

جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة لإستكمال متطلبات ماجستير أكاديمي
الميدان: الحقوق والعلوم السياسية
الشعبة: الحقوق
تخصص: قانون عام اقتصادي
بعنوان

سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

تحت إشراف:

من إعداد الطلبة:

د-أ/ بامور

شيباني عبد القادر

لقمان

قنون نوفل

أمام اللجنة المكونة من:

رئيسا

أستاذ محاضر (ب) جامعة قاصدي مرباح ورقلة

الدكتور: سويقات بلقاسم

مشرفا

جامعة قاصدي مرباح ورقلة (أ) أستاذ مساعد

الدكتور: بامون لقمان

مناقشا

الدكتور: زعباط عمر أستاذ مساعد (أ) جامعة قاصدي مرباح ورقلة

2021- 2020

شُكْرُهُ وَعِرْفَانُهُ

إن الحمد لله نحمده ونستعينه ونستغفره، ونشكره على كل نعمة أنعمها علينا، ونحمده لتوفيقنا لإتمام

هذا العمل.

أما بعد فلا يسعني في هذا المقام إلا أن أتقدم بجزيل الشكر والاحترام والتقدير إلى الأستاذ المشرف

"أ. لقمان بامون" على إشرافه على هذا العمل وما قدمه لي من توجيه ونصح وإرشاد.

نتقدم بالشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة.

كما نتقدم بالشكر الجزيل لأساتذة قسم الحقوق بجامعة قاصدي مرباح، داعياً المولى عز وجل أن

يبلغهم منازل الشهداء ومراتب السعداء ومرافقة الأنبياء.

إِهْدَاء

أهدي ثمرة هذا العمل إلى من سهر على تربيّتي ونجاحي بإذن الله الكريم:

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله تعالى ورزقنا رضاهم، وأدعوا الله أن يغفر لهما ويرحمهما كما
ربياني صغيرة.

كما أهديتها كذلك إلى إخوتي حماهم الله وبارك فيهم، أدعوا الله أن ييسر لهم طريق العلم.

.... إلى كل أفراد عائلة "قنون" وعائلة "السايح" حفظهم الله ورعاهم.

.... إلى كل أصدقائي من قريب أو من بعيد، والذين هم في القلب ولا تسعهم هذه الورقة، فأسال

الله أن يجزيهم خير الجزاء وأن يفتح لهم طريق العلم.

...وإلى طالبي وسالكي طريق العلم، أسأل الله أن يفتح لهم أبواب العلم والرحمة.

إِهْدَاء

إلى منارة العلم والإمام المصطفى إلى سيد الخلق إلى رسولنا الكريم سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

إلى من سعى وشقى لأنعم بالراحة والهناء وإلى من أحمل اسمه بكل فخر واعتزاز الذي لم يبخل بشيء من أجل دفعي إلى طريق النجاح والذي العزيز أطل الله في عمره.

إلى ينبوع الحنان الذي لا يمل العطاء إلى من حاكت سعادتي بخيوط منسوجة من قلبها إلى من علمتني أن الغاية من الحياة ليست المعرفة بل العمل وبأنني خلقت للنجاح وليس للفشل والدتي العزيزة بارك الله في عمرها.

إلى من علمني أن أرتقي سلم الحياة بحكمة وصبر إلى من علمني حب الخير والاعتماد على النفس جدّي العزيز أطل الله في عمره.

إلى من كانتا تسقياني دعاء أو عطاء في حياتي حتى وصلت جدّاتي الغاليتين أطل الله في عمرهما.

إلى من أشد بهم أزري وسندي في الحياة إخوتي الثلاثة كل باسمه حفظهم الله.

إلى رمز المحبة زوج أختي وابنتيهما حفظهما الله وإلى كل العائلة.

إلى رمز الأخوة والمحبة الذي عانينا الشقاء والأزمات طيلة المشوار الدراسي "توفل".

إلى من علموني حروفا من ذهب ومن فكرهم منارة تنير لي سير العلم والنجاح أساتذتي الكرام، كما لاننسى أستاذنا ومؤطرنا "بامون لقمان".

إلى كل أصدقائي أهدي هذا العمل المتواضع إلى كل من يعرفني من قريب أو بعيد.

عبد القادر شيباني

مقدمة

مقدمة

كان تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية امرا ضروريا منذ التقلبات التي شهدتها العالم خلال السنوات الأخيرة ، لاسيما ابتداء من فترة السبعينات ، ذلك ان تحليل الكثير من التجارب التنموية في الوطن العربي مثلا، تبرز مركزية الدولة في علاقتها مع الاقتصاد و المجتمع ، هذه المركزية هس امر ملموس مهما كانت توجهات الدولة العربية سواء راسمالية او اشتراكية ، و هذا بتشكيلها للبنيات الاقتصادية والاجتماعية ، و أيها بتحديد نمط تسييرها .

شكلت هذه العوامل بالإضافة الى عوامل أخرى محفزة لاعادة النظر والتساؤل حول حقيقة دور الدولة و ارادتها، كما يتعلق الامر بحركية المجتمع المدني ، سواء تعلق الامر بالأفراد أو الجمعيات والمؤسسات ، وهذا في مواجهة دولة أو إرادة ، لم يكن لها الوقت للتأقلم ز التطور والاجابة عن تطلعات المجتمع وهو في أوج تحولاته .

عرفت الجزائر وانطلاقا من دستور 1989 تغييرا جذريا في طبيعة المشروع السياسي والاقتصادي من خلال محاولة إقرار وتعزيز ميكانيزمات واليات دولة القانونالحق، وذلك بإعادة النظر في طبيعة المشروع الديمقراطي وإقرار التعددية السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات. أما على الصعيد الاقتصادي و بعد الأزمة الاقتصادية التي عرفتھا الجزائر منذ الثمانينات، بعد انخفاض عائداتها من البترول و انخفاض المستوى المعيشي ، و تدهور الأوضاع الاجتماعية ، حدثت تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي ، و تبني إصلاحات اقتصادية عديدة ،بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة ، و اعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية.

وفي نفس السياق تبنت الجزائر أولى قواعد المنافسة انطلاقا من قانون الأسعار لسنة 1989 والذي كان يهدف الى تحرير الأسعار من المراقبة الإدارية للدولة وهو قانون عوض سنة 1995 بأمر يكرس بصفة كلية قواعد وميكانيزمات المنافسة كأداة لتنظيم وسير الاقتصاد. إن هذه الإصلاحات الاقتصادية ماهي في النهاية إلا مرور من الدولة الكل المحتكر الوحيد لوظائف الاستغلال، التسيير والرقابة المكرسة عبر دستور 1976 إلى الدولة الأقل وهو انتقال عززه بالإضافة إلى إرساء قانون للمنافسة دستور 1996 بإقراره لمبدئين هامين هما: حرية

الصناعة والتجارة وحماية الملكية الخاصة وهما مبدأين يشكلان روح وركيزة أي نظام ليبرالي لما يسمحان به من تحرير للمبادرة الفردية وعليه ، فإن هذا السياق الاقتصادي والذي تميز بإقرار مبادئ أكثر ليبرالية وإقرار قانون للمنافسة يشمل حتى المرافق العمومية ساهم بصفة كبيرة في إعادة النظر في الدور الاقتصادي للدولة وطبيعتها علاقتها بالاقتصاد حيث لم تعد هذه الأخيرة الفاعل الوحيد في السوق بل شهدت تحولا جذريا في وظائفها الاقتصادية وذلك بالمرور من وظائف الاستغلال ، التسيير المباشر والرقابة إلى دور جديد يتعلق أساسا بالتحكيم وإرساء التوازنات والظروف الضرورية لممارسة الحريات والأنشطة الاقتصادية .

إن هذا الدور الجديد للدولة والذي أصطلح على تسمية "الضبط" كرس من الناحية المؤسساتية القانونية بعد انسحاب الدولة، بظهور شكل تنظيمي جديد ينوب عن هذه الأخيرة في مهامها الرقابية للسوق والمنافسة، ويتعلق هذا الشكل بهيئات تتمثل في سلطات الضبط الاقتصادي، وتعرف بأنها سلطات إدارية مستقلة تضبط المجال الاقتصادي.

وتعتبر سلطات الضبط الاقتصادي مؤسسات جديدة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة في الجزائر، مهمتها الأساسية هي ضبط القطاعات الاقتصادية فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تضبط وتراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي بهدف الحفاظ على توازنه، وتختلف هذه الهيئات باختلاف علاقتها مع الدولة خاصة السلطة التنفيذية واختلاف نشاطها، إذ يمكننا القول أن الدولة بواسطة هذه الهيئات قد سلكت طريق غير مباشر لضبط وتنظيم المجال الاقتصادي ، فسلطات الضبط المستقلة هي هيئات وطنية ذات طابع إداري صرف ، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية فهي عكس الإدارة التقليدية تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع الا للرقابة القضائية، كما تبعد كل البعد عن الهيئات الاستشارية لما لها من صلاحيات واسعة في ضبط القطاع الاقتصادي إذ تمتلك سلطة القرار.

ولم يظهر هذا النوع من السلطات في الجزائر الا مع بداية سنوات التسعينات ، حيث استمد المشرع الجزائري فكرة انشاء هذا النوع من الهيئات من التجربة الفرنسية ، حيث كانت فرنسا سابقة بدورها الى نقل هذه التجربة عن الدول الانجلوسكسونية لبريطانيا و الولايات المتحدة الامريكية ، هذه الأخيرة التي كانت مهد هذا النوع من السلطات ، اذ ظهرت هذه السلطات لأول مرة في

الولايات المتحدة الامريكية سنة 1989 مع لجنة التجارة مابين الولايات أما في الجزائر كانت البداية مع انشاء أول هيئة إدارية مستقلة متمثلة في المجلس الأعلى للاعلام سنة 1990 وبهذا التكريس الدستوري تمكن المشرع ج من القيام بمجموعة من الإصلاحات أدت الى فتح نشاطات كانت و لوقت مضى من احتكار الدولة ليتجاوز عدد السلطات الإدارية المستقلة المستحدثة في الجزائر 12 سلطة ضبط ،تتكفل كل منها بضبط مجال محدد، كقطاع البنوك و المؤسسات المالية، التأمينات ، البريد و المواصلات .

أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية موضوع سلطات الضبط الاقتصادي أهمية بالغة على الصعيدين النظري والعملي، فمن الناحية النظرية هو من ضمن الدراسات التي لم تتل الاهتمام الكافي من الدراسة نظرا لحدثة التجربة فالمنظومة القانونية الجزائرية لم تهتم بموضوع الضبط الاقتصادي إلا مع بداية التسعينات، وهي في تطور مستمر وبحاجة إلى المزيد من الدراسات، أما من الشق العملي فتظهر أهمية الضبط الاقتصادي في كونه أصبح من الحقائق الفعلية التي تؤكد دور الدولة الجديد من خلال تراجعها عن التمييز المباشر للعملية الاقتصادية، وتفويضها لسلطات الضبط الاقتصادي.

أسباب إختيار الموضوع:

ترجع أسباب إختيارنا للموضوع لقلّة الدراسات في هذا المجال بالنظر لحدثة هذه الآليات الناشطة في المجال المالي والاقتصادي واختلافها عن الهيئات الإدارية التقليدية في الجزائر، بالرغم من التقارب بينهما خصوصا من حيث الصلاحيات المخولة لها صلاحية توقيع الجزاءات واستعمال آلية التحكيم لفض النزاعات بين المتعاملين الاقتصاديين، وهو ما دفعنا إلى البحث فيه. **الدراسات السابقة:** من بين الدراسات السابقة لسلطات الضبط الاقتصادي وجدنا مذكرتين تتناول نفس موضوع الدراسة من قبل، أولهما رسالة لنيل شهادة الماجيستر في الحقوق من إعداد بوجميلين وليد والتي تطرقت لدراسة سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، والثانية رسالة لنيل شهادة الماجيستر من إعداد موسى رحموني والتي تطرقت لرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري.

صعوبات الدراسة:

ضيق الوقت وطبيعة الموضوع المعالج وتشعبه في عدة عناصر، مما يصعب علينا الالمام به كليا وكثرة القوانين والأنظمة والتعديلات الموقعة على سلطات الضبط، وذلك نتيجة لتعددتها في الكثير من المجالات الاقتصادية.

الإشكالية:

ما مدى توافق المشرع الجزائري في استحداث مؤسسات تتولى تسيير وضبط المجال الاقتصادي باستقلالية دون تخلي الدولة عن سلطتها في ضبط هذا المجال؟
ومنه يمكن التساؤل عن:

_ ماهي الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي؟

_ ما مدى استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي في تأدية مهامها؟

_ ما مدى تجسيد وفعالية الرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي؟

وللإجابة على هذه الإشكالية والتساؤلات السابقة إعتدنا كلا من المنهج الوصفي إطار التعريف بسلطات الضبط الاقتصادي، كما اعتمدنا أكثر على منهج تحليل النصوص القانونية المنشأة لهذه السلطات المنظمة لصلاحياتها وإختصاصاتها.

الخطة المتبعة:

سنقوم بالإجابة على الإشكالية المطروحة من خلال تقسيم البحث إلى فصلين حيث تناولنا في الفصل الأول الإطار المفاهيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، وقمنا بتقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول تطرقنا فيه إلى ماهية الضبط الاقتصادي، أما المبحث الثاني تطرقنا على الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي، أما الفصل الثاني فكان بعنوان الوسائل القانونية للممارسة لسلطات الضبط الاقتصادي، حيث تم تقسيمه إلى مبحثين، المبحث الأول تناولنا فيه الرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي، أما المبحث الثاني تطرقنا فيه إلى آثار الرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي.

الفصل الأول

الاطار المفاهيمي للسلطات الضبطية في المجال
الاقتصادي

الفصل الأول:الاطار المفاهيمي للسلطات الضبط في المجال الاقتصادي

بتوجه الجزائر لاقتصاد السوق، كان لزاما على الدولة الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي وإنشاء هيئات واليات تتكفل بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فكان من الضروري تعويض الانسحاب، نظرا لحاجة السوق إلى تواجد السلطة العامة فيه بوضع هيئات جديدة مأخوذة من النموذج الغربي وخصوصا الفرنسي وهي السلطات إدارية المستقلة والمكلفة بمختلف الوظائف المتعلقة بوظيفة الضبط الاقتصادي .

وقد طرحت فكرة إحداث سلطات ضبط تتمتع بقدر كبير من الاستقلالية في المنظومة القانونية الجزائرية، عدة إشكالات حول مدى تقبل البنية المؤسساتية للدولة لهذه الهيئات الحديثة، وكذا اختصاصاتها، بعدما زودت هذه الهيئات بمجموعة من الاختصاصات منها السلطة التنظيمية والقمعية التي تعد من بين أساليب الضبط الاقتصادي، والتي كانت تؤول سابقا للأجهزة التقليدية للدولة.

وعليه سننترق في المبحث الأول من هذا الفصل إلى ماهية سلطة الضبط الاقتصادي وذلك من خلال تحديد مدلول لضبط الاقتصادي ونشأة وتطور فكرة الضبط الاقتصادي بالإضافة إلى خصائصه وأنواع سلطات الضبط الاقتصادي. أما في المبحث الثاني فسننترق إلى الطبيعة القانونية لسلطة الضبط الاقتصادي.

المبحث الأول: ماهية سلطة الضبط الاقتصادي

يشكل الضبط فكرة جديدة من فكرة الحكم الرشيد وتوزيع الاختصاص، والتي انتشرت بشكل واسع منذ ثمانينات القرن الماضي من أجل وصف التحولات العميقة التي ظهرت آنذاك، والتي انفلتت عن الفئات المألوفة للقانون، لذا تستوجب هذه الدراسة قبل الخوض في مضمونه التطرق إلى تحديد مفهومه وخصائصه في (المطلب الأول) ثم إبراز نشأته وتطوره التاريخي في الدول الغربية ثم في الجزائر في (المطلب الثاني)

المطلب الأول: مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي

من مظاهر العولمة نزع الحواجز أو الحدود الاقتصادية بين الدول، وذلك عبر العالم بهدف ضمان سير كل عوامل الإنتاج.

وهذه الظاهرة لم تكن بعامل الصدفة وخاصة في البلدان العالم الثالث كالجزائر، وذلك بتقليد القانون الليبرالي الغربي، ويعد مصطلح "سلطات الضبط" مفهوما جديدا في القانون الوضعي، وبذلك فهو يكرس لأول مرة قطعية مع التقسيمات التقليدية التي درج الفقه الإداري على تبنيها في النظرية التنظيم الإداري على غرار الإدارة المركزية، الإدارة المحلية والهيئات العمومية بمختلف أنواعها وبذلك فهو يمثل شكلا جديدا غير معهود في القانون الإداري التقليدي.

إلا أنه هناك خلط بين تسمية "سلطة إدارية مستقلة" *autorité administrative indépendante* وتسمية "سلطة الضبط" *Autorité régulation*. وحسب بعض الفقهاء التسميتين (AR et AAL) غير متساويتين، الأولى AR يقصد بها الارتباط بوظيفة الضبط والثانية يقصد بها الجانب المؤسسي، وحسب بعض الآخر فالتسميتين تعبران عن نفس المعنى وعن نفس الوظيفة (الضبط).¹

¹ د بري نور الدين، محاضرات في القانون الضبط الاقتصادي، موجه للطلبة السنة الثانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية، 2015/2016، ص 22.

أما في القانون الجزائري لم يطرح هذا الخلط نظرا لتباين النظام القانوني من سلطة أخرى، وعلى سبيل المثال، ينص قانون المحروقات على أحداث جهازين لضبط القطاع يمكن أن تخضع للقانون الخاص وللقانون العام.

ومن خلال ذلك يجب علينا بيان تعريف مصطلح السلطات الضبط أولا ، ثم التطرق إلى خصائصه ثانيا ، ثم بيان أنواعه ثالثا.

الفرع الأول: تعريف سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

إن سلطات الضبط سواء كانت في المجال الإداري أو المالي أو غيرها فإنه تندرج في الغالب العام تحت ما يسمى سلطات الضبط.

وقد اختلفت التعاريف الفقهية لهذه الهيئة من خلال مضمون هذه السلطات أو المهام ونذكر بعضها:

* عرفها الأستاذ زوايمية:

(إن هذه الهياكل الجديدة تسمى السلطات الإدارية المستقلة التي تستخدمها الدولة بدلا من الإدارة التقليدية لتنفيذ المهام الجديدة المطلوبة من تنظيم الأنشطة الاقتصادية والمالية)¹.

* هيئات وطنية ذات طابع إداري، لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، وهي تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية ولا تخضع إلا للرقابة القضائية.

* مؤسسات تابعة للدولة تعمل باسمها ولحسابها مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة والبرلمان، هدفها ضبط قطاعات معينة بصفة مباشرة.

1- zouaimia Rachid (les fonctions répressives des autorités administratives indépendantes statuant en matière économique) ,école national de l'administration,v14 ,n°28 ,2004.p6.(Ces nouvelles structures ,dénommées autorités administratives indépendants que l'état utilise aux lieu et place de l'administration classique pour remplir les nouvelles taches que commande la régulation des activités économiques et financières).

* هي هيئات عمومية غير قضائية، استمدت من القانون مهمتها ضبط قطاعات حساسة، والسهر على احترام بعض حقوق مستعلي الإدارة، وهي مزودة بضمانات تنظيمية وسلطات تسمح لها بممارسة وظائفها دون أن تكون خاضعة لتأثير الحكومة.

من خلال ما سبق يتضح لنا التعريف الشامل لسلطات الضبط الاقتصادي بأنه:

" هيئات غير إدارية، غير خاضعة لسلطة الحكومة أو أي تأثير، خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا وماليا، وكذا ضمان احترام بعض الحقوق مستعملي القطاعات الاقتصادية ".

الفرع الثاني: خصائص سلطات الضبط الاقتصادي

من خلال التعريفات السابقة نستنتج منها مجموعة من الخصائص لسلطات الضبط والتي تتمثل في: الاستقلالية، التمتع بالشخصية المعنوية، التعددية، ثم تنوع الصلاحيات.

أولاً: الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية من أهم الخصائص التي تتميز بها سلطات الضبط الاقتصادي، باعتبارها الصفة الأولى في بروزها، والأداة الرئيسية في تأدية هذه السلطة لمهامها. حيث يقصد بالاستقلالية تحرر السلطات من الخضوع لأية وصاية أو سلطة تسلسلية لجهة ما، وهذا لا يتعارض مع تبعيتها للدولة، لأنها تعمل باسم الدولة ولحسابها، فهي من سلطات الدولة.

وتعد الاستقلالية إحدى أهم مميزات سلطات الضبط في الجزائر، حيث تنص النصوص

القانونية بشكل صريح على ذلك.¹

وقد طرحت عدة إشكالات قانونية بشأن الاستقلالية في فرنسا، فيما يتعلق بمدى توافق وجود هذه السلطات واستقلاليتها مع نص المادة 20 من الدستور، التي تنص على أن الحكومة

¹المادة 10 من القانون رقم 03-2000 المحدد لقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، والمادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 المتعلق بالبورصة القيم المنقولة .

تستعمل الإدارة، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي قرر أنه لا مانع دستوري من إنشاء هذه السلطات، بالنظر إلى أن هذه الاستقلالية نسبية في بعض الملامح.

ثانيا: التمتع بالشخصية المعنوية

قام المشرع بإضفاء الشخصية المعنوية للسلطات الضبط الاقتصادي يكون قد أدرك أهمية ذلك حيث أنها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها استكمالا لاستقلاليتها.

حيث رأى بعض الفقهاء أن السلطات الضبط الاقتصادي لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وهذا كان حال العديد من السلطات الضبط في فرنسا، ولكن الواقع الحالي يبين أن أغلب السلطات تتمتع بالشخصية المعنوية لأنها تمارس صلاحيات، وتكلف بأدوار مهمة، وهذه المهام لن تكتمل بالضرورة إلا بوجود الشخصية المعنوية التي يترتب عنها الاستقلال الإداري والمالي وثبوت حق التقاضي.

لكن هذا لا يعني أن كل سلطات الضبط تتمتع بالشخصية المعنوية، فبالنسبة للقانون الجزائري مثلا تمتع كل سلطة الضبط للبريد والمواصلات¹، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بالشخصية المعنوية، فيما لم يظهر أي دليل على تمتع مجلس النقد والقرض بها من خلال الأمر 2.11.03

ثالثا: التعددية

يمكن ملاحظة خاصية التعدد في السلطات المستقلة من عدة جوانب:

1. من خلال التنوع الوارد في المجالات المعنية بالضبط والحماية في فرنسا مثلا:

* اللجنة الاستشارية لأسرار الدفاع الوطني (قانون 1998/07/08) .

* لجنة مراقبة الأضرار المطارية nuisances aéroportuaires (قانون 1999/07/12)

2. من حيث معايير تحديد الهيئات وتصنيفها كسلطة مستقلة.

¹المادة 10 من القانون رقم 2000-03 .

²الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض .

3. تعددية مهام الضبط في المجالين الاقتصادي والمالي.

4. تباين الأنظمة القانونية التي تخضع لها هذه السلطات .

إن هذا التعدد يعتبره البعض في صالح هذه السلطات، فتأليفها الجماعي والمنفتح ونمطها المرن يسهل مقارنة الدولة من المجتمع المدني.1

رابعاً: تنوع الصلاحيات

من خصائص سلطات الضبط الاقتصادي المهمة هي التنوع في صلاحياتها، ويظهر خاصة في إبداء الملاحظات والآراء والتوصيات، والذي يمكنها من تحديد التوجيهات الضرورية في مجال تدخلها بطريقة مرنة وغير شكلية ن وممارسة تأثير حاسم في الواقع، فتساهم بذلك بطريقة فعلية في أعداد القانون.

وهذا ما يتفق مع ما عهدت به التشريع من السماح لهذه السلطات من اقتراح الإصلاحات التشريعية والتنظيمية، واستنباطها من القضايا التي تعالجها.2

الفرع الثالث: أنواع سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

تعتبر سلطات الضبط نتاج الإصلاح الإداري في المجال الاقتصادي ، وذلك بغرض خدمة وتطوير الاقتصاد الوطني ، بحيث تهتم كل السلطات بضبط قطاع معين . ومن خلال ذلك سوف نقوم بعرض أنواع هذه السلطات وفق مايلي:

أولاً: المجالس والسلطات

تبنّت الجزائر مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية ابتداء من سنة 1988 لتشمل حتى القطاع المصرفي ، حيث أدخلت تعديلات مهمة منها إنشاء المجالس والسلطات الضابطة للقطاع

¹ طبول ناصر- كمون أحمد ، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري ، مذكرة نيل شهادة الماستر في قانون تسيير المؤسسات ن كلية الحقوق ، جامعة أحمد دراية أدرار ، سنة 2017/2016 ، ص 14

² - طبول ناصر - كمون أحمد ، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري ، مرجع نفسه ، ص

الاقتصادي، نذكر منها مجلس النقد والقرض ، 1 لكن حاليا أصبح ينفرد بالسلطة النقدية دون الوظيفة الإدارية التي خولت لمجلس إدارة البنك المركزي (سابقا) 2، كما اهتمت الدولة الجزائرية بالمجال المصرفي ، نظرا لأهميته في الاقتصاد الوطني هذا من جهة ومن جهة أخرى كان لزاما عليها أن تواكب الظروف الاقتصادية في الدولة ، لذا أصدر أمر 11.03 المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض ، والذي ألغى كل الأحكام المخالفة له.

أ / المجالس:

1 / مجلس النقد والقرض:

أنشأ بموجب القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، وبعد العديد من التعديلات وصولا إلى الأمر 03.11 المؤرخ في 26 أوت 2003 الذي جاء ليُلغى الأحكام السابقة، وفي إطار هذا الأمر أصبح أداة مشروعة في المجال المصرفي، في حين نجد أن مهمة التأديب فقد كرسها المشرع لهيئات أخرى وهي اللجنة المصرفية.

2 / مجلس المنافسة:

أنشأ مجلس المنافسة الذي يعتبر أداة أساسية في تطبيق التشريع المضاد للممارسات المنافية للمنافسة 3، فهو أداة ضبط وتنظيم للحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة. ومن خلال القانون المنشئ لمجلس المنافسة نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يحدد طبيعته القانونية، لذا أثير جدل في مسألة اعتباره سلطة إدارية مستقلة أو سلطة ردعية شبه قضائية لكن بصدور الأمر 03.03 المتعلق بالمنافسة والملغي لأحكام الأمر رقم 06.95، تم تكييف مجلس المنافسة صراحة كسلطة إدارية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بمعنى أن المشرع

1. حدري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، مذكرة نيل ماجستير في القانون ، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس ، 2006، ص 14.

2 المادة 19 من القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض ، بعد تعديلها بموجب الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90 - 10 ، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2001. حيث تنص المادة على أنه : " يتولى تسيير البنك المركزي وإدارته ومراقبته ، على التوالي ، محافظ يساعده ثلاثة (3) نواب ومجلس الإدارة مراقبان". مرجع سابق.

3 الأمر 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة .

الجزائري فصل في مسألة الطبيعة القانونية لهذا المجلس بإضفاء الطبيعة الإدارية عليه، واستبعاد الصفة القضائية.

ونجد المشرع الجزائري في التعديل الأخير لقانون المنافسة بالقانون رقم 12.08 ، لقد اعترف بصريح العبارة على أن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة.

3 / مجلس المحاسبة:

أنشأ هذا المجلس بموجب القانون رقم 80.05 المؤرخ في 01 ديسمبر 1989 المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من طرف مجلس المحاسبة، ثم تمت مراجعته بموجب القانون رقم 32.90 المؤرخ في 04 ديسمبر 1990 المتعلق بمجلس المحاسبة وسيره، والذي تمت مراجعته هو الآخر بموجب الأمر رقم 95.20 المؤرخ في 17 جويلية 1995.

ويعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة للرقابة المالية اللاحقة ، ولقد تطرأ إلى عدة تعديلات وتغييرات جذرية منذ نشأته وهذا ما يبين الأهمية التي يحظى بها ، ولقد أشار دستور 2016 إلى المجلس المحاسبة في الفصل الأول من الباب الثالث تحت عنوان الرقابة والمؤسسات الاستشارية في نص المادة 192 من الدستور على أنه " يتمتع مجلس المحاسبة بالاستقلالية ويكلف بالرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية كما يعد مجلس المحاسبة تقرير سنوي يرفعه إلى الرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الأمة ورئيس مجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ، ويحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".¹

ب / السلطات:

1 / سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية:

لقد تم بيان عدم توجه الدولة نحو إلزامية الجانب الاقتصادي في ميدان البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية ، بنقل جانب من امتيازات الوزارة المكلفة بقطاع البريد والمواصلات إلى سلطة

¹ - المادة 192 من الدستور 2016 .

الضبط للبريد والمواصلات ، التي أنشأها القانون رقم 2000.03 المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات بمقتضى المادة العاشرة منه 1، وأضفى عليها الشخصية المعنوية وزودها بصلاحيات وسعى تتدرج في إطار السهر على وجود منافسة فعلية ومشروعة تقوم على أساس المساواة وعدم التمييز بين المتعاملين أنفسهم ، وبينهم وبين المرتفقين.

وعلى اعتبار أن مجال الاتصالات السلكية واللاسلكية من أهم القطاعات الحيوية في الدولة الحديثة، فإن تخويل الضبط للبريد والمواصلات صلاحية مراقبته راجع إلى أنها المختص الوحيد في الميدان.

2 / سلطة ضبط النقل:

يعتبر النقل نشاط من أنشطة المرفق العام، وللوصول إلى أحسن الظروف واحترام القواعد العامة المنصوص عليها في القانون المتعلق بالنقل، وكذلك تحقيق السير التنافسي والشفاف لسوق النقل لفائدة المستهلكين والمتعاملين، تم إنشاء سلطة لضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003، واعتبرها سلطة ضبط تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أن صلاحيات سلطة الضبط هذه ستحدد عن طريق التنظيم.2

3 / سلطة ضبط المياه:

أنشأت هذه السلطة بموجب المادة 25 من القانون رقم 12.05 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلقة بالمياه 3، وذلك من أجل السير الحسن للخدمات العمومية للمياه ، حيث نصت المادة على سلطة الضبط للمياه على أنها صراحة سلطة إدارية مستقلة تسهر على احترام المبادئ التي تسيّر الأنظمة التسعيرية، كما تقوم بالتحقيقات والخبرات والدراسات، بالإضافة إلى إصدار التشريعات المتعلقة بتقييم نوعية الخدمات المقدمة للمرتفقين.

¹ قانون رقم 2000 - 03 المؤرخ في 05/08/2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية

² قانون رقم 02-11 يتضمن قانون المالية .

³ قانون الرقم 05 - 12 المتعلق بالمياه .

4 / سلطة ضبط الصفقات العمومية والتفويضات المرفق العام:

استحدثها المشرع الجزائري حديثا وذلك بموجب المرسوم الرئاسي 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، حيث نصت المادة 213 منه: " تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تتمتع باستقلالية التسيير، وتشمل مرصد للطلب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات 1."

وأشارت نفس المادة صلاحيات هذه السلطة، والتي تتمثل خاصة في إعداد وتنظيم الصفقات العمومية ومتابعة تنفيذها، وإعلام ونشر وتعميم كل الوثائق والمعلومات المتعلقة بالصفقات العمومية، ومن بين صلاحياتها أيضا المحددة في نفس المادة هي المبادرة ببرامج التكوين والترقية في المجال الصفقات العمومية، وإعداد إحصاء اقتصادي للطلب العمومي سنويا. وحتى تقوم سلطات ضبط الصفقات العمومية من القيام بمهامها ألزم المشرع المصلحة المتعاقدة بأعداد بطاقات إحصائية وإرسالها إليها 2.

ثانيا: اللجان والوكالات

أ / اللجان:

تتغير اللجان التي استحدثها المشرع الجزائري من أجل ضبط المجال الاقتصادي، فهناك لجنة الإشراف على التأمين، واللجنة المصرفية ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، إلى استحداث لجنة ضبط الغاز والكهرباء.

1 / اللجنة المصرفية: تم إنشاء هذه اللجنة بموجب القانون رقم 90.10، يختص بمراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية، وقواعد حسن سير المهنة، وتتولى اللجنة المصرفية أيضا عند الاقتضاء البحث عن المخالفات، بالإضافة إلى التوقيع عقوبات تأديبية

¹ المرسوم الرئاسي 15 - 247 المؤرخ في 16/09/2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، ج . ر عدد 50 سنة 2015 .

² أنظر المادة 214 من المرسوم الرئاسي 15 - 247 .

على مخالفتي القواعد القانونية وأخلاقيات المهنة، وتعتبر اللجنة المصرفية وريثة اللجنة التقنية للمؤسسات المصرفية التي كانت تتمتع بدور استشاري وتخضع لوزير المالية.1

2 / لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها:

أنشأ المشرع الجزائري لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 93 . 10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، والتي تنص على أنه: " تنشأ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ". غير أن هذا النص المنشئ للجنة لم يبين طبيعتها القانونية، بل اكتفى المشرع الجزائري بتحديد تشكيلتها وسيرها وبيان مهامها وصلاحياتها، وبعد صدور القانون رقم 03 . 04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93 . 10 ويحدد الطبيعة القانونية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المادة 12 التي تنص على أنه: " تؤسس سلطة الضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".2

3 / لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

أنشأت لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون رقم 02 . 01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عبر القنوات، مكيفا إياها كهيئة مستقلة، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولقد نصت المادة 112 من القانون المذكور أعلاه "لجنة ضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

4 / لجنة الإشراف على التأمينات:

أنشأ المشرع الجزائري لجنة الإشراف على التأمين بمقتضى المادة 26 من القانون رقم 04.06 المعدل للمادة 205 من الأمر رقم 95 . 07 المؤرخ في 25 يناير 1995 المتعلق بالتأمينات والتي نصت على أنه " تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة

¹ مجرود وفاء ، اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، فرع القانون الخاص ، قانون الأعمال ، جامعة الجزائر ، 2009/2008 ، ص 07 .

² المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، المعدل المتمم بالقانون رقم 03 - 04 المؤرخ في 17 فيفري 2003 .

بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية". وتتشكل هذه اللجنة من عضوين من الهيئة القضائية تقترحهما المحكمة العليا، وممثل عن الوزير المكلف بالمالية وخبير في الميدان التأمينات باقتراح من الوزير المكلف بالمالية دائما. بإنشاء لجنة الإشراف على التأمينات من شأنه أن يجنب شركات التأمين الإفلاس وتمنع بالمقابل ضياع المؤمن عليهم.

ب / الوكالات:

1 / الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية:

نصت المادة 44 من القانون رقم 01 . 10 المتعلق بالمناجم على أنه: " تنشأ وكالة الوطنية للممتلكات المنجمية " وهي سلطة إدارية مستقلة تهدف إلى ضبط استغلال الممتلكات المنجمية، وتحديد شروط منح التراخيص في هذا المجال " .

2 / الوكالة الوطنية للجيولوجية:

تنص المادة 45 من القانون رقم 01 . 10 المتعلق بالمناجم على أنه: " تنشأ الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، وهي سلطة إدارية مستقلة...".

ونصت عليه أيضا المادة 04 المعدلة للمادة 209 من الأمر رقم 95 . 07 المتعلق بالتأمينات في محتوى نصه: " تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات...1".

ج / الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

إن استحداث الهيئة المكلفة بالوقاية من الفساد تعد إستراتيجية جديدة للدولة الجزائرية في مكافحة الفساد بشتى أنواعه. ولقد نصت المادة 17 من القانون رقم 06 . 01 على أنه: "تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد". ولقد أكد المشرع الجزائري على استقلالية هذه الهيئة في نص المادة 18 من نفس

¹قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20/02/2006 يعدل ويتم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، ج، ر عدد 15 سنة 2006.

القانون: " الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى رئيس الجمهورية".¹

المطلب الثاني: نشأة ظهور وتطور سلطات الضبط الاقتصادي

إن مصطلح "سلطات الضبط" باعتباره مفهوما جديدا في القانون الوضعي، وهو نتيجة حتمية بخصوص تدخل الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة بشكل لين.

وعموما حتى يتم مناقشة الموضوع بتدرج قانوني تاريخي على أساس أن التجربة الجزائرية تعتبر حديثة، فإننا نتناول تطور سلطات الضبط الاقتصادي في التشريعات المقارنة ونشأة وتطور سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر.

الفرع الأول: تطور فكرة الضبط الاقتصادي في التشريعات المقارنة

أولا: النموذج الأمريكي: بدأت قصة الوكالات المستقلة (independent agenic) أو لجان الضبط المستقلة (independent regulatory comissions) في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1889 مع إنشاء الكونغرس أول لجنة مستقلة هي (interstate commerce commission)، وذلك رغبة منه في فصل هذه الهيئة عن دائرة داخلية²، كما عرف هذا النوع من الهيئات تطورا مستمرا تحت تسميات مختلفة نذكر منها³:

- اللجنة الفدرالية للتجارة: (federal trade commission)
- لجنة ضبط الطاقة النووية: (nuclear regulatory commissio)
- اللجنة الفدرالية للاتصالات: (federal communications commission)
- اللجنة الفدرالية للطاقة: (federal power commission)
- وكالة حماية البيئة: (Environmental protection agency)

¹ أنظر المادة 18 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد .

² J_m.guedon.les utorités indipondantes ,LGDJ ,Paris1991 p29

³ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2012 ص 10

- لجنة الامن الصرف: (security and exchange comission)

يعود إنشاء الوكالات المستقلة الأمريكية إلى الاستجابة لحاجيات مختلفة حسب السياق الاقتصادي والاجتماعي حيث، وحسب التصور الأمريكي لدور الدولة، فإن تطور هيئات تدخل الدولة لا بد أن يبرر حسب الظروف الخاصة بطريقة تضمن توافق تدخل الدولة مع منطق النظام الليبرالي وعليه فإن هذه السلطات تضطلع بوظيفة محو نقائص الضبط الذاتي للسوق¹ لكن دون الاضطلاع بوظيفة تسييرية أو تحويلية للنظام الإقتصادي.

إضافة إلى هذا التفسير الاقتصادي، فإن إنشاء هذه الوكالات في الولايات المتحدة مردها إلى خلفية سياسية تتعلق برغبة الكونغرس في عزل هذه الهيئات الإدارية عن تأثير الرئاسة والوزارات أي السلطة التنفيذية.

انطلاقاً من الثمانينات عرفت هذه الهيئات اضطرابات حادة، حيث عرفت انتقادات كبيرة كونها رمز للافراط في التنظيم ومنبع لبيروقراطية مكلفة ومعيقة للسوق، وهو ما أدى في النهاية إلى إصلاحات في عهد الرئيس (ريغن) في إطار سياسة إزالة أو فك التنظيم القائم (Déréglementation)، مما أدى إلى إختفاء البعض منها وظهور هيئات جديدة. أما عن النظام القانوني لهذه الهيئات، فهي تتمتع باستقلالية كبيرة خصوصاً من الناحية العضوية، بالنظر إلى:

- تركيبتها الجماعية

- تمتع أعضائها بعهدة تتجاوز عهدة الرئيس

- تعيين الأعضاء يتم بالتشارك بين الرئيس ومجلس الشيوخ

- اختيار الأعضاء من الأوساط المهنية

غير أن هذه الهيئات تبقى في حالة خضوع الكونغرس من الناحية الوظيفية، حيث أنه هو الذي ينشئها ويحدد اختصاصاتها، كما يقوم بتقييمات دورية حول دورها والفائدة من توجدها، ومن ثم إمكانية إنهاء وجودها.

¹ فمثلاً فإن إنشاء اللجنة الفيدرالية للاتصالات سنة 1934 كان مرده إلى رقابة قطاع الاتصالات والذي أدى تطوره إلى فوضى غير مقبولة.

ومن جهة أخرى، فإن هذه الوكالات المستقلة تشكل موضوع صراع متبادل للتأثير عليها من طرف كل من الرئيس والكونغرس خاصة من خلال الرقابة المالية¹.

ثانيا: النموذج البريطاني : هو حديث مقارنة بنظيره الأمريكي، و أطلق عليه لفظ

(QUNGOS) أي (Non Autonomous Quasi governmental organization)

أي المنظمات العير حكومية الشبه مستقلة والتي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية، وهي عادة ماتخذ شكل دواوين

أما فيما يخص غائة اللجوء الى انشاء هذه الدواوين، فليست هناك أسباب موحدة لانشائها ، فلكل هيئة قصتها ، لكن يمكن تحديد خمسة أسباب لذلك²:

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام
- كونها تقع خارج السلم التقليدي الإداري، ومن ثم فإن إنشائها يعني حصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى
- عدم رضا الجمهور تجاه السلطة السياسية ومن ثم ضرورة إنشاء هيئات جديدة لاعادة بعث الثقة وحل مشاكل جد حساسة.
- رغبة حكومة السيدة " thatcher " في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية، لذلك تم على المستوى المحلي إنشا بعض من هذه الهيئات التي تخضع مباشرة للوزراء وتسهر على توريد وضبط المرفق العام المحلي
- ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد والذي أعطى فرصة إنشاء هياكل تربط القطاعين الخاص والعام على غرار وكالات المراحل القادمة " Next steps agencies " وهي وكالات داخل القطاع العام لكنها منفصلة عن سلطة الوزراء ، والذين يكتفون فقط في ظل التسيير العمومي الجديد بتحديد الأهداف الكبرى

إن النموذج البريطاني ورغم عناصر الاشتراك التي تجمعها مع النموذج الأمريكي إلا أنه يختلف عنه بصفة كبيرة، ففيما يخص النقاط المشتركة، فتتعلق أساسا باستقلالية الضابط البريطاني

¹فيما يمكن للرئيس مراقبة وسائلها المالية عن طريق اقتراح ميزانيتها عن طريق ديوان الميزانية والتسيير التابع للرئاسة والذي يتحكم في توزيع الميزانية العامة

²J.bel ,lexérience britannique en matière d'autorités administratives indipondantes , conseil d'etat, les autories administrative indépondantes , rapport public, paris EDCE,n°52, 2001, p 404

عن السلطة التنفيذية، وذلك أن مديره العام لا يمكن إقالته أثناء مدة عهده وهو يتمتع على غرار اللجان الأمريكية بصلاحيات واسعة وعكس ذلك فإن أصالة النموذج البريطاني تبدو جلية إنطلاقاً من خاصيتين مهمتين¹:

- كون سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هياكل فردية، فالمدير العام لا يت رأس لجنة معينة، بل هو المسؤول الشخصي والوحيد عن عملها وهو خيار جاء كرد فعل معارض للنموذج الأمريكي، باعتبار أن الجماعية تساهم في طول وتعقيد عملية اتخاذ القرار
- كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة

ثالثاً: النموذج الفرنسي: يتعلق النموذج الفرنسي بصيغة السلطات الإدارية المستقلة ، حيث يعود الفضل في ظهور هذا المفهوم في القانون الفرنسي الى المشرع الذي انشأ سنة 1978 هيئة عمومية كيفت على أنها سلطة إدارية مستقلة دون سابقة وهي اللجنة الوطنية للإعلام الالي والحريات.²

إذا كان انشاء هذه السلطات يعود الى السبعينات ،فانه تسارع في حقبة الثمانينات ،وهو تسارع لم يخضع حسب الفقهاء لخطة مسبقة ولأي تصور شامل.

رغم ذلك الا انشاء هذه السلطات يندرج في حقبة تاريخية عرفت اضطرابات بشأن حجم سلطة الدولة وطرق ممارستها.

ان هذا الإنشاء هو استجابة لمتطلبات جديدة بخصوص دور الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة.

ومن هذه الزاوية، فان السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا شكلت استجابة للدور الجديد للدولة المتعلق أساساً بالتحكيم والضبط أين ينحصر تدخل الدولة في إرساء التوازنات الضرورية لممارسة الأنشطة الاقتصادية والحريات دون اللجوء الى تأطير جامد عن طريق المعايير القمعية، ومن جهة أخرى فإن هذا الإنشاء يخضع كما هو الحال بالنسبة للنموذج الأمريكي لتفسير سياسي يتعلق

¹بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 2006 ص 11

² والتي تم إنشاؤها بواسطة القانون رقم 78_17 المؤرخ في 2 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام الالي والحريات. إذ كان الخيار آنذاك مطروحاً بين إنشاء هيئة عمومية مع وصاية مخففة وبين إنشاء لجنة تابعة سلمياً للحكومة، فيما ذهب البعض الآخر الى اقتراح إنشاء لجنة لا تخضع قراراتها إلا لرقابة الشرعية من طرف القاضي، وأخيراً لم يتم اعتماد تكييف السلطة الإدارية المستقلة إلا عن طريق تعديل قدمه مجلس الشيوخ.

أساسا بتحييد هذه الهيئات المتدخلة في مجالات حساسة عن تأثير السلطة السياسية. ومن هذه الزاوية يمكن ان تعبر السلطات الإدارية المستقلة عن نموذج جديد للعلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية.

أما عن مجالات تدخل هذه السلطات فقد صنفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 الى ثلاثة قطاعات:

-حماية المواطنين عن طريق محاربة البيروقراطية

-ضبط اقتصاد السوق

-الأعلام والإتصال

أما عن عدد هذه السلطات فقد أحصى مجلس الدولة (34) سلطة إدارية مستقلة مصنفة على الشكل التالي¹:

- (13) هيئة هي سلطات إدارية مستقلة عن طرق تكليف قانوني أو قضائي

- (17) هيئة يجب أن تكيف على أنها سلطات إدارية مستقلة نظرا لتوافق خصائصها مع المعايير المعتمدة من طرف الفقه والاجتهاد القضائي

- (04) هيئات تبدو ، بعد تردد أنها يمكن أن تكيف بأنها سلطات إدارية مستقلة .

ويمكن تلخيص أهم السلطات الإدارية المستقلة الحالية في القانون الفرنسي على الشكل التالي:

-اللجنة المصرفية

-وسيط الجمهورية

-مجلس المنافسة

-لجنة الضبط الطاقة

-سلطة الأسواق المالية

¹conseil d'état français, les autorités administratives indépendantes, rapport public,EDCE,2001,n°52 p 300

الفرع الثاني: التجربة الجزائرية

وهي تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الرائدة في هذا المجال، إذ تأخر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر إلى غاية 1990 أين أنشأ المشرع أول سلطة إدارية مستقلة وهي المجلس الأعلى للإعلام¹.

ويمكن تفسير هذا التأخر من جهتين:

- من جهة نظرا لحدثة الدولة الجزائرية وطول مسار بناء الدولة وهيكلها الإدارية
- من جهة أخرى بطبيعة المشروع الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي الذي كرسه كل من دستوري 1963 و 1976 من إقرار لنظام الحزب الواحد² وطبيعة حجم الدور الاقتصادي للدولة.

وعليه، فإن دستور 1989 بإقراره للتعددية الحزبية ومبدأ الفصل بين السلطات والتوجه الاقتصادي الليبرالي، يكون قد فتح الباب واسعا لإنشاء وبروز هذه السلطات وهو ما دعمه دستور 1996 بإقراره لمبدئي حياد الإدارة وحرية الصناعة والتجارة³ وهما مبدأين يشكلان الإطار الدستوري العام الذي يضفي الشرعية على إنشاء هذه السلطات.

على غرار التسارع الذي طبع إنشاء وتطور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، فإن المشرع الجزائري عمد إلى إنشاء عدد معتبر من هذه السلطات، حيث يمكن التمييز بين 3 مراحل :

المرحلة الأولى: قبل التعديل الدستوري لسنة 1996

لم تظهر السلطات الإدارية المستقلة إلا مع بداية التسعينات، بحيث إعتد المشرع الجزائري في ذلك على النموذج الفرنسي.

وقد ظهرت هذه السلطات لأول مرة في الجزائر بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام والذي إعتبر سلطة إدارية مستقلة ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بموجب المادة 59 من القانون

¹ حيث تم تكييفه بهذه الصفة عن طريق المادة 50 من القانون رقم 90_07 المؤرخ في 3 أبريل 1990. المتعلق بالإعلام الإلي ج ر 14.

² انظر المادة 23 من دستور 1963

³ المادة 37 من دستور 1996 والتي تنص على أن "حرية الصناعة والتجارة مضمونة وتمارس في إطار القانون"

07_90¹ المتعلق بالإعلام إلا أن مهامه بقيت معطلة ولم يعمر إلى ثلاث سنوات إذ حل بموجب المرسوم الرئاسي 252_93 المؤرخ في 26 أكتوبر 1993².
في نفس السنة (1990) صدر القانون 10_90³ المتعلق بالنقد والقرض، انشأ بموجبه "مجلس النقد والقرض" اللجنة المصرفية" المكلفان بضبط المجال المصرفي، بعدهما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁴ سنة (1993) ثم مجلس المنافسة⁵، الذي يعمل على ترقية المنافسة، وحمايتها من مختلف الممارسات المنافية للمنافسة وأخيرا وسيط الجمهورية بالمرسوم الرئاسي 113_96 المؤرخ في 23_03_1996

المرحلة الثانية: بعد التعديل الدستوري لسنة 1996

عرف هذا النموذج انتشارا واسعا بعد سنة 2000، فتم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية أنشأها القانون رقم 03_2000⁶ المحدد للقواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات. إضافة إلى ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بقانون المالية لسنة 2000⁷، ثم لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁸ بموجب القانون رقم 01_02 الصادر بتاريخ 05_02_2002 والمتعلق بالكهرباء ونقل الغاز بواسطة القنوات وسلطة ضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003. في مجال المياه تم إنشاء سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بالقانون رقم 12_05⁹ المعدل المتمم المؤرخ في يوم 04_06_2005 المتعلق بالمياه وفي مجال المحروقات تجد الوكالة

¹ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراة، جامعة محمد خيضر، بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015_2016، ص 74
المرسوم الرئاسي رقم 113_96 المؤرخ في 23_03_1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 20 بتاريخ 31 مارس 1996²
قانون رقم 10_90، المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 14 أبريل 1990، الملغى بالأمر رقم 03_11 المؤرخ في 26 أوت 2003، الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 10 سبتمبر 2010³
المرسوم التشريعي رقم 10_93 المتعلق بالبورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03_04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 19 فيفري 2003⁴
أنشأ مجلس المنافسة بموجب المادة 16، الأمر 06_95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلقة بالمنافسة والذي تم إلغائه بموجب الأمر 03_03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12_08 المؤرخ في 25 جوان 2008⁵
⁶ القانون رقم 03_2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات لسلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 10_14 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية العدد 78 بتاريخ 31 ديسمبر 2014
⁷ القانون رقم 06_2000، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية العدد 80، بتاريخ 06 فيفري 2002
⁸ _ القانون رقم 01_02 المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالغاز والكهرباء بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08، بتاريخ 06 فيفري 2002
⁹ القانون رقم 12_05 المؤرخ في أوت 2005، المتعلق بالمياه الجريدة الرسمية العدد 60، بتاريخ 30 سبتمبر 2005

الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية ووكالتي ضبط المحروقات بموجب القانون 07_05 المؤرخ في 28_04_2005 المتعلق بالمحروقات¹ أما في مجال الصحة تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية بموجب القانون 13_08 المتعلق بالصحة.

المرحلة الثالثة: الضبط الاقتصادي في ضوء التعديل الدستوري 2016

إن القراءة الأولية للقانون المتضمن تعديل الدستور 2016، نجد أن موضوع السلطات الإداري المستقلة قد أخذ نصيبا من هذا التعديل حيث أشار لتأسيس و دسترة الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، بنص المادة 202 من القانون 01_16 المتضمن التعديل الدستوري حيث أكد المشرع الدستوري على الطابع السلطوي، الإداري، الاستقلالي لهذه الهيئة من خلال ضمان الاستقلال الإداري والمالي وضمان هذا الاستقلال من خلال أداء أعضاء الهيئة لليمين، وبتأكيد الحماية التي تكفل لهم، خلال ممارسة مهامهم من شتى أشكال الضغوط.² أما في الشق الاقتصادي فقد بقي هذا التعديل محافظا على المكتسبات الوطنية بما يرسم دخول الجزائر للاقتصاد الليبرالي حيث تم تعديل نص المادة 37 من دستور 1996 بالمادة 43 من التعديل الدستوري 2016 إلى: (حرية الاستثمار والتجارة معترف بها وتمارس في إطار القانون الجزائري).

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي

يستوجب إنشاء سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، وجود مجال اداري مفتوح³ مادامت مادامت المجالات الإدارية الأخرى خاضعة لرقابة صارمة لذلك لا نجد النظم الديكتاتورية تتوفر على هذا النوع من الهيئات بخلاف النظم الديمقراطية التي أنشأت السلطات الإدارية المستقلة في جميع الميادين والقطاعات.

¹ القانون رقم 07_05 المؤرخ في 28_04_2005 المتعلق بالمحروقات المعدل بموجب القانون 01_13، المؤرخ في 20 فيفري 2013،، الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 24 فيفري 2003

² بوجمليين وليد، مرجع سابق ص 14

³ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 200، ص 09

وتتمتع سلطات الضبط في المجال الاقتصادي 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، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد. فضبط القطاع الاقتصادي هو المهمة الرئيسية للهيئات الإدارية المستقلة، فالسلطة القضائية لا تستطيع أن تتكفل بالمهمة الضبطية، كون أن هذه المهمة لا تتطلب فقط سلطة ردعية أو زجرية، بل أدوات وقائية، وبالتالي ندخل في الممنوعات التقليدية للقضاء في إملاء القرارات ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تضبط المجال الاقتصادي، فيظهر هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه، مما يعطي شعوراً بنقص تدخل الدولة المباشر.

ولتحديد الطبيعة القانونية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي لابد من تأكيد الطابع الإداري لسلطات الضبط (مطلب أول)، وكذا الطابع الاستقلالي (مطلب ثاني).

المطلب الأول: الطابع الإداري لسلطات الضبط الاقتصادي

يقدم الفقه عدة حلول لمحاولة إدخال الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام الإداري ومن أجل أن لا تبقى بعيدة عن الرقابة فهناك من يحاول التأسيس للسلطة الرابعة وهناك من يحاول أن يعطيها مشروعية بالنظر إلى فكرة التمثيل الاجتماعي ويوجد اتجاه آخر يدمج هذه الهيئات في السلطة التنفيذية لكن دون تبعية سياسية.

_الفرع الأول: فكرة السلطة الرابعة بين الرفض والقبول

حسب الأستاذة "C. TEITGEN COLLY" فإن تكييف هذه الهيئات بالإدارية مرده عدم إمكانية إلحاقها بالسلطتين التشريعية والقضائية، فهذه الهيئات إدارية لأنها ولا يمكن أن تكون غير ذلك، ومبدأ الفصل بين السلطات لا يعني حتماً ثلاثية السلطات، و أنه لمن البساطة التسليم بفكرة وجود ثلاث اختصاصات مختلفة مخولة لثلاث أجهزة مختلفة¹. والمبدأ هو "الفصل بين السلطات" وليس ثلاثية السلطات وحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته السادسة عشر

¹C , TEITGEN COLLY «les instances de régulation et le constution » article précité p. 250

16 أكد على هذا المبدأ دون سواه، وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وأراؤه تتدرج ضمن هذا السياق¹.

فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات، إذ توجد هيئات منصوص عليها في الدستور دون أن نجد لها مكانا في النماذج الموجودة، مثل المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الدستوري، فمبدأ الفصل بين السلطات هو من له الصفة الإلزامية كمبدأ دستوري وليس ثلاثية السلطات، فمختلف المهام يجب أن تحدد وتفصل دون وجوب توزيعها على ثلاث سلطات فقط. والقول بأن الهيئات الإدارية المستقلة تعد سلطة رابعة، يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات، وقد ثار نقاش بفرنسا بشأن إنشاء مجلس الأعلى للصوتيات والمرئية (C.S.A) الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري وذلك ما أيده الرئيس السابق F.METRRAND²

غير أن الفقه المؤيد لهذه الفكرة لا يرى أي تعارض بينهما وبين الدستور، فلا يوجد أي مبدأ دستوري يقف أمام الاعتراف بدستورية " السلطة الرابعة، كما أشار إلى ذلك الفقيه "L. Autin. j" أنه من المشروع المرافعة لمساندة نموذج مؤسساتي هجين و استثنائي وكما يسميه j.chevalluer حركة تعدد مراكز القرار.

وإذا كان هؤلاء الفقهاء يعترفون بالسلطة الرابعة، إلا أنهم لم يحددوا مما تتألف هذه السلطة، فالهيئات الإدارية المستقلة التي تشكل السلطة الرابعة متباينة وتختلف فيما بينها، ولا يمكن أن تشكل سلطة متجانسة تسمح باستيعاب كل الهيئات التي تدخل تحت غطائها والتي لا يمكن إلحاقها بالسلطات الثلاثة التقليدية، فهذا التحليل لا يمكن أن يكون أكثر إقناعا من التحليل الذي يلحق بالهيئات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية عن طريق المجاز³.

¹ لأن مبدأ الفصل بين السلطات، يستوجب أن تمارس كل سلطة صلاحيتها في المجال الذي أوكلفها فيه الدستور، قرار رقم 02 المؤرخ في 20 أوت 1989 ، مرجع سابق ص 21
² حيث يقول F. MTEEEAND:

« ... MONRESQUIEX, à distance, pourra se rejour de ce qu' un quatième pouvoir ait rejoint les trois autres et donné à sa théorie de la séparation des pouvoirs l'ltime hommage de notresiècle » , p 51 et 52

³ S . TOMASSET_PIRRE , l'autoritéde réglation boursière fac aux granties pccessuelles fondamentales, L.G.D.J, paris, 2003.p39

فضلا عن ذلك، فإن تطور السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة يخالف التصور القاضي بخصوصية الهيئات الإدارية المستقلة، وبالتالي وجوب ظهور السلطة الرابعة، فالسلطة التي تتمتع بهذه الهيئات، ووجوب احترام القواعد التي تضعها ليست ناتجة عن سلطة توجيه الأوامر أو الإكراه بل مصدرها القضاء المعنوي "Magistrature morale" الذي تمارسه، والذي يميزها عن الإدارة التقليدية، فمشاركتها المجتمع المدني في عملية الضبط بوسائل شبه قانونية يفسح الطريق لظهور دولة قانون حديثة¹.

الفرع الثاني: علاقة هيئات الضبط بالسلطة التنفيذية

اهتدى المؤسس الدستوري الأمريكي، إلى فكرة الرقابة البرلمانية على هذه الهيئات من طرف الكونغرس، عن طريق تعيين أعضائها، وتحديد ميزانيتها، وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع².
في نفس السياق أصدر المجلس الدستوري الفرنسي قرارا في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، حيث أكد على استقلالية هذه الهيئة، مع خضوعها للرقابة القضائية، وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، فقد أدخل الهيئات الإدارية المستقلة ضمن الجهاز السياسي الإداري³.

والهيئات الإدارية المستقلة، تمثل الدولة لكن بوصفها شخص معنوي من القانون العام وليس بوصفها جهازا سياسيا أي الدولة بالمفهوم الإداري لا الدستوري والدولي، فالمهام السياسية المحضة منحت للسلطة التنفيذية، في حين أن الهيئات الإدارية المستقلة تمثل الدولة منزوع منها السياسة⁴.

¹ Ibid. p. 39

² Ibid . p.15

³ C.Const, N° 86-217 du 18 septembre 1986, 22 eme cons ; cité par C.TEITGEN- COLLY, article précité, p, 248

⁴ C.TEHTGEN-COLLY. Article précité, p, 250

وهذا الامر يستدعي إبعاد السلطة الرئاسية والوصاية الادارية على أعمال هذه الهيئات. وهناك إعادة توزيع للاختصاص بين السلطة السياسية والإدارة، فإذا كانت السلطة التنفيذية سلطة أمره اتجاه الإدارة التقليدية، فهي منسقة اتجاه الهيئات الإدارية المستقلة. فالهيئات الإدارية المستقلة تركز تحولا مزدوجا في دور الدولة والتنظيم الإداري، بحيث تشكل من جهة دور جديد لتدخل الدولة بواسطة الضبط، وتشكل من جهة أخرى تحول وتطور في المبادئ التي تحكم التنظيم الادري¹.

وإدراج الهيئات الإدارية المستقلة ضمن النظام الادري، لا يقبل بسهولة الحلول المكرسة في النظام الفرنسي. إذ هناك إختلاف كبير بين النظامين الإداريين الفرنسي والجزائري، فالسمة الأساسية للنظام الإداري الجزائري هي تمركز السلطة بين أيدي الهيئة التنفيذية، التي لا تتنازل عن اختصاصاتها إلا برقابة شديدة. بخلاف النظام الفرنسي الذي لا نجد فيه هذه الرقابة الصارمة والشديدة نظرا لتنامي الديمقراطية في أوساط المجتمع الفرنسي، فإذا كانت النصوص القانونية، تركز استقلالية هذه الهيئات إلا أن الممارسة الواقعية السياسية تدحض هذه الاستقلالية وتفرغها من محتواها، فيصبح عدم جدوى القواعد القانونية هو الشائع².

ومثال ذلك قانون النقد والقرض الصادر سنة 1990، الذي يكرس استقلالية بنك الجزائر، ويقضي بأن محافظ البنك هو كذلك رئيس مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية يعين لمدة ستة سنوات (06)، ولا تنهى مهامه إلا بحصول عجز أو خطأ جسيم، فعين عام 1990، ولكن تم عزله بعد سنتين من التعيين دون حصول العجز أو ارتكابه لخطأ جسيم وبالرغم من أن عهده تنتهي عام 1996³.

وفي تقديرنا يعود الفصل لأسباب أخرى غير الأسباب الموضوعية المذكورة أعلاه، وقد تكون أسباب سياسية. فالعلاقة بين السلطة التنفيذية والسلطات الإدارية المستقلة تختلف عن

¹ J.CHEVALLIER « régulation et polycentrisme dans l'administration française » revue administrative, 1998, N° 301.p. 43

² R.ZOUAMIA, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économique algérien »Revue Idara, publiée par école national de l'administration, N° 21, 2001.p.126 et 127.

³ المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أبريل 1990 المتضمن تعيين محافظ البنك المركزي، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1990، المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992، المتضمن انهاء مهام محافظ البنك الجزائري السيد عبد الرحمن رستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية العدد 57 لسنة 1992

العلاقة بين تلك التي تربطها بالسلطة التشريعية والسلطة القضائية، فالسلطة القضائية تلتزم بالسياسة العامة للدولة التي تقرها السلطة التشريعية و التي تتبلور في النهاية في صورة قوانين، ولكنها لا تخضع لتوجيهاتها كما تخضع السلطة الإدارية المستقلة لتوجيهات السلطة التنفيذية. وبما أن سلطات الدولة تقف جميعها على قدم المساواة أمام القانون الذي وضع لخدمة المجتمع، وتلتزم بأحكامه عند قيامها بالعمل لتحقيق هذه الأغراض. فإن مراكزها يجب أن تكون متوازنة تبعاً لذلك ولا يجوز المفاضلة بينها على هذا الوجه¹.

المطلب الثاني: الطابع الاستقلالي لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

إن ما يميز سلطات الضبط الاقتصادي هو تمتعها بالاستقلالية التي نعني بها حسب الأستاذ الدكتور < زوايمية رشيد > 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 بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية².

ولقد اعترف المشرع الجزائري، بشكل صريح بالاستقلالية في بعض سلطات الضبط، مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وكذلك سلطة الضبط الكهرباء وتوزيع الغاز، وكذا سلطة الضبط في المجال البريد والمواصلات.

ولتحديد استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي يجب عليه الوقوف من الناحية الوظيفية وعلاقتها بالسلطة التنفيذية، ومن الناحية العضوية لأن الاستقلالية المقصود بها والتي تتميز بها سلطات الضبط، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية.

¹ مصطفى صبحي ، " السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة "، مجلة العلوم الإدارية، صادرة عن الشعبة المصرية لمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، جويلية 1985 ص 87
² قانون رقم 03 - 04 ، المتعلق بالبورصة القيم المنقولة .

الفرع الأول: على المستوى العضوي

من أهم عناصر الاستقلالية في سلطات الضبط الاقتصادي من الناحية العضوية هي التشكيلة والتعيين، ومدة العهدة.

أولاً: التشكيلة (العنصر البشري)

يعد العنصر البشري لسلطات الضبط الاقتصادي المعيار الأول في معرفة درجة الاستقلالية العضوية لهذه السلطات، كون السلطات ذات التركيبة الجماعية تتميز بالطابع الجماعي التعددي وهذا على غرار كل من الإدارة الاستشارية وإدارة المهام والتي تشكل نمط جديد في الإدارة يخرج عن الأشكال الإدارية التقليدية، خاصة بعد عجز الإدارة الكلاسيكية عن تحقيق متطلبات الحياد والشفافية والتخصص إلى جانب عاملي الكفاءة والمرونة التي تتمتع بها الإدارة الجماعية. ومثالا عن ذلك:¹

- تغير تركيبة مجلس النقد والقرض عدة مرات، وانتقالها من 07 أعضاء سنة 1990 إلى 09 أعضاء سنة 2003 جراء تعديل قانون النقد والقرض، منهم 05 أعضاء مختصين في المواد الاقتصادية والمالية والنقدية.

- تغير تركيبة مجلس المنافسة لتصبح تركيبته تضم 09 أعضاء سنة 2003 بعد أن كانت تضم 12 عضو سنة 1995، ويختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك ومن ضمنهم عضو يختار بناء على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية وقاضيين.

- تتشكل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ولجنة ضبط البريد والمواصلات تتشكلان من 07 أعضاء من بينهم الرئيس الذي يتم تعيينه من طرف رئيس الجمهورية.

2 نداتي حسين ، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في تخصص إدارة أعمال ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة خميس مليانة ، 2013-2014 ص25

- تكون اللجنة المصرفية والوكالتين المنجمتان من خمسة أعضاء وهم قاضيان وثلاثة أعضاء يختارون بحكم كفاءتهم في المجال المصرفي والمالي والمحاسبي، مع الإبقاء على المحافظ كرئيس لها، أما الثانية لم يبين المشرع صفة أعضائها.

أما معظم الهيئات الأخرى التي تتكون من أربعة أعضاء مثل لجنة الضبط الغاز والكهرباء فأخذ المشرع بمعيار الاختصاص في تعيين أعضائها.¹

ثانياً: التعيين

يتم تعيين إدماج أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي في مراكز قانونية مختلفة، تساعد على تسهيل أداء مهام هذه السلطات وإتمام وظائفها على أحسن وجه ضماناً للاستقلالية والحياد، إلا أنه يجب الإشارة إلى أن عملية التعيين أصبحت حكرًا على رئيس الجمهورية مما يعني² انفراد رئيس الجمهورية بسلطة التعيين دون إشراك السلطات التمثيلية الوطنية كمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة عكس التجربة الفرنسية التي تعتمد على التنوع في جهات التعيين.

حيث نجد رئيس الجمهورية يتم تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض وسلطة ضبط البريد والمواصلات بموجب مرسوم رئاسي، في حين أن اللجنة المصرفية بموجب مرسوم تنفيذي عن طريق اقتراح سلطات أخرى³. إلا أن سيطرة رئيس الجمهورية على تعيين أعضاء سلطات الضبط لا يشكل مبدأً مطلقاً، إذا تعرف لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة استثناءً لذلك كون أن هذا الأخيرة تعد سلطة الضبط الوحيدة التي تعرف غياب رئيس الجمهورية عن تعيين أعضائها من خلال إحالة ذلك على التنظيم.

ثالثاً: مدة العهدة

إن مدة العهدة محددة قانوناً ، وذلك تجسيدا لاستقلالية سلطات الضبط الاقتصادي من الناحية العضوية، حيث لو تم النص على تعيين الرئيس والأعضاء لمدة غير محددة قانوناً فلا

¹نداتي حسين ، مرجع سابق ص26.

²المادة 22 من الأمر 03-04 المتعلق بالبورصة القيم المنقولة .

يمكن الإشارة إلى أية استقلالية عضوية¹، نتيجة جعل الأعضاء والرئيس عرضة للعزل في أية وقت من طرف سلطة تعيينهم، الأمر الذي ينفي الاستقلالية العضوية مثلما هو الشأن على مستوى مجلس النقد والقرض بعدما كان محافظ مجلس النقد والقرض يعين لمدة 6 سنوات في إطار القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض أصبح محل عزل في أية وقت وفقا للأمر رقم 01-01 المتعلق بالنقد والقرض، نفس الحل أبقى عليه الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.

أما بالنسبة لكل من اللجنة المصرفية ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس المنافسة، فقد وضع لها المشرع عهدة قصيرة المدى والقابلة للتجديد تتراوح بين 04 و 05 سنوات.²

الفرع الثاني: على مستوى الوظيفي

على مستوى الوظيفي يمكن لنا معرفة مدى استقلالية هذه السلطات وذلك من خلال الإشارة إلى معالم الاستقلالية والتبعية الوظيفية ومن حيث الوسائل المالية وطرق التمويل.

أولاً: بالنسبة للاستقلال المالي

من بين أهم الركائز الأساسية التي بنى بها الاستقلال الوظيفي هي الاستقلال المالي، وهذا الأخير مكرس عند معظم سلطات الضبط بالاستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية بما أنهما لا يتمتعان بالشخصية المعنوية، وبالتالي تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية حيث التمويل.

وقد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها إلا أنه ليس استقلالاً مطلقاً نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبين:

- لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنما تعتمد على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات.
- تولى السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسبها، بالتالي التقليل من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها، والتأثير على استقلالها المالي.

³- zouaimia Rachid ,op , cit p 10.

² وليد بوجملين ، مرجع سابق ص 75.

بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، والتي تتمتع بالاستقلال المالي نلاحظ أن المشرع جهة يمنح الاستقلال المالي للجنة، ومن جهة أخرى يخضع تسييرها لرقابة الدولة، وبالتالي تردد المشرع في منح استقلالية تامة لسلطات الضبط الاقتصادي.

ثانيا: بالنسبة لمعالم الاستقلالية والتبعية الوظيفية

تمتاز سلطات الضبط الاقتصادي بنوع من الاستقلالية في صلاحيتها الواسعة من خلال اتخاذ القرار اكتسبها من السلطة التنفيذية، وهو ما أشار إليه الأستاذ زوايمية رشيد من خلال قوله: (إن انعراج سلطة الدولة، والذي يتكون من ممارسة السلطة التنفيذية لمجموعة منفصلة في تنفيذ سياسة نقل مثل هذه الصلاحيات ومواد تنظيم السوق لصالح هذه الهياكل الجديدة)¹ فإثر انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وفتح أبوابه للخوادم أدى بالدولة إلى إعادة النظر في توزيع الاختصاصات والمهام بغية مسايرة الإصلاحات، ومن أمثلة ذلك، نقل بعض الاختصاصات من وزير المالية إلى مجلس النقد والقرض على ضوء التعديلات الأخيرة (تعديل القانون رقم 12/86).

كذلك نقل بعض الاختصاصات من وزير البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لصالح لجنة ضبط قطاع البريد والمواصلات.

وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بين فئتين من السلطات: الأولى أوكل لها المشرع صراحة صلاحية وأهلية إعداد ومصادقة أنظمتها الداخلية، فيما أن الفئة الثانية توضع أنظمتها الداخلية من طرف السلطة التنفيذية وهو ما من شأنها التأثير على استقلاليتها الوظيفية.²

¹Zouaimia Rachid (Une diffraction de pouvoir étatique, qui consister à déchargé le pouvoir exécutif d'un ensemble détacheuse en la mise en œuvre d'une politique de transfert de telles compétences et matière de régulation du marché au profit de ces nouvelles structures), op cit , p 18.

² وليد بوجملين ، مرجع سابق ، ص 85 .

1/ سلطة إعداد النظام الداخلي

بالرجوع إلى أحكام المادة 06 من قانون النقد والقرض سنة 2003، نجدها تنص صراحة على هذه الصلاحية التي يتضمنها قانون النقد والقرض لسنة 1990. وبالرجوع أيضا إلى أحكام المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص على أن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تصادق على نظامها الداخلي خلال اجتماعها الأول .

2 / تدخل السلطة التنفيذية في الوضع النظام الداخلي

ومثالا عن ذلك:

تنص المادة 34 من الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة على صلاحيات المجلس الكاملة في إعداد ومصادقة القواعد المتعلقة بسيره ، والحقوق والالتزامات الأعضاء وقواعد التنافس ثم تقديمه كاقترح من طرف رئيس المجلس إلى رئيس الجمهورية لإصداره بموجب مرسوم رئاسي ، إلا أنه وبموجب تعديل سنة 2003 تم سحب هذه الصلاحية وأصبح أمر تنظيم مجلس المنافسة وسيره يحدد بموجب مرسوم¹.

¹المادة 31 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة.

الفصل الثاني

الوسائل القانونية لممارسة سلطات الضبط

الاقتصادي في الجزائر

الفصل الثاني : الوسائل القانونية لممارسة سلطات الضبط الاقتصادي

بدراسة الوسائل القانونية تحوز سلطات الضبط الاقتصادي على مجموعة من المهام الضبطية التي تحكم النشاط الاقتصادي في الجزائر دون التدخل المباشر للدولة ، نظرا لطبيعتها الحساسة ، وهذه المهام تتمثل في مهام السلطة التنظيمية والاستشارية والسلطة الرقابية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى المهام ذات الطابع الردعي كالسلطة التحكيمية والعقابية (المبحث الأول)، ونتعرض إلى رقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي(ثانيا).

المبحث الأول : مهام سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

ولممارسة مهام الضبط الاقتصادي ، تستعمل سلطات الضبط مهام مكرسة قانونا لتنظيم هذا المجال ، والذي أنشأ من أجله ، حيث تساعد هذه المهام في تحقيق الغرض الملحقة إليها ، وسلطات الضبط مثل غيرها من السلطات التقليدية لها سلطات تنظيمية واستشارية وعقابية وتحكيمية ، ولذلك سوف نخصص في هذا المبحث مطلبين الأول يتعلق بالمهام ذات الطابع الوقائي (الإداري) ، والمطلب الثاني مهام ذات الطابع الردعي.

المطلب الأول : مهام ذات الطابع الوقائي(الطابع الإداري)

يعتبر الطابع الوقائي من أكثر المهام المستعملة من طرف سلطات الضبط الاقتصادي التي تنظم السوق والأنشطة الاقتصادية، ومن بينها المهام التنظيمية والاستشارية والمهام الرقابية.

الفرع الأول : المهام التنظيمية والمهام الاستشارية

يمكن تعتبر سلطات الضبط نتاج الإصلاح الإداري في المجال الاقتصادي ، وذلك بغرض خدمة وتطوير الاقتصاد الوطني ، وهذا من خلال المهام ذات الطابع الوقائي ، وسوف نقسم هذا الفرع إلى المهام التنظيمية أولا ثم المهام الاستشارية ثانيا .

أولا / المهام التنظيمية لسلطات الضبط الاقتصادي

1- المقصود بالسلطة التنظيمية :

لقد أعطى المشرع الجزائري لبعض الهيئات المستقلة أن تمارس السلطة التنظيمية ، قصد تحقيق الضبط الاقتصادي ، والحفاظ على المصلحة العامة ، سواء للدولة أو للمتعاملين معها ولذلك وجب على المشرع منح السلطة التنظيمية بجانب سلطة الضبط.1

1 - ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار المجد للنشر والتوزيع ، سطيف الجزائر ، 2010 ، ص101.

أ/ تعريف السلطة التنظيمية:

يقصد بالسلطة التنظيمية بأنها السلطة التي تمارسها بعض السلطات المستقلة والتي تتمثل في إصدار القواعد القانونية عامة ومجردة في شكل قرارات إدارية تطبق على جميع الأفراد أو على فئة معينة غير محددة بذاتها .

فالوظيفة التنظيمية مهمتها توضيح وتفصيل ما جاء في القوانين عن طريق الأنظمة التي تصدرها ، ولذلك تمارس السلطات الضبط الاقتصادي المهام التنظيمية بطرق آليات مختلفة قصد تنظيم الممارسات الاقتصادية.1

ب / ممارسة السلطة التنظيمية :

تمارس سلطات الضبط الاقتصادي السلطة التنظيمية عن طريق العديد من الوسائل من بينها إصدار الأنظمة المختلفة ،حيث تعتبر الأنظمة من الوسائل الأكثر استعمالا من طرف سلطات الضبط الاقتصادي ، وهذه الأنظمة تتمثل في القواعد التي تأتي لتطبيق النصوص القانونية والتشريعية ،إضافة إلى التعليمات والتوصيات والقرارات وفيما يلي نماذج عن ممارسة السلطة التنظيمية.2

2- نماذج عن ممارسة السلطة التنظيمية :

- يتمتع مجلس النقد والقرض بالاختصاص التنظيمي ، نظرا لاعتباره جهاز الدولة المختص في تسيير سياسة القرض ،لأنه يقوم بحماية الزبائن ومؤسسات القرض وتحديد أهداف حجم القروض وتوزيعها وإصدار قرارات فردية ينفذ بها قانون النقد والقرض.

- تقوم لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بمهمة وضع قواعد سوق البورصة بموجب الأنظمة واللوائح التي تصدرها ،ويحق لها منح أو رفض منح التأشيرات والاعتمادات وحماية المستثمرين في

¹ خلافة نجوى ، محاضرات في مقياس الضبط الاقتصادي سنة أولى ماستر ، تخصص مؤسسات مالية ، كلية الحقوق سطيف . دون سنة ، ص 15 .

² عمار عوابدي ، القانون الجزائري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، دون سنة ، ص 98 .

القيم المنقولة ولحسن سير سوق القيم المنقولة بكل شفافية ،على سبيل مثال إصدار البنك الجزائري أنظمة منها النظام رقم 01/16 .1

- أما مجلس المنافسة فقد منح المشرع الجزائري له اختصاص مهام التنظيم لكن هذا جاء متأخرا بالمقارنة مع اختصاص كل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها غير أن منح هذا الاختصاص لمجلس المنافسة لم يتم التفصيل فيه بموجب قانون المنافسة المعدل والمتمم ، وإنما مجرد إشارة إليه . هذا ما يفسر صدور المرسوم التنفيذي 11-241-2، لشرح فيما إذا كان هذا النظام يمكن الطعن فيه ولا المكان التي تنشر فيه هذه الأنظمة هل في الجرائد الرسمية أم في النشرة الرسمية لمجلس المنافسة، والدليل على ذلك أن كل النشرات الرسمية الصادرة إلى حد الآن من قبل مجلس المنافسة لا نجد في محتواها أنظمة.

لكن ما يجب معرفته هو أن سلطات الضبط الاقتصادي وفي إطار ممارسة المهام التنظيمية تخضع لرقابة السلطة التنفيذية ، يعني أن الاختصاص التنظيمي لهذه الهيئة مقيد ليس مطلقا، ففي بعض الأحيان تخضع وجوبا لمصادقة الوزير ، مثلا لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها تخضع لإجراء المصادقة من قبل وزير المالية .

ثانيا / المهام الاستشارية :

إذا كانت السلطة التنظيمية لا تمثل أداة التدخل الرئيسية بالنسبة لنشاط سلطات الضبط ، فإن هذه الأخيرة تعرف مشاركة واسعة في عملية إعداد القواعد القانونية الخاصة بقطاعات نشاطاتها عن طريق الوظيفة الاستشارية ، ومن هذه الناحية فإن سلطات الضبط ونظرا لاختلاف تركيبتها وتخصصها تعتبر بحق مستشار الحكومة وشريكها في عملية إعداد النصوص التنظيمية المنظمة لقطاعاتها.3

¹الأمر رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المعدل والمتمم للنظام رقم 01/07 المؤرخ في 03 فيفري 2007 والمتعلق بفقود المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة.
²مرسوم تنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10 يوليو 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسييره ، ج ر عدد 39 صادرة في 13 جويلية 2011 .
³- خلافة نجوى : ، مرجع سابق ص 17 .

من خلال ذلك نشير إلى أن القانون لم يمنح المهام الاستشارية لكل السلطات وإنما للبعض منها فقط وأهمها :

- 1- **سلطة ضبط البريد والمواصلات** : حسب المادة 13 من القانون 2000/03 فإن الوزير المكلف بالبريد والمواصلات يستشير سلطة الضبط البريد والمواصلات في الحالات التي حددها المادة .
- 2- **سلطات ضبط المحروقات** : تمارس سلطات ضبط المحروقات الصلاحيات الاستشارية في الحالات التي حددها القانون 05/07 المعدل والمتمم ، وذلك في مجال التعاون مع الوزير المكلف بالمحروقات في مجال إعداد النصوص التنظيمية التي تحكم نشاط المحروقات.
- 3- **سلطات ضبط مجلس المنافسة** : إن مجلس المنافسة لا ينحصر دوره الاستشاري في مجال معين وإنما يمتد ليشمل كل ما يتعلق بالمنافسة ، لأنه يشكل سلطة ضبط عامة ، يتدخل في كل مجالات الضبط ، حسب ما حدده القانون الاستشارة المقدمة من مجلس المنافسة على نوعين:1.
- * **صلاحيات استشارة اختيارية** : حسب المادة 35 من الأمر 03/03 فإن مجلس المنافسة يمكن أن يبدي رأيه أو اقتراحه في كل المجالات المتعلقة بالمنافسة ، وذلك إذا ما طلبت منه الحكومة ذلك.

كما يمكن أن تستشير هيئات أخرى مثل : الجماعات المحلية ، المؤسسات المالية... الخ. كما يمكن للهيئات القضائية أن تستشير في كل القضايا المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة ، حسب المادة 36 من القانون 12/08 المعدل للقانون 03/03 على أن مجلس المنافسة يستشار في كل مشروع نص تنظيمي أو تشريعي له صلة بالمنافسة ، على خلاف القانون 03/03 الذي كان يقصرها فقط على النص التنظيمي ، وهذا ما يؤكد رغبة المسرع في إشراك أهل الاختصاص في إثراء القوانين والقواعد المتعلقة بالمنافسة.2.

* **صلاحيات استشارة إلزامية** : تنص المادتين 4 و5 من الأمر 03/03 قبل تعديله على إمكانية تدخل الدولة في مجال تحديد الأسعار ، حيث نصت المادة 5 على أنه إذا قامت الدولة على تحديد

¹ خلافة نجوى ، مرجع سابق ص 18 .

² انظر المادة 36 من الأمر 12/08 المعدل والمتمم للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة.

أو تقنين أسعار السلع والخدمات ذات الطابع الاستراتيجي ، وذلك من أجل الحد من ارتفاعها أو تحديد أسعارها في حالة الارتفاع المفرط أو حدوث اختلالات في السوق في صعوبة التمويل أوفي حالات احتكارية، فيتوجب عليها عرض المسألة على مجلس المنافسة.

لقد تم إلغاء الاستشارة إلزامية بموجب الأمر 10/05 المعدل للأمر 03/03 ، وأصبحت هوامش وأسعار السلع تحدد عن طريق التنظيم، وأصبح بإمكان القطاعات المعنية أن تقدم اقتراحات بشأن التدابير، مما أدى إلى تقليص صراحة من صلاحيات المجلس كسلطة متخصصة في كل ما يتعلق بمجال المنافسة ومستجداتها ، خاصة وأنه يملك صلاحيات عامة تمكنه من التدخل في قطاعات أخرى.

الفرع الثاني : المهام الرقابية

تقوم سلطات الضبط بمهام رقابية على عدة اعتبارات التي تجسد مبادئ النظام الاقتصادي العام والمنافسة المشروعة ، سواء عند ممارسة النشاط الاقتصادي أو قبلها ، وتعتبر من أهم الاختصاصات الممنوحة لسلطات الضبط.

أولا / الرقابة السابقة لدخول السوق : إذا كان مبدأ حرية التجارة الصناعة مكرس دستوريا ، إلا أن له حدود وذلك بسبب تدخل السلطة العامة من خلال فرضها لعدة أنظمة أو إجراءات ، وتدخل معظم سلطات الضبط بصفة مسبقة ويأخذ هذا التدخل شكل قرارات فردية تتخذ عدة صور منها الترخيص ، الاعتماد ، التصريح.1

إضافة إلى ذلك فإن هذه الرقابة تتعلق بتلك الأنشطة الاقتصادية التي تتطلب تقنيات وخبرات عالية لأنها سواء تتعلق الأمر باستخدام رؤوس الأموال أو تحسين الخدمات المقدمة للجمهور، والهدف من كل هذا هو حماية النشاط الاقتصادي والمالي.2

حيث نجد في الجزائر بعض سلطات الضبط التي تمارس الرقابة السابقة منها :

¹بري نور الدين ، مرجع سابق ص 8.

2 منصور داود ، مرجع سابق ص 235 .

* بالرجوع إلى أحكام المادة 105 من قانون النقد والقرض ، نجد أن اللجنة المصرفية كونها سلطة إدارية مستقلة مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنشطة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية.

* في مجال البورصة ،تتدخل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بمناسبة نوعين من الرقابة من خلال منح قرار الاعتماد والذي يظهر في كل من الاعتماد قصد مزاوله مهنة الوساطة في عمليات البورصة،وكذا الاعتماد قصد دخول إلى السوق وهذا فيما يخص هيئات التوظيف الجماعي المتمثلة في شركة الاستثمار ذات رأس مال متغير والصندوق المشترك للتوظيف.

* أما في مجال المنافسة فإن مجلس المنافسة يتدخل كسلطة ضبط الأسواق من خلال التراخيص بعمليات التجميع الاقتصادي ، فهو يتدخل في هيكل السوق بالاعتماد على معايير يحددها بنفسه وهو ما يجعله هيئة ضبط يتسع اختصاصها إلى جميع قطاعات النشاط الاقتصادي ، ولم يحدد الأمر 03-03 المعدل والمتمم أي المعايير لفرض الرقابة على التجميعات الاقتصادية ،إلا أنه أشار فقط إلى التجميعات التي من شأنها المساس بالمنافسة التي تؤدي إلى تحقيق حد يفوق 40 من المبيعات والمشتريات المنجزة في سوق معينة.¹

ثانيا/ الرقابة اللاحقة لدخول السوق :

الرقابة البعدية تكون بعد دخول سوق وأثناء ممارسة النشاط الاقتصادي ، والذي يتمثل في الحصول على المعلومات والوثائق المتعلقة بممارسة النشاط والقيام بالتحقيقات بمختلف النشاطات. / مراقبة المعلومات والوثائق : ما تم معرفته أن سلطات الضبط في إطار مهمتها الرقابية ، يمكن أن تتحصل على المعلومات والوثائق التي ترها ضرورية وتقوم بفحصها ، وهذا من أجل مراقبة مدى احترام قواعد السوق من طرف الفاعلين فيه . ومن أمثلة ذلك :

* تسند للجنة المصرفية مهمة الرقابة والمتابعة لمدى احترام البنوك و المؤسسات المالية لقواعد التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها ، من خلال هذا الأمر يمكنها أن تطلب من البنوك والمؤسسات

¹- أنظر المادة 17 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة .

المالية بتزويدها بجميع المعلومات و الاضاحات والإثباتات اللازمة لممارسة مهنتها و إفادتها أيضا بأبي مستند أو وثيقة، كما يمكن للجنة المصرفية إجراء تحاليل ميدانية لمعرفة مدى قوة وضعف البنوك والمؤسسات المالية .1

* تقوم لجنة الإشراف على التأمينات بموجب القانون على صلاحيات رقابية وذلك بالتزام محافظي حسابات شركات التأمين بتقديم المعلومات الضرورية ، كما تتحصل في كل سنة على تقارير سنوية تتضمن الميزانية والتقارير الخاص بالنشاط وجداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الضرورية المرتبطة بها.

ب/ **التحقيقات:** يطلق عليها سلطة الرقابة والبحث قصد حماية الاقتصاد الوطني من جهة وحماية المستهلك من جهة أخرى ، هذه السلطات لها أن تقوم بمراقبة قطاع نشاط محدد وبالتالي تكون على علم بكل ما يجري في ذلك القطاع فيمكنها فتح الملفات الإدارية للمؤسسات والخواص إن كان ذلك ضروريا في إطار التحقيقات الاقتصادية التي تؤديها وذلك دون أن تعترض الإدارة الطابع العمري للوثائق التي تملكها .2

ومثال على ذلك : أن مجلس المنافسة يقوم بإجراء التحقيقات حول شروط تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالمنافسة ، حيث يمكنه الاستعانة بأي خبير أو الاستماع إلى أي شخص من أجل الحصول على المعلومات.

1 - بالفاسم فريدة - أحوم رشيدة ، ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر ، مذكرة نيل شهادة الماستر في القانون الأعمال كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2016/2017 . ص 50 .
2- مجامعية الزهرة ، وظائف الضبط الاقتصادي ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2013/2014 . ص57.

المطلب الثاني : مهام ذات الطابع الردعي

تتمثل مهام ذات الطابع الردعي لسلطات الضبط الاقتصادي في المهام التحكيمية وفي المهام العقابية.

الفرع الأول : المهام التحكيمية

يعتبر التحكيم القضائي استثنائي وقد أضافت مهمة التحكيم لسلطات الضبط الاقتصادي ، لكون هذا الأخير وجد من أجل تحقيق النزاعات الناتجة عن المصالح المتعارضة للمتدخلين في المجال الاقتصادي ، لكونها ذات دراية وخبرة فيها ¹، ولقد منح المشرع الجزائري المهام التحكيمية إلى 3 سلطات فقط وهي :

* لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها .

* لجنة ضبط الكهرباء والغاز .

* سلطة ضبط البريد والمواصلات .

ومثال على ذلك : أن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والتي تختص في المجال التحكيمي بدراسة كل نزاع تقني يحدث بين الوسطاء من حيث الأطراف أو من حيث الموضوع .

أ/ من حيث الأطراف : نصت المادة 52ف1 من المرسوم التشريعي 10/93 المتعلق بالبورصة والقيم المنقولة صفة الأطراف الذين تفصل اللجنة بينهم لتسوية نزاعاتهم عن طريق التحكيم :

- بين الوسطاء في عمليات البورصة

- بين الوسطاء في عمليات البورصة والأميرين بالسحب في البورصة

- بين الوسطاء في عمليات البورصة وشركة إدارة بورصة القيم.

¹- منصور داود ، المرجع السابق ، ص 326 .

ب/ من حيث موضوع النزاع : فإنه تتولى الغرفة المهام التحكيمية إلا في ما يخص النزاعات ذات الطابع التقني الناتجة عن القوانين واللوائح المطبقة على سير البورصة ، وكل نزاع يخرج عن ذلك الإطار يخرج عن اختصاص اللجنة 1.

الفرع الثاني : المهام العقابية

بعد منح السلطة القمعية التأديبية لهيئات غير قضائية ، فكرة حديثة تعبر عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية ، لكون هذا الاختصاص في الأصل يعود للسلطة القضائية في الدولة ، إلا أن السلطة الإدارية المستقلة زودت به ، حيث يمكن القول أن لهذه السلطات الإدارية اختصاص إداري شبه قضائي.2.

ولقد تم إعطاء مهمة العقاب لعدد من سلطات الضبط الاقتصادي حيث تم تعريف هذا الأخير بأنه " سلطة إصدار العقوبات في المجال الضبط الاقتصادي على أنها الأهلية الممنوحة لسلطات الضبط من أجل معاقبة المتسببين في خرق الأنظمة و القوانين ".3.

أولا : شروط ممارسة المهام العقابية :

اشترط المجلس الدستوري لممارسة هذه المهام يجب مراعاة شرطين أساسيين وهما :

1 / أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية :

يعني أنه عند تبوُّث وقوع تجاوزات التي تؤثر على سير المنافسة وتوازن المصالح بين الأطراف الناشطة في السوق ، يمكن لسلطات الضبط توقيع عقوبات ولكنها لا تمس بحرية الشخص ، كعقوبة الحبس مثلا، لأن هذه العقوبة يحكم بها القاضي الجزائي ، في المقابل يكون بإمكانها توقيع

¹ بالقاسم فريدة - أحموم رشيدة ، مرجع سابق ، ص 63 .

² رحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في الجزائر ، مذكرة ماجستير جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2012/2013 ، ص 09 .

³ رحموني موسى ، مرجع نفسه ، ص 10 .

غرامات مالية أو توقيف عن النشاط إضافة إلى عقوبات أخرى مختلفة تتضمنها مختلف القوانين في الضبط الاقتصادي¹.

2 / احترام الضمانات المكفولة بالدستور : نظرا لعدم وجود نظام إجرائي موحد في مواد العقاب الإداري مع مواد العقاب الجزائي ، وبالرغم من أن العقوبات التي توقعها سلطات الضبط الاقتصادي لا يمكن أن تكون سالبة للحرية إلا أنه يجب تطبيق واحترام الضمانات الموضوعية والإجرائية المستمدة من القانون الجزائي والمكفولة من الدستور².

ومن ضمن هذه الضمانات الموضوعية مبدأ الشرعية الجرائم والعقوبات ، مبدأ الشخصية ، مبدأ عدم الرجعية ، أما الضمانات الإجرائية حق الدفاع ومبدأ الحياد.

ثانيا : أقسام العقوبات المقررة

سلطات الضبط الاقتصادي لديها قسمين من العقوبات : عقوبة مالية أو اقتصادية ، أو عقوبة غير مالية (معنوية) .

1 / العقوبة المالية : وهي تلك العقوبات التي تمس الذمة المالية للشخص مرتكب المخالفة ، والغرامة التي توقعها سلطات الضبط تكون بحسب عدة معايير ، حيث تختلف باختلاف نوع المخالفة وبحسب القطاع حيث يتم الاعتماد على معيارين هما :

* معيار حساب الغرامة بالدينار

* معيار رقم الأعمال

ومثال على ذلك : فإن الممارسة المقيدة للأعمال يعاقب عليها الأمر 03-03 بمبلغ 07 بالمائة من رقم الأعمال المحقق في الجزائر خلال السنة المالية الحالية من غير رسوم حسب المادة 56

¹عزدين عيساوي ، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 02 جامعة بسكرة ، الجزائر 2007 ، ص 115 .
²عزدين عيساوي ، مرجع سابق ص 216 .

من هذا الأمر ،وقد تم تعديل هذه المادة سنة 2008 لتصبح الغرامة بحد أقصى يقدر ب 20 بالمائة من رقم الأعمال .1

وفي حالة عدم احترام هذه الأوامر والإجراءات الرامية إلى حد من الممارسة المقيدة للمنافسة في الآجال المحددة ، فيمكن لمجلس المنافسة الحكم بالغرامة التهديدية لا تقل عن 150 ألف دينار جزائري عن كل يوم تأخير.2

ب / العقوبات الغير مالية : هي عكس العقوبة المالية فهي لا تمس الذمة المالية للشخص، وهي أشد قسوة من العقوبات المالية ، تطبق على الأشخاص الطبيعية وعلى المتعاملين بصفتهم أشخاص اعتبارية ، في القطاع البنكي على مسيري البنوك وفي قطاع البورصة على الوسطاء في عمليات البورصة. وتتعلق هذه العقوبات بحظر النشاط بصفة دائمة أو مؤقتة، كلياً أو جزئياً. أما العقوبات السالبة للحقوق والمتعلقة بالمتعاملين أي الأشخاص الاعتبارية الناشطة في السوق ، فتخص سحب الرخص أو الاعتمادات على حسب الحالة ،علما أنه في مجال البنكي يشكل سحب الاعتماد أخطر عقوبة يمكن أن يتعرض إليه البنك³.

المبحث الثاني: الرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي.

من خلال البحث في النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، نجد أن المشرع الجزائري لم يوحد جهة الاختصاص القضائي لرفع النزاع أمام الجهات القضائية، فهو يوزع اختصاص النظر ضد قرارات هذه السلطات، إلى القاضي الإداري، و إلى القاضي العادي مما يجعله يكرس الازدواجية القضائية، وهذا ما يجعلنا نبحث عن مقتضيات أو معايير إسناد الاختصاص للقاضي الإداري ومبررات منحه الاختصاص العادي، مع العلم أن جل هذه السلطات تتمتع بالطابع الإداري و ذلك باعتراف من المشرع في النصوص التأسيسية لها (المطلب الأول).

¹أنظر المادة56 منالأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة.

²رحموني موسى ، مرجع سابق ، ص 72.

³رحموني موسى ، مرجع نفسه، ص 72

أما بخصوص آثار الرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي فهي تتجه إلى دعوى الإلغاء ضد قرار إداري، يدعى صدوره مشوبا بعيب من عيوب عدم المشروعية، فهي تهدف إلى مخاصمة قرار إداري معيب، يقصد التوصل إلى إلغائه، وينحصر دور القاضي في التحقق من عدم المشروعية، ومتى ثبت له وجود هذا العيب وقد استقر الفقه والقضاء على أن إلغاء القرار الإداري يستند إلى أحد عيوب المشروعية والمتمثلة في عيوب المشروعية الداخلية، وعيوب المشروعية الخارجية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المختص بالرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي.

إن مسألة توزيع الاختصاص لا تطرح في الدول الانجلوسكسونية، فمنازعات الضبط الاقتصادي تعود إلى جهة قضائية واحدة، وهذا بالنظر إلى الوحدة القضائية المكرسة فيها، أما في الدول التي تأخذ بالازدواجية القضائية فمسألة توزيع الاختصاص تبقى مطروحة¹. فقد أدى إنشاء سلطات الضبط المستقلة إلى انفجار الاختصاص القضائي وعدم توحيد الجهات القضائية التي تخضع لها منازعاتها، فإذا كان الطابع الإداري لهذه السلطات يخول النظر في دعاوى مشروعية أعمال هذه السلطات للقاضي الإداري كأصل عام (الفرع الأول)، فإن المشرع الجزائري أدخل استثناء، فمنح الاختصاص للقاضي العادي للنظر في الطعون الخاصة بسلطات الضبط المستقلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاختصاص الأصلي للقاضي الإداري

يعتمد طرح النزاع في موضوع ما أمام القاضي الإداري على جملة من الشروط التي ما إن توفرت أصبح هذا الأخير هو الذي يختص فيها دون غيره أي بعيدا عن القاضي العادي، ولعل أهم ما يميز المنازعة التي يختص فيها القاضي الإداري أن أحد أطرافها يجب أن يكون شخصا عاما يخضع للقانون العام، بمعنى أن الاختصاص يقوم على أساس المعيار العضوي، كما يختص القاضي الإداري بالمنازعات الإدارية ليس فقط بالنظر إلى أطراف النزاع بل يمتد أحيانا أخرى موضوع المنازعة التي تتصل بالقانون العام الإداري، فكلما كانت متصلة بهذا الأخير كان الاختصاص للقاضي الإداري ويتعلق الأمر بالمعيار الموضوعي.

¹ موسى رحموني، مرجع سابق، ص 110

أولاً: المعيار العضوي

يعتبر المعيار العضوي من أبسط المعايير المعتمدة لتحديد اختصاص القاضي الإداري للنظر في النزاع المطروح عليه، فبمجرد أن تكون إحدى الهيئات الواردة في المادة 800 من ق إ م طرفاً في النزاع كان الاختصاص للقاضي الإداري كأصل عام مع مراعاة الاستثناء الوارد في المادة 802 من نفس القانون¹، حيث يفصل لنا الفقرة الثانية من المادة 800 من ق إ م إ على اختصاص المحاكم الإدارية للفصل في القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها.

غير أن ما يلاحظ على المشرع الجزائري أنه لم ينص على كون السلطات الإدارية المستقلة من بين تلك الأشخاص، ولكن السند القانوني لتكريس رقابة القاضي الإداري هي المادة التاسعة من القانون العضوي المنظم لاختصاص مجلس الدولة والنصوص التأسيسية للسلطات الضبط المستقلة التي تم التطرق إليها سابقاً².

أما فيما يخص كفاية المعيار العضوي فهناك آراء فقهية، بالإضافة لموقف القضاء **موقف الفقه**: إن قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة أقرت بقاعدتين الأولى بموجب قانون عضوي وتحديد المادة 09 من القانون رقم 01_98 والثانية أقرت بقانون عادي ألا وهي المادة 901 من القانون رقم 09_08.

يقول الأستاذ عمار بوضياف في هذا الموضوع: " كان من الأفضل بنظرنا وتفادياً لأي مخالفة لنصوص دستورية وكذلك مخافة لقوانين عضوية والمحافظة على حجيتها ومكانتها وقديستها أن يقتصر المشرع في قانون إ م إ على إعادة صياغة المادة 09 من القانون العضوي حرفياً ودون تغيير وهو يرسم قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة³.

كما يرى الأستاذ نصر الدين بن طيفور " أن اختصاص القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة وفق نص المادة 153 من الدستور لا يدع أي مجال للشك في أن تنظيم مجلس الدولة

¹ أنظر المادة 800 و 802 من قانون رقم 09_08 المؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن قانون إجراءات مدنية و الإدارية ج. ر. عدد 21 لسنة 2008

³ عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية، مجلة دفاتر السياسة و القانون، دورية دولية متخصصة محكمة في القانون والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 05 لسنة 2011

وعمله واختصاصاته تكون بموجب قانون عضوي و هو ما حصل بصدور القانون العضوي رقم 01_98 وحيث كان منتظرا في القانون رقم 09_08 الذي هو مجرد قانون عادي أن لا يعدل فيما جاء به القانون العضوي لا بالإضافة ولا بالنقصان، و إلا عد العمل غير دستوري لمخالفة المادة 153¹ إلا أنه و حرصا على المشرع على أهمية القانون رقم 09_08 قام بتعديل القانون العضوي رقم 01_98 في الوقت الذي كان ينبغي تعديل القانون العادي و الذي يجب أن ينسجم مع القانون العضوي وليس العكس.

موقف القضاء: اعتبر القضاء الإداري الفرنسي سلطات الضبط المستقلة ذات طابع إداري تخضع الأموال الصادرة عنها لاختصاص القاضي الإداري مثلها مثل الأعمال الإدارية الصادرة عن الإدارات التقليدية، أما المجلس الدستوري الفرنسي فكان له في حكمه المتعلق بمجلس المنافسة الفرنسي أين أقر الطابع الإداري لهذا الأخير نافيا عنه الطابع القضائي، أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فإن مجلس الدولة تطرق إلى الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة بمناسبة قراره المتعلق بقضية يونيون ضد محافظ بنك الجزائر.

ثانيا: المعيار الموضوعي

إضافة إلى اعتبار المعيار العضوي أساس لإختصاص القاضي الإداري كما رأينا اعتمد الفقه والقضاء ومن بعدهم المشرع وحرصا منه على السير الحسن لمرفق القضاء. على معيار آخر وهو المعيار الموضوعي لتحديد اختصاص القاضي الإداري ممثلا في مجلس الدولة، مؤدى المعيار الموضوعي هو موضوع نشاط هذه السلطات، وما تقوم به من أعمال سواء قانونية في شكل قرارات أو عقود أو ما تقوم به من أعمال مادية، كل ذلك من أجل قيامها بدورها المنوط بها في القانون المنشأ لها².

وتأكيدا على المعيار الموضوعي كأساس لاختصاص أو عدم اختصاص القاضي الإداري ولأهمية هذا المعيار فإنه يمكن أن يستثني بعض الاختصاصات بناء على المعيار الموضوعي، وهو ما جاءت به المادة 802 من قانون إ م إ وكذلك القانون رقم 12_08 المعدل والمتمم لقانون

¹ نصر الدين بن طيفور، ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية والقانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معمرى تيزي وزو، العدد 02، سنة 2011 ص 111.

² نبيل محمد نايل، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، مذكرة نيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون المنازعات الإدارية جامعة مولود معمرى سنة 2013 ص 17.

المنافسة، الذي يمنح الاختصاص للقاضي العادي رغم أن مجلس المنافسة هو سلطة إدارية مستقلة بنص القانون¹.

ومن جهة أخرى فالقضاء الإداري يختص في العقود الإدارية التي تبرمها هذه السلطات المستقلة بفضل استعمال معيار الشروط غير المألوفة التي يكون فيها امتياز لهذه الأخيرة وما على الطرف الآخر إلا القبول بها، بمعنى آخر أنه عند تحرير هذه العقود وعند تصورها لا يشارك الطرف الثاني في العقد، بل تقوم بذلك السلطات المستقلة وحدها كما هو الحال بالنسبة للإدارة التقليدية.

يتبين لنا أن المعيار الموضوعي يهتم بموضوع المنازعة المعروضة أمام الجهة القضائية الإدارية، حيث يضم كل عمل تقوم به هذه الهيئات سواء أكان قانوني أو مادي وهو بذلك ينظر في كون هذه الأعمال هي من صميم الأعمال الإدارية والتي تكون تبعا لها بذلك منازعاتها إدارية، إلا إذا وجد نص عكس ذلك، أما بالنسبة للاجتهاد القضائي فإنه يبقى على كل حال متذبذبا فلم يكرس أيا من المعيارين العضوي أو الموضوعي الذين يستعملهما على حد سواء منفردين أو مجتمعين، وهو ما صرحت به محكمة التنازع الجزائرية فأحيانا اعتمدت على المعيار العضوي دون غيره وفي قرارات أخرى اخدت بالمعيارين جملة واحدة حيث صرحت في قرار لها: " أنه من الثابت أن النزاع القائم بين الطرفين يرجع الفصل فيه للاختصاص المانع للجهة القضائية الإدارية على أساس:

_ أن أحد الأطراف المتخاصمين هو بلدية، تطبيقا لمقتضيات المادة 7 من ق إ م التي تقابلها المادة 800 من ق إ م إ حاليا.

_ أن موضوع المنازعة بالإضافة إلى ما ذكره أعلاه يخص تنفيذ عقد الصفقة العمومية.²

¹ انظر المادة 802 على خلافا لأحكام المادتين 800 و801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية: مخالفات الطرق _ المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض
² قرار محكمة التنازع رقم 42 مؤرخ في 09_12_2007، مجلة مجلس الدولة عدد 9_2009 ص 147.

الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي للقاضي الإداري

من أجل تأطير وتنظيم النشاط الاقتصادي الحر، لجأ المشرع للبحث في القانون المقارن عن المناهج التي يتم ضبط هذا النشاط، فوجد في المشرع الفرنسي النموذج المثالي لذلك، فلم يتردد في الأخذ بالأحكام والحلول التي اعتمدت من طرفه بما في ذلك تكريس رقابة القاضي العادي في المنازعات الخاصة بقرارات مجلس المنافسة، فتم منح الاختصاص لمحكمة باريس في فرنسا، وفي الجزائر تم منح الاختصاص لغرفة التجارة بالعاصمة وذلك بنص على ما يلي " تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية، من الأطراف المعنية أو الوزير المكلف بالتجارة..."¹

وهذا ما يجعلنا نشكك في دستورية منح هذا الاختصاص للقاضي العادي، لان مجلس المنافسة يعتبر سلطة إدارية مستقلة وهذا ما يجعلنا نبحث عن المبررات التي اعتمدها المشرع في منحه منازعات مجلس المنافسة للقاضي العادي.

أولاً: التشكيك في دستورية عملية نقل الاختصاص في النظام القانوني الجزائري

لقد كيف المشرع مجلس المنافسة على أنه سلطة إدارية مستقلة، وبالتالي كان من المنطقي أن يعود اختصاص النظر في الطعون ضد قراراته إلى مجلس الدولة، وذلك على أساس أحكام القانون العضوي رقم 98_01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وبالتحديد نص المادة 09، فالأصل أن يتولى مجلس الدولة ولاية رقابة قرارات مجلس المنافسة لكن المشرع خرج عن هذا الأصل بمنحه سلطة النظر في الطعون إلى القاضي العادي ممثلاً في الغرفة التجارية لمجلس قضاء العاصمة، مما أدى إلى التشكيك في دستورية عملية نقل الاختصاص التي قام بها. في القانون الجزائري لا نجد أساساً لنقل مثل هذه الاختصاصات من مجلس الدولة إلى مجلس قضاء الجزائر، باعتبار أن المشرع الجزائري اكتفى بالنقل الحرفي للنصوص القانونية دون أن يهتم

¹ انظر المادة 63 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة

بمدى تناسبها مع المنظومة القانونية الجزائرية أو أساس شرعيتها، وباعتبار أن منح الجهات القضائية العادية مثل هذا الاختصاص يتناقض مع أحكام قانون¹.

إن اعتراف المشرع الجزائري للقضاء العادي للنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، يشكل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، على أساس أن المشرع الجزائري تبنى بصفة صريحة الازدواجية القضائية في الدستور الحالي، وبالتالي الهيئات القضائية الإدارية هي الجهة المختصة دون غيرها للنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الإدارية بجميع أنواعها².

ثانياً: مبررات منح الاختصاص للقاضي العادي

لمعرفة وتوضيح أسباب نقل الاختصاص لمجلس قضاء الجزائر في دراسة الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة، تجدر بنا العودة إلى القانون الفرنسي لمعرفة خلفيات ودواعي هذا المسلك بالنظر إلى أن المشرع الجزائري قام بتقليد المشرع الفرنسي لما جاء به.

1_ مبررات محكمة باريس

ثار جدال أول مرة في فرنسا حول الجهة القضائية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، وتقتضي المادة 15 من الأمر الصادر 1986/12/01 المتعلق بالمنافسة والأسعار الفرنسي تقتضي بأن يكون أمام مجلس الدولة، لكن الحكومة الفرنسية أرادت غير ذلك أي أن يكون الفصل في الطعون من اختصاص القاضي العادي وليس الإداري³. وتم تقديم دفع من طرف مجموعة من النواب بشأن هذا النقل للاختصاص أمام المجلس الدستوري فقضى أنه: إذا كان تطبيق نص معين أو تنظيم خاص يسمح بإثارة منازعات مختلفة تتفرق بين جهات قضائية وعادية، فمن المستحسن بالنسبة للمشرع وبهدف حسن السير الحسن للعدالة، أن يوجد قواعد الاختصاص القضائي في نظام واحد وهو المختص أساساً، إذ هناك إرادة في ضم كل المنازعات المتعلقة بالمنافسة تحت رقابة هيئة قضائية واحدة، ومن أهم ومن أهم الحجج المقدمة لتبرير ضرورة تحويل اختصاص النظر في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة

¹ فضيلة برا هيمي "المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر 03/03 والقانون 12/08، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2010 ص 24
² خالد خاليف، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع القانون العام للأعمال، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل 2012 ص 112
³ كنو محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي) طروحة لنيل درجة الدكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2005، ص 335

من مجلس الدولة الفرنسي إلى القاضي العادي، هو وضع قانون المنافسة تحت السلطة الكاملة لقاضيه الطبيعي.¹

2_ مبررات اختصاص مجلس قضاء الجزائر

لم يتردد المشرع الجزائري في الأخذ مباشرة من القانون الفرنسي، فقام بتوزيع الاختصاص، دون أن ينظر في ذلك المجلس الدستوري الجزائري، مكتفياً بما قرره المشرع في هذا المجال، مما يجعلنا نسجل ملاحظتين أساسيتين، الأولى تتعلق باختصاص مجلس قضاء الجزائر بالفصل في الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة، والثانية تتعلق بتوزيع الاختصاص بين القاضي العادي والإداري بشأن التجميعات الاقتصادية.

أ_ بالنسبة لاختصاص مجلس الجزائر العاصمة بالطعون ضد قرارات مجلس المنافسة: كان من المفروض طبقاً للقانون العضوي الذي يحدد اختصاص مجلس الدولة، أن تكون الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة من طرف مجلس الدولة.

ب - بالنسبة لمسألة توزيع الاختصاص بين القاضي الإداري والعادي بشأن التجميعات: فقد قام المشرع الجزائري بتوزيع غريب للجهة القضائية المختصة بالنظر في قرارات مجلس المنافسة، فأكد من جهة أن القرارات التي يتخذها المجلس في مجال الممارسات المقيدة للمنافسة يكون الطعن ضدها أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، لكنه من جهة أخرى اختصاص النظر في الطعون ضد التجميعات لمجلس الدولة، هنا قام المشرع الجزائري بتقليد نظيره الفرنسي في القرارات الراضة لتجميع، وهو أن تلك القرارات تصدر من الوزير المكلف بالاقتصاد، بينما يختلف الأمر بالنسبة للقانون الجزائري الذي يمنح الاختصاص لمجلس المنافسة.²

¹ محمد شريف كنو، المرجع نفسه، ص 335

² موسى رحموني، مرجع سابق، ص 131

المطلب الثاني: آثار الرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي

تتمتع السلطات الإدارية بسلطات فعلية، تتجسد أساسا في سلطة اتخاذ القرارات الضابطة لمجال اختصاصاتها، تصل إلى حد فرض جزاءات إدارية، فتمتد دعوى الإلغاء لتشمل هذه القرارات قصد حماية المشروعية ومدى تطابقها مع الأحكام القانونية العامة والأنظمة التي تحكمها. فقد يصيب القرارات التي تتخذها هذه السلطات إحدى عيوب المشروعية، مما يستوجب إلغائها من قبل القاضي الإداري، وقد استقر الفقه والقضاء على أن إلغاء القرار الإداري يستند إلى أحد عيوب المشروعية والمتمثلة في عيوب المشروعية الخارجية (الفرع الأول)، وعيوب المشروعية الداخلية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: عيوب المشروعية الخارجية لقرارات سلطات الضبط الاقتصادي.

تتعلق المشروعية الخارجية بالأركان الشكلية للتصرف الإداري، فإذا انعدمت أحد هذه الأركان أو شابها عيب من العيوب كان القرار محل دعوى الإلغاء، وهي الأكثر اعتمادا من قبل السلطات القضائية المختصة في تقدير مشروعية قرارات سلطات الضبط المستقلة، وتشمل عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات التي يجب إتباعها في إعداد القرار وإصداره.

1_ عيب عدم الاختصاص: يقصد بعيب عدم الاختصاص عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل

إداري معين، فالاختصاص في مجال القرارات الإدارية هو سلطة إصدارها لذلك، وحتى يكون القرار الإداري سليما، فإنه يجب أن يصدر عن موظف مختص بإصداره.¹

إن اختصاص سلطات الضبط المستقلة في ممارسة مهامها مبني على قواعد موضوعية محددة

يجب عليها احترامها، لاسيما تلك المتعلقة بالشكلية القانونية التي يجب أن تتوفر عليها أثناء

اتخاذها للقرار أو النصاب القانوني الواجب اكتماله، وكذا الشخص المؤهل بالنطق بالقرار، وعدم

احترام سلطة الضبط لجميع هذه الإجراءات والقواعد قد يشيب قرارها عيب عدم الاختصاص، مما

يستدعي إلغاءه من القاضي على أساس عدم مشروعيته، فالقرارات التي يصدرها مجلس المنافسة

مثلا لا تصح إلا باكتمال النصاب القانوني المحدد ب 0_ أعضاء على الأقل.²

¹ خالد خلاف، مرجع سابق، ص 68

² المادة 14 من الأمر رقم 12/08 المعدلة للمادة 28 من الأمر رقم 03/03، المتعلق بالمنافسة

كما نلاحظ أن المادة 47 من قانون التأمينات حددت مجال اختصاص كل من لجنة الإشراف على التأمينات، والوزير المكلف بالمالية بشأن توقيع العقوبات على شركة التأمين أو إعادة التأمين وفرع شركة التأمينات الأجنبية، وكل تعدي على اختصاص الآخر يعتبر عيب عدم الاختصاص، وبالتالي يكون محل دعوى إلغاء على هذا الأساس¹.

2_ عيب الشكل: إن ركن الشكل في القرارات الإدارية يعد من بين الأركان الجوهرية في تكوينها، إذ يتضمن مجموعة من الشكليات والإجراءات القانونية، والتي تساهم في تكوين إطارها الخارجي، وبموجبه تحاول السلطة الإدارية الكشف عن إرادتها ونيتها في اتخاذها².

أ_ مخالفة الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري: حددت بعض النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة مجموعة من الإجراءات التي يجب على السلطة إتباعها قبل اتخاذ القرار، مثاله اللجنة المصرفية لا يمكنها النطق بالقرارات التأديبية إلا بعد احترامها للإجراءات المنصوص عليها في قانون المتعلق بالنقد والقرض، والتي جاءت كما يلي: "عندما تبت اللجنة المصرفية، فإنها تعلم الكيان المعني بالوقائع المنسوبة إليه عن طريق وثيقة غير قضائية أو بأية وسيلة أخرى ترسلها إلى ممثلها الشرعي. كما تنتهي إلى علم الممثل الشرعي للكيان المعني بإمكانية الاطلاع بمقر اللجنة على الوثائق التي تثبت المخالفة المعايينة. يجب أن نرسل الممثل الشرعي المعني بنفس القواعد المتبعة سابقا، للاستماع إليه من طرف اللجنة³."

ونفس الشيء يقال بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها⁴

(ب)- **مخالفة الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري:** باستقراء القوانين التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة، نلاحظ إنها تستلزم في بعض الأحيان مجموعة من الشكليات تختلف

¹ انظر المادة 47 من القانون رقم 04/06، المعدلة للمادة 241 من الأمر رقم 07/95، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 13 لسنة 1995.

² محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2002 ص 76، 77.

³ المادة 114 من قانون رقم 11/03، المتعلق بالنقد والقرض ج، ر عدد 52 لسنة 2003.

⁴ المادة 56 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة

من هيئة إلى أخرى، و تتمثل هذه الشكليات في التسبب والإشهار وعدم احترامها يجعل القرار الإداري مشويا بعبء الشكل، وبالتالي يكون محل دعوى إلغاء.

- **التسبب:** هو بيان الحجج القانونية و الأدلة الواقعية التي بني عليها الحكم أو القرار المتخذ، و يجب التمييز بين السبب كركن من أركان القرار الإداري، و التسبب الذي يعتبر أحد العناصر الشكلية للقرار الإداري، فإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام، إلا أنه يجب على كل قرار إداري أن يستند إلى أسباب موجودة و صحيحة، أما عن التزام سلطات الضبط المستقلة بهذا المبدأ فيختلف من سلطة إلى أخرى و من قرار إلى آخر.

بالنسبة لقرارات منح الاعتماد لم يشترط فيها القانون احترام مبدأ التسبب، أما قرارات سحب أو تعليق الاعتماد، قرارات رفض منح الاعتماد فإنه يجب على سلطة الضبط احترام هذا الشرط، مثل ذلك ما نجده مطبقا أمام لجنة ضبط قطاع البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية، التي اشترط فيها القانون تسبب قرار رفض منح الترخيص، حيث نص قانون البريد و المواصلات السلوكية و اللاسلكية على مايلي: "يجب تسبب رفض تسجيل التصريح"¹ و كذلك بالنسبة لقرارات المتضمنة سحب أو تعليق الاعتماد²، كما أن لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة تلتزم بتسبب قراراتها المتعلقة برفض الاعتماد، نفس الشكلية نص عليها قانون المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، الذي عم التسبب على كل القرارات الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سواء كانت إيجابية أو سلبية، حيث ينص قانون المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة قنوات على ما يلي: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة"³.

- **الإشهار:** يقصد بالإشهار كل ما تنتجه أو توفره الإدارة من علم الأفراد بأعمالها وإجراءاتها، فحين يستوجب القانون على سلطة الضبط نشر قراراتها و يجب عليها أن تتبع الشكلية، وإلا عد قرارها مشويا بركن الشكل.

¹ المادة 40 فقرة 4 من القانون رقم 03/2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج.ر عدد 48، لسنة 2000.

² المادة 41 من نفس القانون

³ المادة 139 من القانون 01/02 المتعلقة بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 86، لسنة 2002.

و هذه الشكلية استلزمها قانون الكهرباء والغاز¹، وقانون المنافسة بموجب المادة 40 الأمر رقم 03/03 التي تنص: "ينشر مجلس المنافسة القرارات الصادرة عنه.... في النشرة الرسمية للمنافسة"².

الفرع الثاني: عيوب المشروعية الداخلية لقرارات سلطات الضبط المستقلة

(1) - **عيب مخالفة القانون:** يعد عيب مخالفة القانون من بين العيوب مشروعية القرارات الإدارية، و حالة من حالات الحكم بإلغائها³، وعادة ما يتحقق هذا العيب نتيجة خطأ في تطبيق أو تفسير القانون، إذ تستند السلطات الإدارية إلى نصوص قانونية غير تلك المحدد لها مسبقاً، أو يكون هناك خطأ في تفسيرها، مما يخرج القرار الإداري المتخذ عن نطاقه المشروع، ويمكن أن يكون عيب مخالفة القانون بصفة مباشرة أو غير مباشرة⁴.

لقد حددت النصوص القانونية المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة المجالات التي تتدخل هذه الأخيرة فيها والعقوبات التي توقعها، التي يجب أن تنقيد بها وكذا الشروط والحالات التي يجب أن تتوفر في طالب الاعتماد من أجل قبولها في منح الاعتمادات والتراخيص.

يمكن تصور مخالفة سلطات الضبط المستقلة للقانون في إحدى الصور التالية:

مخالفة موضوع القرار، خطأ مصدر القرار في تفسير القاعدة القانونية، حيث يمكن أن تتخذ سلطة الضبط قرارها تطبيقاً لنص قانوني غير النص الواجب تطبيقه، مما يخرج عن نطاقه المشروع.

¹ المادة 138 من نفس القانون

² المادة 40 من الأمر 03/03، المتعلق بالمنافسة

³ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق ص 87

⁴ عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني (نظرية الدعوى)، مرجع سابق ص

(2) - **عيب السبب:** يعتبر السبب ركن من أركان القرار الإداري، ويمثل تلك الواقعة الخارجية التي تقوم بعيدا و مستقلة عن الهيئة مصدرة القرار و تدفعها إلى اتخاذ القرار لمجابهة هذا الأمر أو الواقعة.

ويختلف السبب عن التسبب في كون هذا الأخير يقصد به الإفصاح عن الأسباب التي يستند إليها القرار، مما يعني وجود علاقة وثيقة بينهما، إلا أنهما بالرغم من ذلك ففكرتان متميزتان، وتحدد العلاقة بينهما في حدود العناصر التالية:

_ إذا كانت الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها كأصل عام، فإن كل قرار إداري يجب أن يستند إلى أسباب موجودة وصحيحة¹.

تمارس الرقابة القضائية على أسباب القرار في نطاق السلطة التقديرية، بحيث تستند الرقابة أحيانا إلى عنصر الملائمة، إلا أن الرقابة القضائية على التسبب لا تتل حقا مماثلا من هذا التأطير، فالقاضي لا يفرض على الإدارة إلزاما بالتسبب إلا على سبيل الاستثناس.

_ السبب يتعلق بالمشروعية الداخلية للقرار عكس التسبب الذي يعتبر عنصر في ركن الشكل والذي يتعلق بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري.

هكذا إذن يجب أن يستند قرار سلطة الضبط إلى سبب موجود وصحيح، وإلا كان مشوبا بعيب عدم المشروعية، مما يستوجب إلغائه من السلطة القضائية المختصة.

(3) عيب انحراف السلطة: يعد عيب انحراف السلطة من بين حالات عدم المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية، وسببا من أسباب الحكم وإلغائها، وهذا العيب يشوب ركن الهدف منها، فالهدف من إنشاء سلطات الضبط المستقلة هو حماية النظام العام الاقتصادي بما فيه حماية المصالح المشروعية للمستهلكين والأعوان الاقتصاديين، وإذا حدث وأن خرجت سلطات الضبط المستقلة عن هذه الأهداف، يمكن أن يؤخذ عليها تجاوز وانحراف في استعمال سلطاتها، كأن تفضل مصلحة على مصلحة أخرى دون أساس قانوني، كما يمكن تصور عيب انحراف سلطة الضبط في

¹ موسى رحموني، مرجع سابق ص109

استعمال سلطاتها من خلال تصرفها وفقا لمصالحها الخاصة أو مصالح أحد أعضائها، فيكون بذلك قد أخلت بالتزامها القاضي بعدم التداول في القضايا التي يكون له مصلحة خاصة فيها¹.

¹-موسى رحموني، مرجع سابق ص 110

الخاتمة

الخاتمة

لقد تم إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، كحتمية في تطور تدخل الدولة من أجل ضبط المجال الاقتصادي والمالي، وذلك من تحولها من دولة متدخلة إلى دولة ذات الاقتصاد الحر.

ولقد كانت الدولة الجزائرية سباقة في هذا المجال متأثرة بالقوانين المقارنة في استحداث واستصدار هذه السلطات الضبطية، من أجل تحقيق الأهداف والغايات من ذلك أعطى لها المشرع الجزائري وسائل قانونية خاصة ومنح لها سلطة تقديرية واسعة للعمل بها، حيث أنها تقوم بالمهام التي كانت مخولة للدولة من وضع الضوابط والتنظيمات القانونية، والسهر على تطبيقها واحترامها من قبل المتعاملين الاقتصاديين.

كما يكون لسلطات الضبط الاقتصادي دور تحكيمي فيما يخص المنازعات التي تنشأ بين المتعاملين، كما أعطى لها المشرع لها حق العقاب لكل من خالف قواعد المنافسة الحرة والنزيهة.

إن المشرع الجزائري قد أترف بالاستقلالية للسلطات الضبط الاقتصادي، إلا أن استقلاليتها تبقى نسبية، فالملاحظ من هذا أن خوض الدولة الجزائرية في هذا المجال يمكن أن لا يحقق الأهداف المنتظرة من ذلك، بالنظر إلى طبيعة المقاربة بين السلطة التنفيذية و هذه السلطات، والتي تتميز بشئ من التقليد والخصوصية في وقت واحد، غير أن هذا الأمر لا ينفي خضوع هذه السلطات للرقابة القضائية من قبل القضاء الإداري كأصل عام من خلال النظر في الطعون ضد القرارات الصادرة من هذه الهيئات. وخضوعها لرقابة القاضي العادي كاستثناء وذلك فيما يخص مجال المنافسة، حيث تتدخل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة في النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة وذلك فيما يخص الممارسات المقيدة للمنافسة.

ومن أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة:

- أن الضبط الاقتصادي يقوم على أساس تحول الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة، وذلك بخلق سلطات مستقلة عن السلطة التنفيذية تقوم بالمهام ضبط المجال الاقتصادي والمالي.

- سلطات الضبط الاقتصادي هي هيئات مستقلة عن السلطة التنفيذية أي لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية، إلا أنه في بعض الحالات تصادف سلطات الضبط في القانون الجزائري للوصاية من قبل وزارة معينة. مما يؤكد ذلك المادة 21 من الأمر 03/03 المتعلقة بالتجميع ، فإن الوزير المكلف بالتجارة له منح تراخيص التجميع الذي كان محل رفض من قبل المجلس .
 - عدم تكريس الضمانات القضائية فيما يتعلق بالتحكيم والعقوبات الإدارية .
 - ضعف اللجوء إلى القضاء كجهة طعن ورقابة على العمل الضبطي .
- وفي الأخير من خلال النتائج المتوصل إليها، نستعرض بعض من التوصيات والمقترحات من أجل التطوير الفعلي ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري مستخلصة في:
- تنويع الخبرات الفنية والتقنية والجمعوية المتخصصة في إطار اختيار وانتقاء أعضاء سلطات ضبط الاقتصادي .
 - تنظيم تنازع الاختصاص بين القضاء وسلطات الضبط مع منح الأسبقية للجهة المعروض عليها الفصل في النزاع.
 - رفع القيود التنظيمية والرقابية على سلطات الضبط .
 - إخضاع هيئات الضبط الاقتصادي للجهاز التنفيذي من الناحية العضوية .
 - إلزام نشر مشاريع ومقترحات النصوص التشريعية والتنظيمية المتصلة بالضبط .
 - إحداث آليات ومناهج وطرق عملية لتقييم العمل والقانون الضبطي.
 - النص على مبدأ الاستشارة بين القضاء وسلطات الضبط .
 - الحفاظ على اختصاص القضاء الإداري بالرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي.

قائمة المصادر والمراجع

Les références

قائمة المراجع

أولا : المراجع باللغة العربية

1- الكتب:

- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، 2012 .
- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 2000 .
- عمار عوابدي ، القانون الجزائري ، الجزء الثاني ، النشاط الإداري ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر
- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الرابعة ، دار المجد للنشر والتوزيع ، سطيف الجزائر ، 2010 .
- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة ، الجزائر، سنة 2002.

2- المقالات و المداخلات:

أ/ المقالات:

- عزدين عيساوي، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة ، مجلة الاجتهاد القضائي ، العدد 02 جامعة بسكرة ، الجزائر 2007 .
- مصطفى صبحي، " السلطة الإدارية ومكانها بين السلطات العامة في الدولة "، مجلة العلوم الإدارية، صادرة عن الشعبة المصرية لمعهد الدولي للعلوم الإدارية، العدد الأول، جويلية 1985.

- نصر الدين بن طيفور، ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية والقانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معمرى تيزي وزو، العدد 02، سنة 2011.

ب / المداخلات:

- عمار بوضياف، المعيار العضوي وإشكالاته القانونية، دفاثر السياسة و القانون، دورية دولية متخصصة محكمة في القانون والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، عدد 05 لسنة 2011.

3- الأطروحات والمذكرات الجامعية:

أ/ الأطروحات:

- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2015-2016.

- كنو محمد الشريف، الممارسات المناهضة للمنافسة في القانون الجزائري(دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي) أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الدولة في القانون، فرع القانون العام، كلية الحقوق، جامعة مولود معمرى تيزي وزو 2005.

ب/ المذكرات:

- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، 2006-2007.

- طبول ناصر -كمون أحمد ، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري ، مذكرة نيل شهادة الماستر في قانون تسيير المؤسسات ن كلية الحقوق ، جامعة أحمد دراية أدرار ، سنة 2016/2017.

- حذري سمير ، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية ، مذكرة نيل ماجستير في القانون ، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس ، 2006.

- مجرود وفاء ، اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر ، مذكرة ماجستير ، فرع القانون الخاص ، قانون الأعمال ، جامعة الجزائر ، 2009/2008.
- نداتي حسين ، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في تخصص إدارة أعمال ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة خميس مليانة ، 2014-2013.
- بالقاسم فريدة - أخوم رشيدة ، ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر ، مذكرة نيل شهادة الماستر في القانون الأعمال كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2017/2016 .
- مجامعية الزهرة ، وظائف الضبط الاقتصادي ، مذكرة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر 1 ، 2014/2013.
- رحموني موسى ، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في الجزائر، مذكرة ماجستير جامعة الحاج لخضر باتنة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، 2013/2012 .
- نبيل محمد نايل، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، مذكرة نيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص قانون المنازعات الإدارية جامعة مولود معمري سنة 2013 .
- فضيلة براهيم " المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمر 03/03 والقانون 12/08، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية 2010 .
- خالد خالاف، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، فرع القانون العام للأعمال ، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل 2012.

القوانين والمراسيم:

أ-القوانين:

- قانون رقم 78-17 المؤرخ في 2 جانفي 1978 المتعلق بالإعلام الآلي والحريات .
- قانون رقم 90_10، المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 14 أفريل 1990، الملغى بالأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 أوت 2003، الجريدة الرسمية العدد 50 بتاريخ 10 سبتمبر 2010.
- القانون رقم 2000-03 المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد المتعلقة بالبريد والمواصلات لسلكية واللاسلكية، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015، الجريدة الرسمية العدد 78 بتاريخ 31 ديسمبر 2014.
- القانون رقم 2000-06، المؤرخ في 23 ديسمبر 2000، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، الجريدة الرسمية العدد 80، بتاريخ 06 فيفري 2002.
- القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالغاز والكهرباء بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08، بتاريخ 06 فيفري 2002.
- قانون رقم 02-11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003.
- قانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق بالبورصة القيم المنقولة الجريدة الرسمية رقم 11، لسنة 2003.
- قانون الرقم 05-12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية العدد 60، بتاريخ 30 سبتمبر 2005 .
- قانون رقم 06-04 مؤرخ في 20/02/2006 يعدل ويتمم للأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 15 سنة 2006.
- القانون 01-13، المؤرخ في 20 فيفري 2013، والمتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 24 فيفري 2003.

- المادة 16، الأمر 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلقة بالمنافسة والذي تم إلغائه بموجب الأمر 03_03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008.
- الأمر رقم 01-01 المؤرخ في 07 فيفري 2001 المعدل والمتمم للقانون رقم 90 - 10 ، الجريدة الرسمية العدد 14 لسنة 2001.
- الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 43 صادرة في 20 جويلية 2003 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يوليو 2008 ، ج ر عدد 36، صادرة في يوليو 2008، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر عدد 46 الصادرة في 18 أوت 2010.
- الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض ، ج ر العدد 52 لسنة 2003.
- الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26 أوت 2010 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم لأمر 03-11 المؤرخ في 29 أوت 2003 ج، ر عدد 64.
- الأمر رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المعدل والمتمم للنظام رقم 01/07 المؤرخ في 03 فيفري 2007 والمتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة.
- ب/ المراسيم :
- المرسوم الرئاسي المؤرخ في 15 أبريل 1990 المتضمن تعيين محافظ البنك المركزي، السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 1990، المرسوم الرئاسي المؤرخ في 21 جويلية 1992، المتضمن إنهاء مهام محافظ البنك الجزائري السيد عبد الرحمان رستمي حاج ناصر، الجريدة الرسمية العدد 57 لسنة 1992.
- المرسوم التشريعي رقم 93_10 المتعلق بالبورصة القيم المنقولة، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فيفري 2003، الجريدة الرسمية العدد 11 بتاريخ 19 فيفري 2003.

- المرسوم التشريعي رقم 93 - 10 المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، الجريدة الرسمية الجزائرية العدد 18 لسنة 1996.
 - المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المؤرخ في 23/03/1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، الجريدة الرسمية رقم 20 بتاريخ 31 مارس 1996.
 - مرسوم تنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10 يوليو 2011، يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره ، ج ر عدد 39 صادرة في 13 جويلية 2011 .
 - المرسوم الرئاسي 15 - 247 المؤرخ في 16/09/2015 ، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، ج . ر عدد 50 سنة 2015 .
- 5/ المحاضرات :

د بري نور الدين ، محاضرات في القانون الضبط الاقتصادي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال ، جامعة عبد الرحمان ميرة ،سنة الجامعية 2015/2016.

ثانيا : المراجع باللغة الفرنسية

- conseil d'tat français, les autorités administratives indépendantes , rapport public, EDCE,2001,n°52 .
- C , TEITGEN COLLY »les instances de régulation et le construction » article précité.
- J_m.guedon.les outrâtes indépendantes ,LGDJ ,Paris1991
- J.bel ,lexérience britannique en matière d'autorités administratives indépendantes , conseil d'état, les autorise administrative indépendantes , rapport public, paris EDCE,n°52, 2001.
- J.CHEVALLIER » régulation et polycentrisme dans l'administration francise » revue administrative , 1998, N° 301.

- S. TOMASSET_PIRRE , l'autorité de régulation boursière face aux garanties processuelles fondamentales, L.G.D.J, paris, 2003.
- zouaimia Rachid , < les fonctions répressives des autorités administratives in économique > , revue larda ,n°28 ,2004.

الفهرس

الصفحة	المحتويات
أ	شكر وتقدير
ب	الإهداء
2	مقدمة

الفصل الأول: الإطار القانوني لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي

7

8	المبحث الأول: ماهية سلطات الضبط الاقتصادي
8	المطلب الأول: مفهوم الضبط الاقتصادي
9	الفرع الأول: تعريف سلطات الضبط الاقتصادي
10	الفرع الثاني: خصائص سلطات الضبط الاقتصادي
12	الفرع الثالث: أنواع سلطات الضبط الاقتصادي
19	المطلب الثاني: نشأة ظهور وتطور سلطات الضبط الاقتصادي
19	الفرع الأول: تطور فكرة سلطات الضبط الاقتصادي في التشريعات المقارنة
23	الفرع الثاني: نشأة وتطور فكرة سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر
26	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي
27	المطلب الأول: الطابع الإداري لسلطات الضبط الاقتصادي
27	الفرع الأول: فكرة السلطة الرابعة بين الرفض والقبول
29	الفرع الثاني: علاقة هيئات الضبط بالسلطة التنفيذية
31	المطلب الثاني: الطابع الاستقلالي لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر
31	الفرع الأول: على المستوى العضوي
33	الفرع الثاني: على مستوى الوظيفي

37 الفصل الثاني: الوسائل القانونية للممارسة لسلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

38	المبحث الأول : مهام سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر
----	--

38	المطلب الأول : مهام ذات الطابع الوقائي
38	الفرع الأول : المهام التنظيمية و المهام الاستشارية
42	الفرع الثاني : المهام الرقابية
45	المطلب الثاني : : مهام ذات الطابع الردعي
45	الفرع الأول: المهام التحكيمية
46	الفرع الثاني : المهام العقابية
48	المبحث الثاني: الرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي
49	المطلب الأول : المختص بالرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي
49	الفرع الأول : الاختصاص الأصلي للقاضي الإداري
53	الفرع الثاني : الاختصاص الاستثنائي للقاضي الإداري
55	المطلب الثاني : آثار الرقابة على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي
56	الفرع الأول : عيوب المشروعية الخارجية لقرارات سلطات الضبط الاقتصادي
59	الفرع الثاني : عيوب المشروعية الداخلية لقرارات سلطات الضبط الاقتصادي
62	الخاتمة
65	قائمة المصادر والمراجع

الملخص

فرضت الازمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر منذ سنوات الثمانينات بعد انخفاض عائداتها من البترول وانخفاض المستوى المعيشي وتدهور الأوضاع الاجتماعية، حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي والدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها تحرير النشاط الاقتصادي وتبني إصلاحات اقتصادية عديدة، بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، وإعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق والانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي، والتفكير في وضع ميكانيزمات جديدة.

تبين لنا من خلال هذه الدراسة أن السلطات الإدارية المستقلة تمتاز بعدة اختصاصات منها التنظيمية، الرقابية والقمعية والتي تنقسم في طبيعتها إلى طابع إداري وآخر جزئي بحيث آثرت عدة نقاشات لاسيما من حيث مدى دستورية الاختصاص التنظيمي والردعي الممنوح لها ومدى تأطير المشرع لها وذلك من جانب مهم يتمثل في مدى توفير هذا الأخير للضمانات القانونية التي تضمن حقوق الأطراف عند ممارسة سلطتها التأديبية.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط، الضبط الاقتصادي، السلطات الإدارية المستقلة، ضبط النشاط الإقتصادي

Résumé :

La crise économique que connaît l'Algérie depuis les années 1980, à la suite de la faiblesse des revenus pétroliers, du niveau de vie et de la détérioration des conditions sociales, a imposé des changements radicaux qui ont affecté l'activité économique, engagé des négociations avec le Fonds monétaire international (FMI), qui l'a contraint à libéraliser l'activité économique, a adopté de nombreuses réformes économiques, ouvert la porte à l'initiative privée, adopté le principe de la libre concurrence comme principe fondamental de

régulation de la vie économique, abandonné l'idée d'une gestion centralisée du marché, progressivement retiré du domaine économique, et contemplé le statut de la mécanique.

Dans cette étude, nous avons constaté que les autorités administratives indépendantes disposent d'un certain nombre de pouvoirs réglementaires et répressifs, dont la nature est divisée en pouvoirs administratifs et de nature partielle, qui donnent lieu à un certain nombre de discussions, notamment en ce qui concerne la constitutionnalité de la compétence réglementaire, la dissuasion qui leur est accordée et la mesure dans laquelle le législateur les encadre.

Mots clés : Autorités de contrôle, autorités de contrôle économique, autorités administratives indépendantes, contrôle de l'activité économique

Abstract :

The economic crisis that Algeria has experienced since the 1980s, following low oil revenues, low living standards and deteriorating social conditions, has imposed radical changes that have affected economic activity, entered into negotiations with the International Monetary Fund (IMF), which has forced it to liberalize economic activity, adopted numerous economic reforms, opened the door to private initiative, adopted the principle of free competition as a fundamental principle for regulating economic life, abandoned the idea of centralized management of the market, gradually withdrew from the economic field, and contemplated the status of mechanics. In this study, we found that the independent administrative authorities have a number of regulatory, regulatory and repressive powers, the nature of which is divided into administrative and partial in nature, which give rise to a number of discussions, particularly in

terms of the constitutionality of the regulatory jurisdiction, the deterrence granted to them and the extent to which the legislator is framing them.

Keywords: Control authorities, economic control authorities, independent administrative authorities, control of economic activity