري نور الدين ، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي ، لطلبة السنة الثانية ماستر ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، لسنة 2016/2015 ، ص 31 .

ذلك ظهرت آليات جديدة في الدولة منها سلطات الضبط الاقتصادي التي زوّدت باختصاصات وغيرها من الوسائل لأداء مهامها والهدف الذي أنشئت من أجله، وهي اختصاصات ذات طابع إداري ، (المطلب الأول)، أو ذات طابع نزاعي (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: الاختصاصات ذات الطابع الإداري

لتمكين السلطات الإدارية المستقلة من أداء وظيفتها ومهامها الضبطية تنازلت الدولة عن مجمل اختصاصاتها في القطاعات المعنية لصالح الهيئات الضابطة، على هذا الأساس تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي بوسائل قانونية بالغة الأهمية، نظرا لتنوعها وكونها ليست مجرد أدوات للتسيير فقط، فهي تتنوع بين اختصاصات تنظيمية (الفرع الأول) واختصاصات رقابية (الفرع الثاني) .

الفرع الأول : الاختصاص التنظيمي

تعتبر السلطة التنظيمية أسلوبا من أساليب العمل الإداري في الدولة، التي ينفرد بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، والتي عرفت تطورا وتنوعا من حيث الأنظمة الصادرة عنها، لكن تدخل المشرع خوّل بعضا من هذه الأنظمة لهيئات أخرى في الدولة، والتي نذكر منها السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط الاقتصادي .

و يعرف الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي بأنه « الوسيلة القانونية الممنوحة لها في حدود النصوص التشريعية المنشئة لها قصد تمكينها من ضبط النشاطات الاقتصادية، كل سلطة وحسب المجال الخاص بها»¹ .

فمنح الاختصاص التنظيمي حسب الأستاذ خلوفي رشيد يعبر عن ممارسة حقيقية لوظيفة الضبط، فالفقه المقارن يعتبر أن ظهور السلطة التنظيمية الفرعية يقترن بتغير أساليب تدخل الدولة وظهور مصطلح الضبط مما يستلزم إيجاد وسائل قانونية جديدة تهتم بعنصر الفعالية في تسيير وإدارة الأنشطة الاقتصادية التي أصبحت لا تستجيب للنمط الإداري التقليدي² .

وقد اعترف المشرع بالاختصاص التنظيمي لهذه السلطات، بأشكال مختلفة تارة عن طريق الإشارة إلى مساهمتها في هذا الاختصاص فقط، وتارة اعترف لها بممارسته.

¹ - فريد زقموط ، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، في القانون ، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية ، لسنة 2016/2015 ، ص 48 .

² - Cheloufi Rachid . les institutions de régulation en droit algérien . idara .n° spécial .n° 2 . 2004 .p113 .

فقد ساهمت سلطات الضبط الاقتصادي في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة، والتي عرفت بأنها إجراء سابق على صدور بعض القرارات من جانب واحد، فقد تكون ثابتة بنص وتعدّ بمثابة اقتراح خال من الأثر القانوني، كما أن مصدر القرار هو من يطلبها، وليس لهذا الإجراء أثر في تقييم الاختصاص، وتنقسم الاستشارة التي تبديها هيئات الاختصاص التنظيمي إلى : استشارة وجوبية وسميت بذلك لأن النصوص القانونية ألزمت السلطة التنفيذية اللجوء إليها، واستشارة اختيارية سميت بالاختيارية كون أن الإدارة من تطلبها تلقائياً لأنها غير مفروضة بنص قانوني يعطيها صفة الإلزام، ولا تعتبر نفسها ملزمة بالرأي الذي تطلبه، كما تساهم سلطات الضبط في الاختصاص التنظيمي بسلطة تقديم اقتراحات وتوصيات، فالاقترح أكثر قوة وتأثيراً من الرأي من الناحية القانونية، فالاقترح لغة يعني أن الأمر مقترح، واقترح فكرة أي عرضها للمناقشة و البحث، أما الرأي فهو ما يظنه المرء أو يعتقده قولاً أو كتابة، مشورة، خطة، فكرة¹.

ووفقاً لنص المادة 34 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، فإنّ مجلس المنافسة يتمتع بسلطة اتخاذ القرار و الاقتراح و إبداء الرأي بمبادرة منه أو كلما طلب منه ذلك، في أي مسألة أو أي عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن بالمنافسة، يعني مجلس المنافسة يبادر باقتراح آراء التي يراها ضرورية عند إعداد مشروع نص تنظيمي من طرف الحكومة له علاقة بالمنافسة².

كما تنقسم سلطات الضبط الاقتصادي مع السلطة التنفيذية سلطة تنظيمية ثانوية في مجال اختصاصها في إعداد التنظيمات والنصوص التطبيقية للقوانين التي تخص القطاعات التي تتدخل لضبطها .

إلى جانب مساهمة سلطات الضبط في الاختصاص التنظيمي، نجد أنها تمارس الاختصاص التنظيمي لعدم إمكانية السلطة التنفيذية القيام بمهمة الضبط نظراً لمتطلبات الحياد والموضوعية، فظهرت سلطات الضبط الاقتصادي للقيام بهذه المهمة، فقد قام المشرع بمنح الاختصاص التنظيمي لكل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فهما يتمتعان بهذا الاختصاص على غرار باقي السلطات الأخرى ويمارسانه بصفة مباشرة .

¹ - خدوجة فتوس ، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية ، 2010 / 2011 ص 46 .

² - انظر المادة 34 من الأمر 03-03 ، المتعلق بالمنافسة " يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار أو الاقتراح و إبداء الرأي بمبادرة منه أو كلما طلب منه ذلك في أي مسألة أو أي عمل أو تدبير من شأنه ضمان سير للمنافسة " ، مرجع سابق .

فيمارس مجلس النقد والقرض صلاحيات هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي، كما يقوم بتجسيد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها، ويقوم كذلك بتأطير عمليات البنك المركزي، وبتنظيم حركة رؤوس الأموال وتشجيع الاستثمار الأجنبي، وتنظيم سوق الصرف¹.

أما عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتمتع بسلطة تنظيمية واسعة، فهي تتدخل لوضع قواعد تتعلق بسير سوق القيم المنقولة، حيث تقوم بوضع ما تراه مناسباً من أنظمة من أجل سير سوق القيم المنقولة، وتقوم بنسخها في الجريدة الرسمية موفقة بالنص القانوني المتضمن الموافقة عليها من الوزير المكلف بالمالية².

الفرع الثاني : الاختصاص الرقابي

فهذه الصلاحية تخوّل لها مراقبة مدى احترام الإجراءات القانونية من طرف الأعوان الاقتصاديين لممارسة و إنجاز عملية ما، فهي تتمتع بصلاحيات رقابية واسعة على القطاعات التي تتولى مهمة ضبطها ، تمكنها من التدخل فيها مسبقاً قبل نشوب نزاعات أو ارتكاب مخالفات على مستواها، مجسدة بذلك لدورها الرقابي المسبق الذي تمارسه من خلال مراقبتها للمتعاملين الراغبين في الدخول إلى السوق أو لممارسة النشاط عن طريق نظام التراخيص و الاعتمادات أو من خلال مراقبتها لتلك السوق بالسهر على مدى احترام المؤسسات للقوانين والأنظمة المعمول بها .

فهذا الاختصاص معناه أن سلطات الضبط الاقتصادي لها الحق في الحصول على المعلومات التي تراها ضرورية في إطار تحقيقاتها الاقتصادية التي تؤديها، وذلك دون أن تفرض الإدارة الطابع السري للوثائق التي تملكها .

فالتشريع، اهتم بالجانب الذي يخص الاعتراف التشريعي بالاختصاص الرقابي لسلطات الضبط في ظل اقتصاد السوق، فالهدف منه التأكد من عدم وجود وضعيات منافية للمنافسة (وضعيات احتكارية، التجمعات الاقتصادية)، كما يضمن احترام المتعاملين الاقتصاديين للقواعد المؤطرة للقطاعات الاقتصادية إضافة إلى حماية النظام العام الاقتصادي³.

ينقسم مجال ممارسة الاختصاص الرقابي إلى شقين، فالشق الأول متعلق بالرقابة السابقة للالتحاق بالمهنة ، أما الشق الثاني متعلق بالرقابة اللاحقة للسوق، فالنسبة للرقابة السابقة فسلطات الضبط تتدخل بصفة مسبقة بغرض التحقق من الشروط المطلوبة، واحترام المعايير القانونية المنظمة للنشاط الاقتصادي

¹ - خدوجة فتوس ، مرجع سابق ، ص 60 .

² - د. بري نور الدين ، مرجع سابق ص 38 .

³ - رنده بوخالفة ، مرجع سابق ، ص 37 .

ويأخذ تدخلها المسبق شكل قرارات فردية متضمنة عدة صور نذكر منها الرفض، والاعتماد، والتراخيص، والتصريح¹، فالتراخيص مثلا تمكن المتعاملين الاقتصاديين من الدخول إلى السوق وتفادي الوقوع في الفوضى أو الإخلال بالقواعد التي يقوم عليها السوق والنظام الاقتصادي، فمثلا مجلس المنافسة يتدخل بصفة مسبقة عن طريق منح قرار يتضمن الترخيص بالتجمعات الاقتصادية بعد تقديم طلب من طرف أصحاب التجمعات حسب المادة 19 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة².

أما الشق الثاني فتتم ممارسة الرقابة البعيدة أو اللاحقة للسوق عند ممارسة النشاط الاقتصادي من خلال الحصول على المعلومات والوثائق المتعلقة بممارسة النشاط، وبالقيام بالتحقيقات اللازمة التي يتم من خلالها مراقبة مدى احترام قواعد السوق والمنافسة من طرف الفاعلين، فنجد على سبيل المثال لجنة الكهرباء والغاز لها الحق في أن تطلب من المتعاملين الاقتصاديين إطلاعها على كل الوثائق والمستندات المتعلقة بالنشاط، كما يمكن أن تقوم بمراقبتها في عين المكان³، فمراقبة المعلومات والوثائق يظهر الرقابة اللاحقة التي تقوم بها سلطات الضبط، فمثلا اللجنة المصرفية يخول لها الأمر الصادر سنة 2003 المتعلق بالنقد والقرض مهمة المراقبة والمتابعة لمدى احترام قواعد البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها، وذلك طبقا لما جاء في المادة 105 من الأمر رقم 03-11، كما تسهر على احترام قواعد حسن سير المهنة، وتقوم بفحص شروط استغلال البنوك والمؤسسات المالية، وتسهر على نوعية وضعياتها المالية، ففي حالة معاينة النقائص فإن اللجنة تمتلك صلاحية إعلام البنك أو المؤسسة المالية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لإعادة التوازن المالي، أو تصحيح طريقة تسييرها⁴.

تمكن إجراءات التحقيق في التدخل اللاحق من الحصول على المعلومات و الوثائق المتعلقة بالنشاط، فهذا الاعتراف التشريعي بهذه السلطة يهدف إلى، التأكد من وجود وضعيات منافية للمنافسة، ضمان احترام المتعاملين للإطار القانوني وجملة القواعد المؤطرة للقطاع، وحماية النظام العام الاقتصادي.

المطلب الثاني : اختصاصات ذات طابع نزاعي

تكمن هذه الصلاحيات في الاختصاص التحكيمي (الفرع الأول)، و الاختصاص العقابي (الفرع الثاني).

¹ - زهرة مجامعية، وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 1، لسنة 2014/2013، ص 51.

² - انظر المادة 19، من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، السالف الذكر، "يمكن لمجلس المنافسة أن يرفض أو يرفضه...".

³ - زهرة مجامعية، مرجع سابق، ص 57.

⁴ - بوشاريخ ربيحة وآخرون، مرجع سابق ص 52.

الفرع الأول : الاختصاص التحكيمي

يمثل التحكيم ضماناً أساسية بالنسبة للاستثمار، خاصة الأجنبي المباشر، وذلك في ظل اقتصاد سوق مفتوح يعامل فيه جميع المتعاملين على اختلافهم على قدم المساواة .

وقد كرس المشرع ضماناً التحكيم وجعلها من أهم الضمانات الممنوحة للمستثمرين الأجانب من خلال الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة .

فالتحكيم هو اتفاق أطراف علاقة قانونية معينة، عقدية أو غير عقدية، على أن يتم تسوية المنازعات التي ثارت بينهم أو التي يحتمل أن تثور بينهم بالفعل عن طريق أشخاص يتم اختيارهم كمحكمين، ويتولى الأطراف العلاقة القانونية تحديد الأشخاص المحكمين أو على الأقل يضمنون اتفاقهم على التحكيم مع تبيان لكيفية اختيار المحكمين، أو أن يعهدوا لهيئة من الهيئات أو مركز من مراكز التحكيم الدائمة تتولى تنظيم عملية التحكيم وفقاً للقواعد واللوائح الخاصة بهذه الهيئات أو المراكز .

أما بالنسبة لممارسة سلطات الضبط للاختصاص التحكيمي، فهناك سلطات منحت اختصاص فض النزاعات عن طريق التحكيم الذي يكون عند حدوث خلافات بين المتعاملين الاقتصاديين، فمن بينهم نجد سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة تنظيم عمليات البورصة، وسلطة ضبط نشاط السعي البصري¹ .

ففي مجال التحكيم نذكر سلطة ضبط الغاز والكهرباء، فقد أوكل لها المشرع سلطة التحكيم وتسوية النزاعات عن طريق جهاز ضمن هيكلها يعرف بـ "غرفة التحكيم"، أنشئت من أجل ضمان السرعة في فصل الخلافات المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية، حيث تتولى الفصل في هذه الخلافات بطلب من أحد الأطراف² .

وقد دعت غرفة التحكيم بكل الإمكانيات والصلاحيات للقيام بهذا الاختصاص، إذ يمكنها القيام بكل التحريات التي تراها ضرورية بنفسها أو بواسطة غيرها، كما يمكنها الاستعانة بخبراء عند الحاجة والاستماع إلى الشهود، بل وبإمكانها حتى أن تأمر عند الاستعجال بتدابير تحفظية .

وحسب المادة 114 من القانون رقم 01-02 المتعلق بتوزيع الكهرباء والغاز عبر القنوات، فقد منح المشرع هذه الغرفة كل الأدوات القانونية والوسائل المادية لتمكينها من فرض سلطاتها التحكيمية في مجال اختصاصها على كل المتعاملين، وجعل قراراتها غير قابلة للطعن وبذلك فهي واجبة التنفيذ³ .

1 - دبري نور الدين ، مرجع سابق ص 40 .

2 - رندة بوخالفة ، مرجع سابق ، ص 40 .

3 - رندة بوخالفة ، مرجع سابق ، ص 41 .

الفرع الثاني : الاختصاص العقابي

يمثل هذا الاختصاص فكرة حديثة تتجسد في رفض تدخل القضاء في القطاعات الاقتصادية، ويعود ذلك لعوامل منها المرونة والسرعة والتطور فهذا الاختصاص عبارة عن إزاحة السلطة القمعية للقاضي الجنائي لصالح سلطات الضبط الاقتصادي .

فهذا الاختصاص الممنوح لسلطات الضبط الاقتصادي يقصد به الأهلية القانونية التي يمنحها القانون لهذه الهيئات للمعاقبة على خرق القوانين والأنظمة لارتكاب المخالفات .

وتتخذ سلطات الضبط الاقتصادي عقوبات مالية أو غير مالية، فالعقوبات المالية هي عقوبات تمس الذمة المالية للشخص مرتكب المخالفة، فهي عبارة عن مبلغ مالي يدفعه إلى الدولة عن طريق الخزينة العمومية .

فالمشرع نص على ذلك في مختلف النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي على أهليتها في اتخاذ العقوبات المالية، فنجد على سبيل المثال لجنة ضبط الكهرباء والغاز تختص بفرض عقوبات مالية على المتعاملين الذين لا يحترمون القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل ربط واستخدام شبكات النقل والتوزيع، والقواعد التي تحدد الكيفيات التقنية والتجارية لتمويل الزبائن والتي تحتويها دفاتر الشروط، وقواعد النظافة والأمن وحماية البيئة¹، وذلك في حدود 03% من رقم أعمال السنة الفارطة للمتعامل مرتكب المخالفات دون أن يفوق خمسة آلاف دينار (5.000) دج، ويرفع إلى 05% في حالة العود دون أن يفوق عشرة آلاف دينار (10.000) دج² .

إن المساس بالذمة المالية للشخص المعني بالعقوبة لا يتوقف عند العقوبات المالية المباشرة ويمكن إضافة العقوبات التي لها آثار مالية بشكل غير مباشر، رغم عدم تكييف المشرع لها على أنها مالية كالنشر والتعليق والذان يعتبران عقوبات ذات صلة بالذمة المالية للشخص المعاقب³ .

أما بخصوص العقوبات غير المالية فقد، عرفها الأستاذ زوايمية « رشيد بأنها العقوبات السالبة للحقوق » . فهي لا تمس بالذمة المالية للشخص، وإنما تمس بنشاطه المهني أو مركزه القانوني .

وتطبق العقوبات غير المالية على الأشخاص الطبيعيين كما تطبق على الأشخاص الاعتباريين، « الشركات التجارية »⁴ .

1 - وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 183 .

2 - رندة بوخالفة ، المرجع نفسه ، ص 42 .

3 - فوراري مجدوب ، مرجع سابق ، ص 139 .

4 - رندة بوخالفة ، مرجع سابق ، ص 43 .

ففي القطاع البنكي يمكن أن نميز بين نوعين من العقوبات بالنسبة للشخص المعنوي، فإنه في حال إخلال أي بنك أو مؤسسة مالية بالأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالنشاط المالي، فحسب المادة 114 تفرض العقوبة في حالة الإخلال بالنصوص التنظيمية المتعلقة بالنشاط أو غيره ولم يأخذ في الحسبان التحذير تفرض عليه إحدى العقوبات سواء كانت الإنذار أو التوبيخ أو سحب الاعتماد¹... الخ، حيث وقّعت لجنة النقد والقرض عقوبة سحب الاعتماد على عدة بنوك خاصة منها « بنك الخليفة والبنك التجاري والصناعي ».

أما عن العقوبات التي تمس الأشخاص الطبيعية والمتعلقة بمسيري المؤسسات المالية، تتراوح بين المنع من ممارسة بعض العمليات، والتوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت، إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص .

أما بخصوص قطاع البورصة، فقد منحت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها توقيع عقوبات تمس بالنشاط المهني للوسطاء في عمليات البورصة والمتمثلة في الإنذار والتوبيخ، بالإضافة إلى حظر النشاط كلياً أو جزئياً مؤقتاً أو نهائياً. كما يمكنها أن توقع أقصى عقوبة وهي سحب الاعتماد .

في الأخير ما يمكن ملاحظته أن العقوبات المفروضة من قبل سلطات الضبط الاقتصادي هي متنوعة ومختلفة الخطورة، حيث أن معظم هذه العقوبات تحتوي على عقوبات معنوية تتمثل في الإنذار والتوبيخ وسحب الاعتماد، وعقوبات ذات طابع ردي أو قمعي بنوعها سواء عقوبات مالية أو غير مالية ، وهذا كشف عن التدرج في الاختصاص العقابي الذي يستجيب لفكرة الضبط الاقتصادي² .

¹ - انظر المادة 114 " يمكن أن تقضي اللجنة بإحدى العقوبات الآتية : الإنذار... " من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض مرجع سابق .
² - د. لخضر زازة ، سلطات الضبط الاقتصادي ومهامها ، مجلة الدراسات القانونية والسياسية ، صادرة عن جامعة عمر ثلجي بالأغواط الجزائر، العدد 06 ، لسنة 2017 ص 33 .

خلاصة الفصل الثاني

من خلال هذا الفصل أبرزنا التنظيم الخاص الذي تميزت به سلطات الضبط، حيث تجدر الإشارة إلى أنه ليس لها نظام موحد إذ نجد اختلافا من حيث تكوينها وطريقة تعيين أعضائها وكذا تعدد في السلطات الممنوحة لها .

فتختلف طريقة إنشائها من إنشاء بطريق القانون، وكذلك إنشائها بالإحالة إلى التنظيم، حيث أنها لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية. والعناية الخاصة التي أولتها الدولة لهاته الهيئات، من خلال منحها العديد من الامتيازات في العديد من المجالات كما أفردت لها نظاما خاصا بها وزودتها بالعديد من الاختصاصات التي لم تمنحها من قبل لإدارتها السابقة، تتمثل في اختصاصات ذات طابع إداري من اختصاصات تنظيمية، ورقابية، واختصاصات ذات طابع تنازعي متمثلة في اختصاصات تحكيمية، وعقابية .

مما يؤكد السياسة الجديدة التي انتهجتها الدولة من خلال تبني سياسة جديدة والعمل على مواكبة التطورات والتغيرات المستمرة .

خاتمة

بعد عجز النظام التقليدي للدولة الجزائرية عن مواكبة التطورات والتحولات التي عرفتھا الدول في المجال الاقتصادي، كان لزاما عليها البحث عن سياسة جديدة أكثر تماشيا والتغيرات الحاصلة .

وبهذا تبنت سياسة جديدة في اقتصادها ألا وهي اقتصاد السوق وغيرها من الإصلاحات التي باشرتھا الدولة، وما صاحب ذلك من سعي للدولة إلى البحث عن آليات جديدة تتماشى والتغيرات مما سمح بامتداد أساليب حماية النظام العام ليشمل جميع المجالات، ومنها المفهوم الجديد المتمثل في النظام العام الاقتصادي ، فالنظام العام من قبل في الإدارة التقليدية كان مقتصرًا على حماية عناصره المتمثلة في الأمن والصحة والسكينة من خلال منظومة الضبط الإداري، ونظرًا لتبني سياسة جديدة أصبح النظام العام يشمل المجال الاقتصادي وظهور مصطلح جديد للنظام العام ألا وهو النظام العام الاقتصادي، مما استلزم البحث عن آليات جديدة، فتبنت الجزائر منظومة الضبط الاقتصادي وسلطاته كآلية جديدة، حيث أفردت الدولة لهذه السلطات عناية خاصة و منحتها الكثير من الامتيازات و الوسائل، و يظهر ذلك بتميز هذه السلطات بطريقتين لإنشائها فمنها ما تنشأ بالقانون والذي يظهر استحواد السلطة التنفيذية على إنشاء هذه السلطات إلا بعضها، ومنها ما تنشأ بالإحالة إلى التنظيم .

وأيضا اختلفت طبيعة هذه السلطات بين طابع إداري وطابع استقلالي وطابع سلطوي الذي جعلها مميزة وذات طبيعة مختلفة من سلطة إلى أخرى .

وأيضا من الامتيازات الممنوحة لها، الصلاحيات والاختصاصات المتعددة التي تتنوع بين صلاحيات ذات طابع إداري التي تظهر في اختصاصات تنظيمية التي تتنوع بين تقديم اقتراحات وتوصيات وغيرها من الاختصاصات التنظيمية، وأيضا الاختصاصات الرقابية التي تظهر في رقابة لاحقة ورقابة سابقة للسوق .

ومن الاختصاصات أيضا، تفرد هذه السلطات باختصاصات ذات طابع تنازعي تتنوع بين اختصاصات تحكيمية التي تظهر في إنشاء غرف تحكيمية ببعض السلطات لفض النزاعات والتقليل منها قبل وقوعها، واختصاصات عقابية التي تظهر في تطبيق هذه السلطات لعقوبات تختلف حسب طبيعتها وهذه العقوبات تتنوع بين عقوبات مالية وعقوبات غير مالية .

وخلصنا أيضا لمجموعة من النتائج :

* امتداد النظام العام ليشمل جميع المجالات ومنها الاقتصاد تحت منظور النظام العام الاقتصادي، بعدما كان مقتصرًا على النظام العام فقط نتيجة حتمية للتحويلات الاقتصادية والسياسية العميقة ومنها

الانتقال من قطاع اقتصادي معين إلى وضعية أخرى مثل الانتقال من القطاعات التي كانت في وضعية احتكار من طرف المؤسسات التقليدية إلى وضعية التحرر والانفتاح .

* اعتماد الضبط الاقتصادي كطريق جديد لحماية الدولة للنظام الاقتصادي كرس هذا اعتماد هيئات جديدة غير شبيهة بإدارات الدولة التقليدية لتكريس وحماية النظام الاقتصادي .

* التركيبة الخاصة لهذه الهيئات التي تظهر العناية الخاصة التي أولتها الدولة لهذه السلطات .

* البنية الخاصة لهذه الهيئات الضبطية التي فعّلتها الإدارة من أجل حماية النظام العام الاقتصادي، حيث سخرت لها مجموعة من الوسائل القانونية نظرا لتنوعها فمنحت لها صلاحيات متعددة وغيرها من الامتيازات .

قائمة المراجع

I - النصوص القانونية :

- 42 دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي ، رقم 92 مؤرخ في 2 ديسمبر 1996، ج.ر عدد 22 ، صادر في 8 ديسمبر 1996، متمم بالقانون 22 المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج.ر عدد 02 ، صادر في 14 أفريل 2002، معدّل بموجب القانون رقم 19-08 ، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر عدد 63 ، صادر في 16 نوفمبر 2008 ، والمعدل بالقانون رقم 01-16 المؤرخ في 6 مارس 2016 ج.ر عدد 14 ، صادر في 07 مارس 2016 .
- قانون رقم 91-23 المؤرخ في 6 ديسمبر 1991، المتضمن مساهمة وحدات الجيش الوطني الشعبي في مهام حماية الأمن خارج الحالات الاستثنائية، والمعدل بالأمر 11/03 المؤرخ في 23 فبراير 2011 .
- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية، العدد 60 الصادرة بتاريخ 04 سبتمبر 2005 ، والمعدل بالقانون رقم 08-03 ، المؤرخ في 23 جانفي 2008 ، ج.ر عدد 04 الصادر في 27-01-2008 ، والمعدل بالأمر رقم 09-02، مؤرخ في 22 جويلية 2009 ج.ر ، عدد 44، صادر في 26-07-2009، المرسوم التنفيذي رقم 08-303، المؤرخ في 27 سبتمبر 2008، يحدد صلاحيات وكذا قواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه وعملها ، ج.ر، عدد 56، الصادر في 28-09-2008 .
- القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير سنة 2012 .
- القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011 .
- القانون رقم 95-22 المؤرخ في 26 أوت 1995 المتعلق بخصوصية المؤسسات العمومية المعدل بالأمر 01-04 المؤرخ في 20 أوت 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 47، سنة 2001 ، المتعلق بتنظيم المؤسسات الاقتصادية وتسييرها وخصصتها .
- القانون المتعلق بالأسعار 89-12 المؤرخ في جويلية 1989 ملغى .
- المرسوم التنفيذي رقم 02/43 ، المؤرخ في 14 يناير 2002 ، يتضمن إنشاء بريد الجزائر .
- الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المؤرخ في 19 يوليو 2003 .
- الأمر رقم 10-04 المتعلق بالنقد والقرض، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر، العدد 50، لسنة 2010 .

II الفقه :

أولا – الكتب

- 1 - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر لسنة 2015 .
- 2 - محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ببيروت منشورات الحلبي الحقوقية لسنة 2002 .

ثانيا - الأطروحات و الرسائل والمذكرات الجامعية

أ - الأطروحات

- 1 - جلطي أعمار، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2016/2015 .
- 2 - سليمان هنون، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، سنة 2013/2012 .
- 3- فريد زقموط، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، لسنة 2016/2015 .

ب - الرسائل و المذكرات

- 1 - العاصمي صورية، تأثير الضبط الإداري على الحقوق والحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري والإدارة العامة ، جامعة الحاج لخضر باتنة، سنة 2011 / 2012 .
- 2 - بوجملين وليد، سلطات الضبط في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2006 / 2007 .
- 3 - بوشاريخ ربيحة، بزينة كهينة، مقاربات حول الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، سنة 2017/2016 .
- 4 - بوضيبة محمد، عريوات راضية، علاقة الضبط الاقتصادي بالحكم الراشد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة خميس مليانة، سنة 2015/2014 .
- 5 - بن وارث هشام، عطا الله عبد النور، النظام الضبطي محاولة ظهور مفهوم جديد، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، سنة 2015/2014 .
- 6 - بوغويطة كوثر، السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان الملحقه الجامعية بمغنية، سنة 2016/2015 .
- 7 - خاوي رفيق، استحداث سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مفهوم جديد لتدخل الدولة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الخاص، جامعة محمد بوضياف المسيلة، سنة 2017/2016 .

- 8 - خدوجة فتوس، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، سنة 2010 / 2011 .
- 9 - عشاش حفيظة سلطات الضبط الاقتصادي و الحوكمة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، سنة 2013 / 2014 .
- 10 - رنده بوخالفة، آليات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة العربي بن مهدي أم البواقي، سنة 2017/2018 .
- 11 - زهرة مجامعية، وظائف سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 1، سنة 2013 / 2014 .
- 12 - نداتي حسين، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، جامعة خميس مليانة، سنة 2013 / 2014 .
- 13 - قحيوش الوليد، الرقابة على أعمال السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة الجزائر 1 سنة 2016 / 2017 .
- 14 - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم عمليات البورصة وسلطة البريد والمواصلات نموذجين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، سنة 2009 / 2010 .

ثالثا – المقالات والمدخلات

- 1 – حسيني مراد، استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مجلة الحقيقة، صادرة عن جامعة أدرار الجزائر، العدد 27 .
- 2 – زيبار الشادلي، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، العدد الرابع، ديسمبر 2014 .
- 3 - لخضر زازة، سلطات الضبط الاقتصادي ومهامها، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، صادرة عن جامعة عمر ثليجي الأغواط الجزائر، العدد 06، سنة 2017 .
- 4 - بن زيطة عبد الهادي، مداخلة بعنوان، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، بمناسبة الملتقى الوطني حول سلطات الضبط في المجال الاقتصادي والمالي، بجامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، سنة 2007 .
- 5 - سليمان السعيد، مداخلة بعنوان، انعكاسات الهجرة واللجوء على النظام العام في الجزائر، بكلية الحقوق، جامعة الصديق محمد بن يحي جيجل .

رابعاً - الوثائق

- بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، للسنة الثانية ماستر، قانون أعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، سنة 2016 .

باللغة الفرنسية

I – OUVRAGES

- 1 - KHELOUFI Rachid, «Les institutions de la r égulation », *Idara, N °02*, 2003.
- 2 - ZOUAIMIA Rachid , « *Les Autorit és Administratives Ind épendantes et la r égulation économique en Alg érie* », édition Houma, Alg érie, 2005.
- 3 - ZOUAIMIA Rachid , *Droit de la r égulation économique*, édition Berti, Alger, 2006 .

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
2-1	مقدمة
3	الفصل الأول : وسائل حماية الدولة للنظام العام الاقتصادي
5	❖ المبحث الأول : الضبط الإداري أساس الحماية التقليدية
5	▪ المطلب الأول : عناصر الحماية التقليدية للنظام العام في مفهومه القديم
5	- الفرع الأول : الأمن العام
7	- الفرع الثاني : الصحة العامة
8	- الفرع الثالث : السكنية العامة
9	▪ المطلب الثاني : معالم النظام العام الاقتصادي وبروز منظومة الضبط الاقتصادي
9	- الفرع الأول : تعريف النظام العام الاقتصادي
10	- الفرع الثاني : خصائص النظام العام الاقتصادي
10	❖ المبحث الثاني : الضبط الاقتصادي أساس الحماية الحديثة
11	▪ المطلب الأول : مفهوم الضبط الاقتصادي
11	- الفرع الأول : تعريف عملية الضبط الاقتصادي
12	- الفرع الثاني : خصائص الضبط الاقتصادي
13	▪ المطلب الثاني : دواعي ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر
13	- الفرع الأول : الأسباب الاقتصادية والسياسية
14	- الفرع الثاني : الأسباب القانونية والتقنية
16	خلاصة الفصل الأول
17	الفصل الثاني : البعد المؤسسي للحماية
19	❖ المبحث الأول : الإطار العضوي
19	▪ المطلب الأول : إنشاء وبنية سلطات الضبط الاقتصادي
19	- الفرع الأول : إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي

21	- الفرع الثاني : بنية سلطات الضبط الاقتصادي
25	▪ المطالب الثاني : تنوع طبيعة سلطات الضبط
25	- الفرع الأول : الطابع السلطوي
26	- الفرع الثاني : الطابع الإداري
27	- الفرع الثالث : الطابع الاستقلالي
28	❖ المبحث الثاني : الإطار الوظيفي
29	▪ المطالب الأول : اختصاصات ذات طابع إداري
29	- الفرع الأول : الاختصاص التنظيمي
31	- الفرع الثاني : الاختصاص الرقابي
32	▪ المطالب الثاني : اختصاصات ذات طابع نزاعي
33	- الفرع الأول : الاختصاص التحكيمي
34	- الفرع الثاني : الاختصاص العقابي
36	خلاصة الفصل الثاني
37	خاتمة
40	قائمة المراجع

ملخص:

إن مختلف التحولات الحاصلة والتي منها الإصلاحات التي باشرتها الدولة وخاصة التي مست الاقتصاد جعل من الإدارة تفعل آلية جديدة لحماية النظام العام بعدما كان يقتصر دورها على حماية النظام العام بعناصره التقليدية .
إذ أصبحت هاته الحماية تشمل النظام العام الاقتصادي وذلك نتيجة التطورات الحاصلة في الاقتصاد ومنها الانفتاح على السوق وتبني سياسة جديدة والتي ترتب عليها تغير دور الدولة، أدى ذلك لبروز منظومة الضبط الاقتصادي بسلطاته المتعددة في مختلف المجالات والذي أصبحت فيه الدولة تتدخل بطريقة غير مباشرة في ضبط النشاط الاقتصادي بما يسمى بالدولة الضابطة في إطار مراقبة الأنشطة الاقتصادية الممارسة .

فهذا الطريق المتخذ من قبل الإدارة المتمثل في الضبط الاقتصادي جاء جراء عجز الإدارة التقليدية عن ضبط المجال الاقتصادي مما استدعى منها تجسيد الضبط الاقتصادي كطريق آخر لحماية النظام الاقتصادي.
وسخرت الدولة مجموعة من الوسائل القانونية لهذه السلطات الضبطية من صلاحيات منها إدارية ومنها جزائية ومنها تحكيمية ونظام خاص وغيرها من الوسائل المسخرة لهذه السلطات .

Résumé :

Les diverses transformations qui ont eu lieu, notamment les réformes engagées par l'État, ce reforme qui touche en particulier l'aspect économique, et qui amène l'administration à mettre en place un nouveau mécanisme de protection de l'ordre public après son rôle qui était limité à la protection de l'ordre public avec ses éléments traditionnels.

Si la protection du système économique public découle de l'évolution de l'économie, telle que l'ouverture au marché et l'adoption d'une nouvelle politique qui a entraîné une modification du rôle de l'État, le système de contrôle économique, doté de pouvoirs variés dans lesquels l'État intervient indirectement à l'activité économique dans le soi-disant État de contrôle dans le cadre du suivi des activités économiques pratiquées.

Cette approche adoptée par l'administration du contrôle économique est due à l'incapacité de l'administration traditionnelle de contrôler la sphère économique, ce qui a rendu nécessaire l'incorporation du contrôle économique comme un autre moyen de protéger le système économique.

L'État a eu recours à divers moyens juridiques, tels que des pouvoirs disciplinaires, notamment des moyens administratifs, pénaux, arbitraux, spéciaux et autres qui sont destinés au profit d'elles.

abstract:

The various transformations that have taken place, including the reforms initiated by the state, especially the economy, have made the administration implement a new mechanism to protect public order after its role was limited to protecting public order with its traditional elements.

If the protection of the public economic system comes into being as a result of developments in the economy, such as opening up to the market and adopting a new policy that has led to a change in the role of the state, this has led to the emergence of the economic control system with its various powers in various fields in which the state intervenes indirectly Economic activity in the so-called control state within the framework of monitoring the economic activities practiced.

This approach adopted by the administration of economic control is due to the inability of the traditional administration to control the economic sphere, which necessitated the embodiment of economic control as another way to protect the economic system.

The State has resorted to a variety of legal means, such as disciplinary powers, including administrative, penal, arbitral, special, and other means.