



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عباس لغرور خنشلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية



نيابة العمادة للدراسات في التدرج

قسم الحقوق

سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

إشراف الاستاذة:

بن عشي امال

إعداد الطالبة:

حصاد كميلة

لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
بن مبارك مايا	أستاذ محاضر أ	عباس لغرور خنشلة	رئيسا
بن عشي امال	أستاذ محاضر أ	عباس لغرور خنشلة	مشرفا ومقررا
مامن بسمة	أستاذ محاضر ب	عباس لغرور خنشلة	عضوا ممتحنا

السنة الجامعية 2024/2023

بسم الله الرحمن الرحيم

" قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علمتنا انك أنت العليم الحكيم "

صدق الله العظيم

سورة البقرة – آية 32.

شكر و عرفان

الحمد لله الذي وهبني التوفيق والسداد ومنحني الثبات وأعانني على إتمام هذا العمل.

و وفاء و تقديرا و اعترافا بالمساعدة التي قدمت لي ،

يطيب لي أن أتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساعد و ساهم في هذا العمل،

خاصة الأستاذة المشرفة الدكتورة بن عشي أمال،

التي كان لمساعدتها أبلغ الأثر في إثراء هذا العمل،

الشكر موصول أيضا لأعضاء لجنة المناقشة كل باسمه وصفته ومقامه،

إلى كل أساتذة قسم الماستر في كلية الحقوق العلوم السياسية

تخصص قانون إداري.

نسأل الله أن تكون جهود هؤلاء في سجل حسناتهم يوم تجد

كل نفس ما عملت من خير محضرا.

الإهداء

ما أجمل أن يجود المرء بأجمل ما لديه والأجمل أن يهدي
الغالي للأغلى.

ثمرة جهدي هي هدية اهديتها إلى:

والدي الغالي حفظه الله.

أمي الحبيبة والعزيزة أطال الله في عمرها.

زوجي وأبنائي الأعزاء الذين أتمنى نجاحهم في شهادة التعليم المتوسط وشهادة البكالوريا وطول
مسارهم الدراسي.

جميع إخوتي وأخواتي

والى كل من ساندني في انجاز هذا العمل

مقدمة

كشفت الأساليب التقليدية التي اعتمدها الدولة في تنظيم القطاع الاقتصادي عن فشلها بعد أزمة دولة الرفاهية، مما أدى إلى التحول نحو نموذج الدولة المنظمة. نظراً لأن الإدارة التقليدية ذات الهيكل العمودي تفتقر إلى السرعة في التدخل وتتميز بالطابع البيروقراطي، وترتبط بشكل كبير بالحياة السياسية، برزت الحاجة إلى تطوير أساليب جديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية بما يتوافق مع طبيعتها القانونية.

كما فرضت الأزمة الاقتصادية التي شهدتها الجزائر منذ الثمانينيات، نتيجة انخفاض عائدات البترول وتدهور المستوى المعيشي والأوضاع الاجتماعية، تحولات جذرية في النشاط الاقتصادي. دخلت الجزائر في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي، الذي فرض تحرير النشاط الاقتصادي وتبني إصلاحات متعددة، منها فتح المجال أمام المبادرات الخاصة واعتماد المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية. شمل ذلك التخلي عن التسيير الإداري المركزي للسوق والانسحاب التدريجي للدولة من المجال الاقتصادي، واستبدال القرارات الإدارية بأدوات الضبط الاقتصادي. ونتيجة لهذه التغييرات، تطورت المنظومة القانونية الوطنية، مما أدى إلى صدور مستمر لقوانين ذات طابع ليبرالي مستوحاة من التشريعات الغربية تحت تأثير العولمة.

على إثر انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، تقلص النظام القانوني الذي كان يحكم النشاط الاقتصادي، وأصبحت الدولة تتدخل كسلطة عامة للحفاظ على حرية الممارسة الاقتصادية، خاصة بعد تكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة في دستور 1989. وكان أول خطوة في هذا الاتجاه هو قانون تحرير الأسعار، وقد نص على هذا المبدأ بوضوح بموجب دستور 1996 في المادة 37 منه. وللحفاظ على التوازنات الاقتصادية، ظهرت الحاجة إلى هيئات تتولى دور الحكم بين السلطة التنفيذية والأعوان الاقتصاديين لمنع عرقلة النشاط الاقتصادي. هذه الهيئات، المسماة بالسلطات الإدارية المستقلة والمستوحاة من التجربة الفرنسية، تمتلك سلطة اتخاذ القرارات لضبط الاقتصاد. ففي عام 1990، أنشأت الجزائر أول هيئة وهي المجلس الأعلى للإعلام، والذي كيف صراحة كـ "سلطة إدارية مستقلة". وفي نفس السنة صدر قانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، الذي أنشأ كل من مجلس النقد واللجنة المصرفية. تلى ذلك إنشاء العديد من السلطات في مجالات متعددة مثل المنافسة، التأمين، البريد والاتصال، المناجم، والكهرباء.

وقد شهد إنشاء سلطات الضبط المستقلة في هذه القطاعات تحولاً نحو التحرر والانفتاح على المنافسة، مع تبني تصور جديد لإدارة مستقلة عن المفهوم التقليدي. إذ تهدف هذه السلطات إلى تمكين جميع المتعاملين الاقتصاديين من الوصول إلى السوق والاستفادة من مزاياه، مما يكرس دور الدولة الجديد كمنظمة للنشاط الاقتصادي.

تهدف هذه السلطات المستقلة إلى ضمان احترام شروط النشاط الاقتصادي سواء قبل أو أثناء ممارسته، وتسعى إلى الحفاظ على المنافسة الشريفة والعادلة. وقد منحها المشرع صلاحيات متعددة بموجب النصوص القانونية المنشئة لها، تشمل إصدار الأنظمة، توقيع العقوبات على الأعوان الاقتصاديين في حال مخالفتهم للأنظمة والقوانين، وصلاحيات التحكيم بينهم.

أولاً – أهمية الموضوع :

موضوع سلطات الضبط الاقتصادي من المواضيع القانونية التي حظيت بالبحث و الدراسة فهي تمثل أداة هامة في إدارة و استقرار الاقتصاد الوطني نظرا لدورها الفعال في تنظيم السوق .
-تحديد النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي والقواعد المنظمة لها ومدى تكريسها للتوجهات الاقتصادية المتبناة من طرف الدولة، وكذا تحديد الاختصاصات المخولة لها لضبط القطاعات الاقتصادية.

ثانياً –الهدف من الموضوع :للبحث العديد من الأهداف التي نسعى إلى تحقيقها، نذكر منها:

- 1-تهدف الدراسة لتحديد مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي و تحديد نشأتها التاريخية إلى جانب توضيح تشكيلة هذه السلطات و بيان مدى استقلاليتها.
- 2- الهدف من الدراسة هو إبراز مجال تدخل سلطات الضبط الاقتصادي في ضبط السوق و تحديد الاختصاصات التي تتمتع بها لتنظيم القطاع الاقتصادي.
- 3 -تهدف هذه الدراسة إلى توضيح السياسة التي تنتهجها الدولة في مجال النشاط الاقتصادي ومدى توافقها مع التطورات الاقتصادية الدولية.

ثالثاً-أسباب اختيار الموضوع : تتنوع أسباب اختيار الموضوع بين أسباب ذاتية خاصة بالباحث و أسباب موضوعية تخص موضوع البحث.

1-الدوافع الذاتية :

- الرغبة في التعرف على سلطات الضبط الاقتصادي نظرا لدورها الفعال في تنظيم و ضبط القطاعات الاقتصادية.

-المساهمة في وضع دراسة شاملة لمجمل الجوانب التي تخص سلطات الضبط الاقتصادي.

2-الدوافع الموضوعية: من الأسباب الموضوعية التي دفعتنا إلى اختيار موضوع سلطات الضبط الاقتصادي هو وضع الاقتصاد الجزائري أمام رهانات و تحديات مرتبطة في شق منها بتحديد الخيارات الإستراتيجية المتعلقة بمناهج التفتح ،وفي شق آخر باختيار الصفة الأكثر ملاءمة لكيانها الإداري لتستجيب للمتغيرات الحديثة و الجوهرية و العميقة التي مست كل القطاعات الاقتصادية نتيجة انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي ،لنتحول بذلك من دولة متدخلة إلى منسحبة ثم إلى دولة ضابطة ضامنة لاحترام قواعد و ضوابط السوق .

رابعاً-صعوبات الدراسة

من الصعوبات التي واجهتني أثناء دراستي لهذا الموضوع هي تشعب الموضوع و تعدد الإشكالات القانونية التي تثيرها سلطات الضبط الاقتصادي، إلى جانب حدائته وبالتالي نقص المراجع مما صعب على جمع المعلومات وهذا ما جعلني اعتمد على مجموعة من القوانين والمراسيم، إلى جانب ضيق الوقت .

خامساً-الإشكالية :

تم فتح العديد من النشاطات أمام المبادرة الخاصة وإخضاعها إلى قانون السوق، ويقع على عاتق السلطة العامة أن تتدخل من أجل تأطير آليات السوق وذلك قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام ،غير أن الدولة لا تمارس هذه الوظائف الضبطية عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، إنما تقوم بإنشاء هيئات من نوع جديد تتمثل في سلطات الضبط الاقتصادي والتي تشرف على العديد من المجالات والنشاطات ،لذا فقد أثارت فكرة نشأتها العديد من التساؤلات تدور أساسا حول استقلاليتها وإدراجها ضمن المنظومة المؤسساتية، وكذا الاختصاصات القمعية التي تمارسها، بناء على هذه المعطيات فإن، إشكالية الدراسة تتمحور حول :

ما مدى فعالية النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري في تنظيم و

رقابة النشاط الاقتصادي ؟

سادساً-منهج الدراسة :

في سبيل الوصول إلى الأهداف و الإجابة على الإشكالية الأساسية فقد تم اعتماد العديد من المناهج التي دعت إليها ضرورة البحث ،بداية اعتمدنا المنهج الوصفي بأداة تحليل في هذه الدراسة، من خلال وصف الحقائق العلمية و تفسيرها و جمع المادة العلمية والإحاطة بجميع عناصرها عن طريق التطرق إلى ماهية سلطات الضبط الاقتصادي و بيان تشكيلة هذه السلطات و تنظيمها ، إلى جانب تحليل مختلف النصوص التشريعية و التنظيمية المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادي، و من أجل الإحاطة بكل جوانب البحث فقد تم الاعتماد على المنهج التاريخي و المقارن وذلك بدراسة الخلفية التاريخية لنشأة سلطات الضبط الاقتصادي في التشريعات المقارنة و التشريع الجزائري.

سابعاً -الدراسات السابقة :

يعتبر موضوع دراستنا من أهم المواضيع الحديثة التي تحتاج إلى تسليط الضوء عليها، لذلك سنذكر بعض الدراسات السابقة بالرغم من أنها لم تكن بكثرة إلا بعض المواضيع المتشابهة والتي لها علاقة بالموضوع منها

1- اطروحة دكتوراه في القانون العام المعمق تحت عنوان: ، النظام القانوني للسلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية نموذجاً، من إعداد فاطمة الزهراء عوماري، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة احمد دراية، ادرار السنة الجامعية : 2021 /2020 ،حيث قسم العمل الى بابين الأول يشمل النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة ونشأتها وتنظيمها أما الباب الثاني فخصص لمجلس المنافسة ولجنة البريد والاتصالات الالكترونية وهذا ما ساعدني في الإلمام بكل ما يخص هاتين السلطتين من تنظيم ودورهما الفعال في الرقابة على النشاط الاقتصادي.

2- اطروحة دكتوراه علوم تحت عنوان :السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في الجزائر بين الضرورة والتقليد، من اعداد نبيل محمد نايل ، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2021/2020 ، اذ قسم العمل الى بابين الأول يشمل الإطار القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في المجالين الاقتصادي والمالي أما الباب الثاني فكان عن مدى نجاح السلطات الإدارية المستقلة في تجسيد الضبط الاقتصادي والمالي ولأن موضوع دراستي يتمحور حول المجال الاقتصادي فقد استفدت من العناصر المتعلقة بمجلس المنافسة وسلطة البريد والاتصالات الالكترونية وكذا لجنة الكهرباء

والغاز وكذا مدى تجسيد دور ومهام هذه السلطات على ارض الواقع ام مجرد تقليد للنموذج الفرنسي.

ثامنا محاور الدراسة

لمناقشة هذا الموضوع والإجابة على الإشكالية المطروحة ارتأينا تقسيم الموضوع وفقا للخطة التالية:

الفصل الأول: السلطات الإدارية المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي

المبحث الأول: ماهية سلطات الضبط الاقتصادي

المطلب الأول: مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي

المطلب الثاني: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي

المبحث الثاني: تشكيلة و تنظيم سلطات الضبط الاقتصادي

المطلب الأول: الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي

المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي

الفصل الثاني: تدخل سلطات الضبط الاقتصادي في رقابة النشاط الاقتصادي.

المبحث الأول: اختصاص التنظيم و الرقابة لسلطات الضبط الاقتصادي.

المبحث الثاني: الاختصاصات العقابية و التحكيمية لسلطات الضبط الاقتصادي.

وبغية الالمام بالنتائج المتوصل اليها خلصت المذكرة إلى خاتمة، تم من خلالها عرض ما

تضمنه البحث من نتائج ، واقتراحات تم التوصل اليها.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لسلطات

الضبط الاقتصادي

أدى الانسحاب الجزئي والتدريجي للدولة الجزائرية من القطاع الاقتصادي إلى ظهور وتطور العديد من الأنشطة التجارية والاقتصادية، خاصة في ظل الانفتاح على اقتصاد السوق. تتدخل الدولة فقط لتأطير آليات السوق بما يتماشى مع مقتضيات المصلحة العامة وحقوق المستفيدين، مع استبدال القرارات الإدارية التقليدية بأدوات التنظيم الاقتصادي.

ولتحقيق توازن بين انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي وضرورة الحفاظ على دورها الرقابي، تبنت الدولة شكلاً جديداً لممارسة السلطة العامة من خلال سلطات الضبط في المجال الاقتصادي.

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي والمسماة أيضاً السلطات الإدارية المستقلة هيئات حديثة النشأة وخاصة في الجزائر، حيث نجدتها تختلف عن السلطات الإدارية التقليدية في عدة جوانب ومجالات ، لكن رغم حداثة وأهميتها الدور الذي تقوم به هاته السلطات إلا أن المشرع الجزائري لم يقم بوضع نص قانوني يحدد تعريفاً واضحاً لها.

من خلال هذا الفصل سنحاول الإحاطة بمفهوم السلطات الإدارية المستقلة من خلال التطرق إلى الإطار التاريخي لها ، بالإضافة إلى تحديد طبيعتها القانونية وذلك بتحديد أبرز خصائصها مع تبيان تشكيل و تنظيم هذه السلطات من خلال مظاهر الاستقلالية العضوية والوظيفية ، وذلك من خلال مبحثين حيث سنخصص المبحث الأول لماهية سلطات الضبط الاقتصادي ، أما المبحث الثاني فسيخصص لتشكيل وتنظيم سلطات الضبط الاقتصادي.

المبحث الأول: ماهية سلطات الضبط الاقتصادي :

في خضم التحولات الاقتصادية والتجارية الهامة التي يشهدها العالم اليوم في سياق العولمة، تعود مسألة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية لتحل صدارة الانشغالات على المستوى الدولي، وبالتالي فإن إعادة الاعتبار لوظيفة الضبط والتنظيم من قبل الدول تتطلب استراتيجيات جديدة تناسب التحولات الاقتصادية الحديثة وتواكب التطورات في السوق العالمي، مع التركيز على تحقيق التوازن بين التنظيم والتحفيز للابتكار والاستثمار.

وسيتم التطرق إلى ماهية سلطات الضبط الاقتصادي من خلال نشأتها (المطلب الأول)، ثم التطرق إلى مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي (المطلب الثاني).

المطلب الاول: مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي:

بعد الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الجزائر في سنوات الثمانينات وما صاحبها من تحول جذري في النشاط الاقتصادي، كان لزاما على الدولة الجزائرية أن تنتهج سياسة اقتصادية جديدة تختلف عن تلك التي كانت موجودة وقائمة قبل ظهور الأزمة.

وهكذا تبنت الجزائر مبدأ المنافسة الحرة واقتصاد السوق بعد أن فرض عليها الانسحاب من المجال الاقتصادي والمالي، خصوصا بعد التأكد من فشل الأساليب التقليدية المنتهجة وقت الأزمة، وهو الانسحاب الذي صاحبه ظهور سلطات إدارية جديدة تختلف عن السلطات التقليدية هي السلطات الإدارية المستقلة¹.

الفرع الاول: تعريف سلطات الضبط الاقتصادي

ليس هناك تعريف متفق عليه بين الفقهاء أو لدى القضاء أو حتى في التشريع " للسلطات الإدارية المستقلة"، و السبب هو الاختلاف الموجود بين هذه الهيئات من حيث الإطار القانوني المنظم لها ، لأن السلطات الإدارية المستقلة تنشأ بطرق مختلفة فمنها ما تنشأ بموجب قانون و منها ما تنشأ بموجب التنظيم و منها ما أنشئ بموجب الدستور مثل المدافع عن الحقوق في فرنسا الذي

¹ بولحية شهيرة، عباسي سهام، القيمة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بين الإثبات والنفي، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس بريكة، العدد الثاني، ديسمبر 2018 ، ص 20.

أنشئ بموجب الدستور الفرنسي لسنة 2008 أو الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من خلال الدستور الجزائري في تعديل 2016².

أولاً: التعريف الفقهي لسلطات الضبط الاقتصادي:

يمكن القول أنّ مصطلح السلطات الإدارية المستقلة هو فقهي المنشأ، للتعبير على تلك الهيئات التي تتميز باستقلاليتها عن سلطة الدولة، و قد استخدمه المشرع الفرنسي عند إنشائه اللجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات CNL بمقتضى قانون 6 جانفي 1987 حيث وصف هذه اللجنة بأنها سلطة إدارية مستقلة³.

عرفها (GAUDMET, 2002, 77) على أنها: " هيئات تتمتع بسلطة اتخاذ القرار في ممارسة مهامها واختصاصاتها، بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وعدم خضوعها لأية رقابة رئاسية أو وصائية" .

كما عرفها (GENTOT, 1994, 30) على أنها : " هيئات إدارية عامة غير قضائية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، هدفها ضبط القطاعات الحساسة وتحسين علاقة الإدارة بموظفيها، مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية أثناء تأديتها لمهامها" .

وعرفها الأستاذان (GUILLIENNE ET VINCENT, 2007,72) على أنها: " مؤسسات دولة تعمل باسمها ولحسابها، مع تمتعها بالاستقلالية في مواجهة الحكومة والبرلمان، هدفها ضبط قطاعات معينة بصفة مباشرة"⁴.

من خلال ما تقدم، يُلاحظ تركيز هذه التعاريف على تعدد واختلاف المجالات التي تضبطها هذه السلطات، وكذا استقلاليتها عن الحكومة والبرلمان، مع غياب أية رقابة سلمية أو وصائية كانت على أعمالها، بالإضافة إلى تنوع الصلاحيات والاختصاصات التي تتمتع بها في ضبط القطاع الاقتصادي⁵.

ثانياً: التعريف القضائي لسلطات الضبط الاقتصادي

² نبيلة مرازقة، السلطات الادارية المستقلة ، رسالة لنيل دكتوراه في القانون العام، تخصص ادارة ومالية ، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر-1- ، الجزائر ، السنة الجامعية : 2016/2017 ، ص 19.

³ نبيلة مرازقة، المرجع نفسه، ص 19-20.

⁴ ميمون الطاهر، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر ، مجلة ابحاث و دراسة التنمية ،المجلد 9 ، العدد 1 ، الجزائر ، جوان 2022 ، ص 502-503.

⁵ ميمون الطاهر، المرجع نفسه ، ص 503.

عرف مجلس الدولة الفرنسي السلطات الإدارية المستقلة" :هي تنظيمات إدارية تنشط و تتصرف باسم الدولة و تتمتع بسلطة حقيقية دون أن تكون خاضعة لسلطة الحكومة"⁶.

و يرى مجلس الدولة الفرنسي أن هذا المصطلح لا يخلو من الغموض، ذلك أن المشرع الفرنسي، عند تكييفه للجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات المستقلة CNIL أنها سلطة لم يقصد أبدا خلق فئة قانونية جديدة في النظام الإداري للدولة، بل من أجل أن تستفيد هذه الهيئات من أكبر قدر ممكن من الاستقلالية لحماية الحريات العامة مع تزايد استعمال الإعلام الآلي⁷.

لقد كان تدخل المجلس الدستوري الفرنسي في اجتهاده بصفة ضمنية من خلال اعترافه بالوجود القانوني لهذا التنظيم الجديد وعدم إنكاره، وهذا بصدده للنصوص الأولى المنشئة لها، دون أن يبدي أي ملاحظات بشأن دستوريته و اعترف لها بصلاحيات تنظيمية إلى جانب الجهاز الإداري، لكن على أن تكون محددة المجال وفق ما يحدده القانون وذلك في 1986 ، وقد كان ذلك على اثر تقدم النواب الفرنسيين أمام المجلس الدستوري الفرنسي بطعن حول نقطة مهمة وهي مدى إمكانية حماية حرية الاتصالات بواسطة سلطة إدارية مستقلة؟

فرد المجلس الدستوري على أنه يمكن للمشرع أن يكلف سلطة إدارية مستقلة بحماية واحترام المبادئ الدستورية المتعلقة بالاتصالات السمعية و اعتبر أن السلطات الإدارية المستقلة هيئات إدارية organismes administratifs وهي تشكل جزء لا يتجزأ من الجهاز الإداري كما وصفها بانها ليست بالهيئات القضائية و انها تخضع لرقابة القضاء الإداري.

كما كيف العديد من السلطات على هذا الأساس أي سلطة إدارية مستقلة كالسلطة العليا للاتصال السمعي البصري، اللجنة الوطنية للاتصالات و الحريات، مجلس المنافسة، المجلس الأعلى للسمعي البصري مقرا بذلك بعدم وجود أي عائق دستوري لإنشاء هذه السلطات⁸.

اما بالنسبة للقضاء الجزائري، فان مجلس الدولة تطرق الى الطابع الاداري، في قرار صادر عنه في قضية " يونين بنك" ضد محافظ بنك الجزائر، علما انه توصل في الاخير ضمن قراره

⁶ نبيلة مرازقة، المرجع السابق، ص 26.

⁷ بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 17.

⁸ امال ياعيش، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكييف القانوني، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد العاشر، جوان 2008 ، ص 19.

هذا ، الى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة ادارية مستقلة ، رغم غياب أي نص صريح ضمن قانون النقد والقرض ، يتضمن مصطلح "الطعن بالالغاء"⁹.

ثالثا: التعريف التشريعي لسلطات الضبط الاقتصادي:

يصعب اعطاء تعريف تشريعي للسلطات الإدارية المستقلة، و السبب هو الاختلاف الموجود بين هذه الهيئات من حيث الإطار القانوني المنظم لها ، وبالتالي سنتعرض لطبيعتها القانونية لأن السلطات الإدارية المستقلة تنشأ بطرق مختلفة فمنها ما تنشأ بموجب قانون و منها ما تنشأ بموجب التنظيم و منها ما أنشئ بموجب الدستور.

1:سلطات الضبط الاقتصادي على ضوء الدستور

رغم الفارق الزمني بين ظهور السلطات الإدارية المستقلة وتطورها في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وحتى الجزائر فإنه لم يتم إدراجها ضمن النص الدستوري وإن وجد فلا يكون ذلك إلا بصفة جزئية بذكر البعض منها فقط ولم يتم تناولها كهيئة مستقلة كهيئة المدافع عن الحقوق في فرنسا مثلا¹⁰ ، و الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته في الجزائر طبقا لنص المادة 202 من التعديل الدستوري 2016¹¹ .

إن مناقشة مسألة مدى دستورية سلطات الضبط الاقتصادي تثير نقاشات حادة، فحسب نص المادة 85 من دستور 1996 ، فإن رئيس الحكومة يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية، أي بمعنى آخر مبدأ تبعية الإدارة العامة للحكومة.

هذا المبدأ يرمي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية ونظرية السيادة و الديمقراطية تمارس عن طريق الانتخاب، إذ لا تكون هناك شرعية إلا اذا كانت هناك تبعية للمنتخبين، واحترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة إلى الحكومة، وبالتالي فاستقلالية هذه السلطات تجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية بمعنى خارج السلطة التنفيذية.

⁹ حضري سمير، السلطات الادارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، فرع قانون الاعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية ،جامعة امحمد بوقرة ، بومرداس ، السنة الجامعية : 2006/2005 ، ص40-41.

¹⁰ امال ياعيش، المرجع السابق، ص20.

¹¹ القانون رقم 01/16 المؤرخ في : 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ، جريدة رسمية، عدد 14 بتاريخ 07 مارس 2016 ، مع الاشارة ان آخر تعديل دستوري كان سنة 2020.

وعليه يمكن القول أن كل إدارة لا تراقبها الحكومة فهي تخالف الدستور، الذي قسم السلطات إلى ثلاث: تشريعية تضع القوانين، تنفيذية تتولى حسن تنفيذ هذه القوانين وأخرى قضائية تنطق بالعدالة، وبالتالي فهو لم يعرف سلطة أخرى غير هذه السلطات، مما يشكل ذلك خرقاً لأحكامه، الأمر الذي أدى إلى طرح تساؤل حول ضرورة وجود نص دستوري ينص صراحة على إنشاءها؟ نجد في المقابل أن الدستور لم يدرج في أي بند من بنوده على ما يمنع من إنشاء سلطة رابعة إلى جانب السلطات الثلاث، وذلك من خلال عدم تبنيه لشرط ثلاثية السلطة حيث نص فقط على مبدأ الفصل بين السلطات.¹²

إن الدستور لا ينص على عدم إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة، وفي هذه الحالة ليس هناك ما يفيد تعارض إنشاء هذه السلطات مع نصوص الدستور الذي لا يمنع إنشاءها.

وما يعزز هذا الطرح هو أن المشرع الدستوري ذاته قد حمى نصوص الدستور من أي خرق وجعل خضوع القوانين المشوبة بعدم الدستورية لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين أمراً ضرورياً، إذ أن هذه الرقابة تعتبر من بين أهم الأسس والآليات التي تكفل ضمان احترام الدستور، فهي عملية تهدف إلى منع وضع نصوص قانونية مخالفة للدستور، وبالتالي فهي وسيلة لحماية الدستور من أي خرق، وهي بذلك تعمل على تعزيز أسس وأركان الدولة القانونية القائمة، على سيادة القانون والحيلولة دون الخروج على أحكام الدستور باعتباره أساس القواعد الواجبة الاحترام في الدولة والدفاع عن إرادة الشعب الذي أصدر الدستور وعن الحريات الأساسية للأفراد، إذ نص المؤسس الدستوري على ضرورة إخطار المجلس الدستوري بدراسة أي قانون مشوب بعدم تطابقه مع الدستور وذلك من طرف: رئيس الجمهورية، رئيس المجلس الشعبي الوطني، رئيس مجلس الأمة.

فلا يمكن أن نتصور أن هذه المؤسسات الدستورية الثلاثة يمكنها إغفال استشارة المجلس الدستوري حول مدى دستورية النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة إذا ما رأيت أن تلك النصوص تتعارض مع ما جاء به الدستور من أحكام.¹³

2: سلطات الضبط الاقتصادي على ضوء النصوص المنشأة لها

¹² عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص 205-206.
¹³ بولحية شهيرة، عباسي سهام، المرجع السابق، ص 31-32.

عند دراسة النظام القانوني الذي تخضع له سلطات الضبط الاقتصادي، نجد أن أنظمتها متباينة حيث أنها لا تخضع لنظام قانوني متشابه من حيث تشكيلة هذه السلطات وطريقة تعيين أعضائها ومدى اتساع سلطاتها وكذا الوسائل التي تضمن استقلاليتها.

إن إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي يقتضي البحث عنها عن طريق معرفة درجة استقلاليتها اتجاه السلطة أو الجهة المنشأة وذلك بالتطرق إلى القيمة المعيارية للنص المنشأ في ظل غياب نص دستوري يفصل في طريقة إنشاء هذه السلطات ومدى كونها من اختصاص التشريع أو التنظيم، وهو ما قد يشكل ضمانة مبدئية لاستقلاليتها عن طريق الإنشاء بموجب القانون، دون استبعاد المجالات القانونية المخصصة للتنظيم أو ما يعرف بالإنشاء عن طريق الإحالة إلى التنظيم .

أ- إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي عن طريق القانون.

يعتبر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة عن طريق القانون عبارة عن ضمانة مبدئية لاستقلاليتها على عكس الهيئات العمومية التي يرجع اختصاص إنشائها إلى السلطة التنفيذية.

ونقصد بضبط الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري مثل بريد الجزائر حيث أنه هيئة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 43/02 أين يعود في تأشيرته إلى المواد من 44 إلى 47 من

القانون رقم 01/88 المؤرخ في 12/01/1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، وبالتالي لا يعود للمشرع فيما يخص الهيئات العمومية ذات الطابع الاقتصادي إلا اختصاص تحديد فئاتها طبقاً للفقرة رقم 28 من المادة 140 من دستور 2016 التي تنص على أنه يشرع البرلمان في المجال المتعلق بإنشاء المؤسسات.

غير أن سلطات الضبط الاقتصادي لا تخرج عن هذا المبدأ حيث أن تحليل النصوص القانونية المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري يوحي بوجود عنصر مشترك بخصوص طريقة إنشائها وهو الطبيعة التشريعية للنص المنشأ، انطلاقاً من المادة 140 من دستور 2016 .

و إذا كانت هذه المادة من الدستور لم تنص على اختصاص المشرع إلا في هذه القطاعات التي يمكن أن تخص سلطات الضبط فإلى أي مدى يمكن القول بأنها تشكل الأساس الدستوري لإنشائها، كما نلاحظ بأن المؤسس الدستوري لا يستعمل نفس العبارات المتعلقة بكلمة نظام بشأن حجم ومدى

الاختصاص التشريعي مقارنة باختصاص السلطة التنظيمية، فهل هذا الاختلاف في العبارات دليل على وجود تصنيف معين في حجم ومدى الاختصاص التشريعي على غرار ذلك المكرس في الدستور الفرنسي أين يمكن التفرقة بين فئتين من الاختصاصات التشريعية.

أولاً: الفئة الأولى عندما يختص المشرع بوضع القواعد وهو يشكل الاختصاص الأصلي والطبيعي للبرلمان حيث يتعلق بحقوق الأشخاص والحريات العامة والفردية وهو ما تكرسه الفقرات الأولى من المادة 140 من الدستور الجزائري.

ثانياً: تخص المجالات التي يختص فيها البرلمان بتحديد المبادئ الأساسية فقط فيما يعود للسلطة التطبيقية من خلال تفسير هذه المبادئ.

وخلافاً للفئة الأولى والتي لا يعود للمشرع إلا اختصاص تحديد القواعد العامة، فيما يختص الوزير الأول من خلال سلطته التنظيمية بتفصيلها وتفسيرها، فإن الفئة الثانية تشكل صلب اختصاص المشرع التي نصت عليها الفقرات الأخيرة من المادة 140 من الدستور حيث يختص المشرع بتحديد النظام العام.

ويبدو أن هذا التفسير هو الذي تبناه المشرع الجزائري فيما يخص إنشاء كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، ووكالتي المناجم وسلطة ضبط المحروقات حيث أعتمد في تأسيس مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية على أحكام الفقرتين 22 ، 23 من المادة 140 الخاصة بالنظام العام للمناجم والمحروقات .

ب- إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي عن طريق الإحالة إلى التنظيم.

إن التحليل الشكلي للنصوص القانونية المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي، مما يسمح بدون شك معرفة درجة الاستقلالية التي اراد المشرع منحها لهذه السلطة.

ومن أبرز السلطات المنشأة عن طريق التنظيم نجد سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 331/04 المؤرخ بتاريخ 18 اكتوبر 2004 المتضمن تنظيم نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها وتوزيعها وما تجدر الإشارة إليه بأن هناك هيئات أخرى التي تم إنشاؤها عن طريق التنظيم نذكر منها الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري التي أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 119/07 المؤرخ في 23 افريل 2007 الذي يحدد قانونها

الأساسي ، والتي نصت المادة الأولى على أنه: " تنشأ مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تحت تسمية الوكالة الوطنية للوساطة والضبط العقاري"، وتدعى في صلب النص الوكالة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقتها بالدولة وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير.

أما فيما يخص مجلس المحاسبة فقد تم إنشاؤه بموجب الأمر رقم 20/95 المؤرخ في 17 جويلية 1995 وصولا الى الأمر رقم 02/10 المؤرخ في 26 أوت 2010 والمعدل والمتمم للأمر السابق ذكره.

الفرع الثاني: خصائص سلطات الضبط الاقتصادي

اولا: الطابع السلطوي

تدرج التسمية التي أصبحت تسمى بها أجهزة الضبط أي ما يعرف بالسلطات الإدارية المستقلة أو هيئات الضبط الاقتصادي في إطار تجسيد سياسة السلطات العمومية الهادفة إلى تحويل هذه الصلاحيات في مجال ضبط السوق من السلطة التنفيذية التي كانت تضطلع بها لصالح هذه المؤسسات الجديدة.

فعلى سبيل المثال، فإن ضبط السوق في مرحلة سابقة كانت من صلاحيات السلطة التنفيذية الممثلة في الوزير المكلف بالتجارة، فعلى سبيل المثال نصت المادة 31 من الأمر رقم 12/89 المتعلق بالأسعار 14 على أنه : « كل فعل يرمي إلى تجميع المؤسسات قصد التحكم الفعلي في جزء هام من السوق الوطنية ينبغي على أصحابه الحصول على ترخيص مسبق.

تحدد كفاءات تطبيق هذا المبدأ بموجب قانون خاص».

ولكن بفعل تعميق الإصلاحات الاقتصادية، تم انتزاع صلاحيات الوزير المكلف بالتجارة لصالح مجلس المنافسة الذي كُيف على أنه سلطة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي بموجب المادة 23 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، والملاحظ أن صياغة المادة 23 سألقة الذكر تغير مضمونها ، حيث - عندما تعدّ لت بموجب القانون رقم

¹⁴ قانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 يوليو سنة 1989، يتعلق بالاسعار، ج، ر، عدد 29، مؤرخ في 19 يوليو سنة 1989 (ملغى) .

12/08 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2008 حيث تنص على أنه : « تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة " تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة (...).».

وهكذا يظهر الطابع السلطوي لمجلس المنافسة في أداء دوره الضبطي لضمان المنافسة الحرة، أضفى المشرع أيضاً الطابع السلطوي على هيئات الضبط الاقتصادي القطاعية، حيث أصبحت تحل محل الوزارات التقليدية للاضطلاع بمهام ضبط القطاعات التابعة لها بعدما تم تحريرها لصالح المبادرة الخاصة. ففي قطاع الطاقة، تضطلع لجنة ضبط الكهرباء والغاز بمهمة عامة تتمثل في السهر على احترام القوانين والتنظيمات المتعلقة بالقطاع و رقابتها¹⁵.

كما تكلف على وجه الخصوص بمهمة السهر على السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين وفائدة المتعاملين¹⁶.

والملاحظ بأن الطابع السلطوي الذي أصبحت تتمتع به هيئات الضبط الاقتصادي لا يقتصر فقط على سلطة اتخاذ القرار، إنما يتعدى ذلك إلى سلطة إصدار العقوبات، مما يعزز ويوضح أكثر فكرة الطابع السلطوي لهذه الهيئات، كون اختصاص العقاب هو في الأصل من صلاحية السلطة القضائية، حيث تم نقل صلاحيات القاضي الجزائري لصالح هيئات الضبط الاقتصادي في إطار إزالة التجريم¹⁷.

ثانياً: الطابع الإداري

يلجأ المشرع إلى الاعتراف صراحة بالطابع الإداري لبعض هيئات الضبط الاقتصادي بموجب القوانين التأسيسية لها كما فعل بالنسبة لكل من مجلس المنافسة، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية.

¹⁵ انظر المواد 113 و 114 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، سالف الذكر.

¹⁶ انظر المواد 113 و 114 من القانون رقم 01-02، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، سالف الذكر.

¹⁷ منصور داود، منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي ، أطروحة لنيل دكتوراه في الحقوق، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، السنة الجامعية : 2015/2016، ص116.

فالمادة 23 من الأمر رقم 03/03، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، سالف الذكر، تنص على أنه : « تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة"، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة. يكون مقر مجلس المنافسة في مدينة الجزائر».

وأما الفقرة الأولى من المادة 65 من القانون رقم 05-2005، يتعلق بالمياه، المعدل والمتمم، تنص على أنه : « يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة »، بينما تنص المادة 11 من القانون 04/18 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، سالف الذكر، على أنه : « تنشأ سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتدعى في صلب النص " سلطة الضبط. يكون مقر سلطة الضبط بمدينة الجزائر».

تجدر الإشارة في هذا الصدد، أن المشرع سكت عن إضفاء هيئات الضبط الاقتصادي الأخرى بالطابع الإداري مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة الإشراف على التأمينات، فالفقرة الرابعة من المادة 111 من القانون رقم 02/01 يتعلق بالكهرباء والغاز وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، سالف الذكر، تنص على أنه : « تحدث لجنة ضبط الكهرباء والغاز، تدعى " اللجنة " ». وتضيف المادة 112 منه، على أن : « لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ويكون مقرها بمدينة الجزائر» .

والجدير بالذكر أنه في حالة غياب نص صريح يمنح الاختصاص للقاضي الإداري للنظر في منازعات هيئات الضبط الاقتصادي، يتعين الرجوع إلى قواعد الاختصاص الواردة في القانون العضوي رقم 01/98 ، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله ، معدل ومتمم 18 ، حيث تنص المادة 1/9 منه على أنه : « يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ».

¹⁸ قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 مايو سنة 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج، ر، عدد 37، مؤرخ في اول يونيو سنة 1998 معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 يوليو سنة 2011 ج، ر، عدد 43، مؤرخ في 3 غشت سنة 2011 .

ثالثا: الطابع الاستقلالي

تعتبر الاستقلالية المبرر الرئيسي لإنشاء هيئات الضبط الاقتصادي، فالاستقلالية بمفهوم Indépendance تعني غياب أي رقابة كانت سلمية أو وصائية، وذلك عكس الاستقلالية بمفهوم Autonomie والتي تعني عادة أن هذه الهيئات موضوعة تحت وصاية ما على غرار تكريس هذا المفهوم بالنسبة لمختلف الهيئات العمومية 19.

والملاحظ بأن معظم القوانين التأسيسية لهيئات الضبط الاقتصادي تضي عليها صراحة طابع الاستقلالية، وذلك بغض النظر عن كونها تتمتع أو لا تتمتع بالشخصية القانونية، انطلاقا من أن هذه الأخيرة لا تعتبر معيارا حاسما لقياس درجة الاستقلالية . 20

وأما فيما يخص هيئات الضبط الاقتصادي التي نصّ المشرع صراحة على استقلاليتها بموجب قوانينها التأسيسية نجد على سبيل المثال مجلس المنافسة ، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لجنة ضبط الكهرباء والغاز ، لجنة ضبط الخدمات العمومية للمياه، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية ونجد من جهة أخرى بأن المشرع لم ينص على استقلالية البعض منها كمجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات، وهذا لا يعني بأنها لا تتمتع بالاستقلالية، لذلك يجب البحث عن معايير أخرى تتمثل في المعيارين العضوي والوظيفي للكشف عن مدى استقلالية هيئات الضبط الاقتصادي وذلك من خلال القوانين التأسيسية لها وهذا ما سنتعرض له في المبحث الثاني.

المطلب الثاني: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي

سنتطرق في هذا المطلب الى دراسة التطورات التي شهدتها السلطات الادارية المستقلة والتي كانت لبننتها الأولى في النظام الانجلوسكسوني لتقتبس بعدها فرنسا هذا النموذج المؤسسي ، ثم الجزائر التي قامت بدورها بالأخذ بفكرة السلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الاول: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي في التشريعات المقارنة

19 بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع :الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الادارية ،جامعة الجزائر ، الجزائر ، السنة الجامعية : 2006/2007 ، ص22.

20 ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op. cit., p. 25..

عرف العالم ظهور هذا النوع الجديد من المؤسسات والذي يعرف بالسلطات الإدارية المستقلة والذي بدأ تدريجيا من الدول الانجلوساكسونية ثم فرنسا.

اولا: في امريكا: عرفت الولايات المتحدة الأمريكية فكرة الوكالات المستقلة Agencies " "Indépendents أو لجان الضبط المستقلة "commissions regulatory Indépendent" عام 1889 وذلك بإنشاء أول مؤسسة مستقلة وهي اللجنة التجارية بين الولايات Commission Commerce Interstates من طرف الكونغرس وذلك بهدف فصل هذه الهيئة عن دائرة الداخلية ، حيث كانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام 1887 .

وتم فصلها عن وزارة الداخلية عام 1889 لتصبح هيئة مستقلة . وقد قام الكونغرس الأمريكي بعدها بإنشاء العديد من المكاتب والمؤسسات المستقلة - : 3 كاللجنة الفيدرالية للتجارة - commission trade Federal - لجنة ضبط الطاقة النووية commission regulatory - Neclear Security and exchange agency والصرف الأمن لجنة - - اللجنة الفدرالية للطاقة - commission power Federal اللجنة الفدرالية للاتصالات commission - communication Federal وكالة حماية البيئة agency protection Environmental إن ما يمكن ملاحظته من خلال قيام الكونغرس الأمريكي من إنشاء الوكالات المستقلة كان هدفه هو إبعاد هذه الهيئات عن تأثير السلطة التنفيذية، خاصة عند اعتباره إنهاء مهام عضو من اللجنة الفيدرالية للتجارة من طرف الرئيس الأمريكي روزفلت بمثابة مساس باستقلالية هذه الهيئات، هذه الإشكالية التي تم طرحها على المحكمة العليا التي أصدرت بصددها قرارا بتاريخ 1935 تعتبر فيه أن إنهاء مهام عضو من إحدى الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي، قبل انتهاء عضويته القانونية يعد عملا غير مشروع ، وأضاف القرار أنه فيما يخص اختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك ودون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية وفي هذا السياق فإنه لم يخالف القواعد الدستورية . وانطلاقا من هذا فقد انتشرت الوكالات المستقلة، إلا أنها عرفت اضطرابات حادة حيث عرفت انتقادات كبيرة كونها رمز للإفراط 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، مما أدى إلى اختفاء البعض منها وظهور هيئات جديدة. 21

²¹ منصور داود، مرجع سابق ، ص 77-78.

ثانيا: في بريطانيا: قد ظهرت سلطات الضبط تحت تسمية المنظمات غير الحكومية الشبة المستقلة أي نظام الـ " Non Autonomous Quasi Organizations " Quangos "Gouvernemental"، وهي حديثة مقارنة بنظيرتها الأمريكية ، والتي انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية، وهي عادة ما تتخذ شكل دواوين، ويمكن أن نميز بين أربعة دواوين هي : ديوان ضبط المياه ، ديوان ضبط الكهرباء، ديوان ضبط الغاز، وأخيرا ديوان ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية.

لقد كانت نشأة هذه الدواوين، حسب التقرير الذي صدر عن مجلس الدولة الفرنسي والذي ناقش التجربة البريطانية في مجال السلطات الإدارية المستقلة، راجع لمجموعة من الأسباب تتمثل أساسا في:

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام .

-كونها تقع خارج السلم الإداري التقليدي، ومن ثم فإن إنشاءها يعني حصر مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الإستراتيجية الكبرى.

- عدم رضا الجمهور تجاه السلطة السياسية ومن ثم ضرورة إنشاء هيئات جديدة لإعادة بعث الثقة وحل مشاكل حساسة.

- رغبة حكومة السيدة Thatcher في تقليص حجم صلاحيات السلطة المحلية، لذلك تم على المستوى المحلي إنشاء بعض من هذه الهيئات التي تخضع مباشرة للوزراء وتسهر على ضبط المرفق العام المحلي.

- ظهور مفهوم التسيير العمومي الجديد، والذي أعطى فرصة إنشاء هياكل تربط القطاعين الخاص والعام على غرار وكالات المراحل القادمة، هي وكالات داخل القطاع العام لكنها منفصلة عن سلطة الوزراء، والذين يكتفون فقط في ظل التسيير العمومي الجديد بتحديد الأهداف الكبرى مع ترك هذه الوكالات تأخذ المبادرة حول طريقة تحقيق هذه الأهداف

إنطلاقا من هذه الأسباب، فإن المنظمات غير الحكومية الشبة المستقلة أصبح لها مكانة كبيرة مقارنة بالنموذج الأمريكي وذلك من خلال الخاصيتين التي تتميز بها والتي تتمثلان في :

- كون أن سلطات الضبط المستقلة في بريطانيا هياكل فردية، فالمدير العام لا يتأسس 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 . 22

- كون قرارات سلطات الضبط البريطانية قابلة للطعن أمام الهيئة المكلفة بالمنافسة.

ويمكن القول أن هناك الكثير من اللجان والمجالس والمؤسسات المستقلة في بريطانيا في الوقت الراهن ومن أكثرها شهرة :

- مؤسسة الفيلم البريطاني

- هيئة الإذاعة البريطانية

- مجلس أبحاث الدواء

- سلسلة الطيران المدني

- مركز دراسات البيئة

ثالثا: في فرنسا: استوحى المشرع الفرنسي فكرة السلطات الإدارية المستقلة، من النموذج الأنجلوسكسوني، سواء الأمريكي تحت تسمية " agency regulatory Independent " أو البريطاني تحت تسمية " Quasi Organisation " : " governmental non autonomous". ورافق ظهور السلطات الإدارية المستقلة بفرنسا الشك والريبة في ممثلي الشعب الفرنسي، وكذا السعي لتحسين العلاقة الوظيفية بين الإدارة ومتعاملها وكذا تقديم أحسن الخدمات للمرتفقين .

وأول استعمال لعبارة "السلطات الإدارية المستقلة" من طرف المشرع الفرنسي، كان مع قانون الإعلام الآلي و الحريات رقم 78-17 الصادر في 07: يناير، 1978 الذي أنشأ اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات "CNIL" ، وكذلك أنشأ اللجنة المتعلقة بالشفافية وتعددية الصحافة - 84 رقم القانون موجب ب Commission pour la transparence et le pluralisme de

²² منصور داود، مرجع سابق ، ص 78.

937 la presse (CTPP) المؤرخ في 23 أكتوبر، 1984 كما أنشأ اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات .

هذا بالإضافة للمجلس الاعلى للسمعي البصري Le conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) المنشأ بالقانون رقم 89-25 المؤرخ في 17 يناير 1989 . 23

أما عن لجنة عمليات البورصة الفرنسية (COB) فقد عرفت تكييفات مختلفة باختلاف القوانين المؤرخ في المنظمة لها، إذ بعد أن كيفها المشرع الفرنسي في ظل الأمر رقم 67-833-28 سبتمبر 1967 بأنها هيئة خاصة ذات طابع عمومي، عرفت تغييرا جذريا بصدر القانون رقم- 96 97 المؤرخ في 02 جويلية 1996 حيث أصبح يفيها على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة .

و ما تجدر الإشارة إليه، أن مرحلة السبعينيات بفرنسا عرفت إنشاء امتساع السلطات الإدارية المستقلة. ويرجع سبب ذلك إلى أن هذه المرحلة ميزها زوال بعض التنظيمات الإدارية التقليدية، وحلت محلها السلطات الإدارية المستقلة.

غير أن الأستاذة "TIETGEN COLLY" طرحت إشكالية كيفية إدماج هذه الهيئات ضمن المنظومة القانونية الفرنسية، انطلاقا من أنها تثير :

- مسألة منح اختصاص السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

- ومسألة الاعتراف بسلطة العقاب على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الفرنسي نظم شروط التوظيف لدى السلطات الإدارية المستقلة بموجب القانون رقم - 84 16 المؤرخ في 11 يناير، 1984 على عكس المشرعين الأمريكي والبريطاني اللذان أخضعا طريقة التوظيف لدى السلطات الإدارية المستقلة لقانون الوظيفة العمومية، الذي تشترك فيه جميع الأسلاك. هذا فيما يخص ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، والآن سنأتي إلى كيفية ظهور السلطات الإدارية المستقلة بالجزائر 24.

الفرع الثاني: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري

²³ قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و سلطة الضبط للبريد و المواصلات، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة ابو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية: 2010/2009، ص18.
²⁴ قوراري مجدوب، المرجع نفسه، ص19.

تعد التجربة الجزائرية في مجال الضبط الاقتصادي عبارة عن تجربة حديثة مقارنة بالنماذج الرائدة في هذا المجال، حيث تأخر إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر إلى غاية 1990 أين انشأ المشرع أول سلطة إدارية مستقلة وهي المجلس الأعلى للإعلام . 25

و يسهر المجلس على مراقبة كيفية ممارسة حرية التعبير، كما يضمن استقلالية القطاع العمومي للبت الإذاعي والتلفزي، ورغم تمتع المجلس الأعلى للإعلام بصلاحيات واسعة إلا أنه لم يستغلها بالنظر إلى إنشاء فرع مختص في جرائم الصحافة لمحكمة الجزائر، و إيقاف نشر بعض الصحف إلى جانب أنه لم يقيم بنشر أي تقرير سنوي بالرغم من أنه ملزم بذلك و قد تم حل المجلس الأعلى للإعلام سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي رقم 252 /93 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام .

26

أما في المجال الاقتصادي تم إحداث العديد من هيئات الضبط الاقتصادي كلفت بمهام مراقبة وضبط النشاطات الاقتصادية التابعة لها بعدما تم تحريرها لصالح المبادرة الخاصة في ظلّ انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لصالح السوق الذي ترتب عليه حلول الضبط محل التنظيم في تأطير السوق. 27.

وسنتعرض السلطات الادارية المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي حسب ظهورها كالاتي:

1-مجلس المنافسة:

حيث يعتبر أداة أساسية في تطبيق التشريع المضاد للممارسات المنافية للمنافسة، فهو أداة ضبط وتنظيم للحياة الاقتصادية التي تسود فيها المنافسة الحرة، وقد تم إنشاؤه بمقتضى الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة (ملغى)، بنص المادة رقم 16 ، فهذا الأمر لم يكيف مجلس المنافسة على أنه سلطة ادارية مستقلة، فجاء الأمر 03-03 على اعتباره سلطة ادارية في المادة 23 ، لتكتمل عبارة السلطات الإدارية المستقلة في القانون 08-12 في المادة 9 التي عدلت المادة 23 من

²⁵ بوجملين وليد، مرجع سابق ، ص14.

²⁶ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص20.

²⁷ LAKEHAL Salah, « Étendue du phénomène de la déréglementation en

matière économique en Algérie », Les Annales de l'Université d'Alger 1, n° 33, 2019, p.707.

الأمر 03-03 بقولها « : تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص " مجلس المنافسة " تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي ، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة 28 .».

2- لجنة الاشراف على التامينات:

لقد تم إنشاء لجنة للإشراف على مجال التأمينات بموجب الأمر رقم 07/95 المتعلق بالتأمينات ، حيث نصت المادة رقم 209 ف 1 و 4 منه على أنه : « تمارس إدارة الرقابة مراقبة الدولة لنشاط التامين.

ويقصد بإدارة الرقابة، الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات،» وقد أصبحت تسمى بموجب القانون 04/06 المعدل والمتمم للأمر 07/95 بلجنة الإشراف على التأمينات ، حيث نصت المادة 26 التي تعدل المادة 209 من الأمر رقم 07/95 على : « تنشأ لجنة الإشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية». 29

3- سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية:

نص القانون 04-18 والذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية على سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية بنص المادة 11 منه ، والذي جاء في مضمونها تنشأ " سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتدعى في صلب النص "سلطة الضبط . "ويكون مقرها في مدينة الجزائر". 30

²⁸ قانون 12-08 مؤرخ في 21 جمادي الثانية عام 1429 الموافق 25 يونيو سنة 2008 ، يعدل ويتمم الأمر 03-03 مؤرخ في 19 جمادي الأول عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة، ج ر العدد 36 الصادر في الأربعاء 28 جمادي الثانية عام 1429 الموافق 2 يوليو سنة 2008 ، ص 12 .

²⁹ قانون رقم 04-06 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 ، يعدل ويتمم الأمر رقم 07-95 مؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 يناير 1995 ، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 15 ، الصادر في الأحد 12 صفر عام 1427 الموافق 12 مارس 2006 ، ص 6.

³⁰ قانون رقم 04-18 مؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق 10 مايو سنة 2014 ، يحدد القواعد العامة للبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر العدد 27 ، الصادر في الأحد 27 شعبان عام 1439 الموافق 13 مايو سنة 2018 ، ص 9.

-إن أول ظهور لسلطة الضبط في مجال الاتصالات كان بموجب القانون 03-2000 (ملغى) الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات السلكية ولا سلكية 31،

4- سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية:

تم إنشاؤها بموجب القانون 06-2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2001 حيث تنص المادة 298 منه على « : تحدث لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.» وقد صدر المرسوم التنفيذي في سنة 2001 لتنظيم نشاطات صنع التبغ وتوزيعه، و الذي تم إلغائه بموجب المرسوم التنفيذي 04-331 الذي يحدد تنظيم ممارسة هذا النشاط الصنع والتوزيع والاستيراد.

5- لجنة ضبط الكهرباء والغاز:

بغرض السير التنافسي والشفاف لسوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز لفائدة المستهلكين والمتعاملين، تم إنشاء لجنة لضبط هذا القطاع حيث نصت المادة 111 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على : « تحدث لجنة ضبط الكهرباء والغاز، تدعى " اللجنة ".» ليأتي تفصيل هذه اللجنة في المادة 112 منه على أن « : لجنة الضبط هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي» 32

6- سلطة ضبط النقل:

تحقيقاً للسير التنافسي والشفاف لسوق النقل لفائدة المستهلكين والمتعاملين 33 ، تم إنشاء سلطة لضبط النقل حيث نصت المادة رقم 102 من القانون 11/02 المتضمن قانون المالية لسنة 2003 على أنه : « تنشأ سلطة لضبط النقل تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.. 34 ».

³¹ قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05 جمادى الأولى عام 1421 الموافق لـ 05 غشت 2000 ، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر العدد 48 ، مؤرخ في الأحد 6 جمادى الأولى عام 1421 الموافق لـ 6 غشت سنة 2000 ، المعدل والمتمم، ص8 ، ملغى.

³² قانون رقم 01-02 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير 2002 ، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر العدد 08 ، الصادرة في الأربعاء 23 ذي القعدة عام 1422 الموافق 6 فبراير 2002 ، المعدل والمتمم، ص 17.

³³ قوراري مجدوب، مرجع سابق ، ص34.

³⁴ قانون رقم 11/02 مؤرخ في 20 شوال 1423 الموافق 24 ديسمبر سنة 2002 ، المتضمن قانون المالية 2003 ، ج ر العدد 86 ، الصادرة في 21 شوال عام 1423 الموافق 25 ديسمبر سنة 2002 ، ص 38 .

7- سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه:

يهدف السير الحسن للخدمات العمومية للمياه أنشأت سلطة الضبط للمياه، و هي هيئة إدارية عمومية غير قضائية تتمتع بالشخصية المعنوية هدفها ضبط قطاع المياه ، وتحسين علاقة الإدارة بموظفيها مع ضمان عدم تدخل السلطة التنفيذية – وزارة الموارد المائية - لدى تأديتها لمهامها 35 ، حيث نصت المادة 65 من القانون 12/05 المتعلق بالمياه : « يمكن أن تمارس مهام ضبط الخدمات العمومية للمياه سلطة إدارية مستقلة 36 ».

8- الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته:

لقد أنشأ المشرع هيئة وطنية لمكافحة الفساد بشتى أنواعه، حيث نصت المادة 17 من القانون 01/06 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته: « تنشأ هيئة وطنية مكلفة بالوقاية من الفساد ومكافحته قصد تنفيذ الإستراتيجية الوطنية في مجال مكافحة الفساد ، «ليعطي لهذه الهيئة الصفة السلطوية والإدارية والاستقلالية في المادة 18 من نفس القانون المذكور أعلاه بنصها : الهيئة سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، توضع لدى رئيس الجمهورية تحدد تشكيلة الهيئة وتنظيمها وكيفية سيرها عن طريق التنظيم .» .

لقد انتهت إشكالية مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة بمجملها من خلال إقرار التعديل ا لدستوري لسنة 2016 هذه الهيئة في المادة 202 منه بنصها : « تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية . تتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية... » .

ونظرا لأهمية عمل هذه الهيئة قد وضعت مباشرة لدى رئيس الجمهورى ، وحددت الاستقلالية الإدارية والمالية واستقلالية أعضائها أثناء تأديتهم مهامهم بموجب الدستور ، ليتغير الأمر والاسم

³⁵ سهيلة بوخميس، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر، حوايات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية و الانسانية، العدد 13 ، ديسمبر 2015 ، ص 400.

³⁶ قانون رقم 12/05 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 غشت سنة 2005 ، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60 ، الصادرة في الأحد 30 رجب عام 1426 الموافق 4 سبتمبر سنة 2005 ، المعدل والمتمم، ص 10 .

بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 بموجب المادة 204 منه : « السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته مؤسسة مستقلة».

9- سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام:

تم استحداث سلطة لضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام ، تقوم بتنظيم وتنفيذ الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام عن طريق آراء موجهة للمصالح المتعاقدة وهيئات الرقابة ولجان الصفقات العمومية ولجان التسوية للنزاعات والمتعاملين الاقتصاديين ، هذه الهيئة جاءت في إطار الرغبة في تفعيل تنمية اقتصادية مقابل ترشيد النفقات، ولقد نصت المادة 213 من المرسوم الرئاسي 247/15 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على انه: « تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية سلطة لضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تتمتع باستقلالية التسيير . وتشمل مرصدا للطلب العمومي وهيئة وطنية لتسوية النزاعات...»³⁷ .

10- سلطة ضبط السوق للحبوب الموجهة لتغذية الحيوانات

لقد تضمن قانون المالية لسنة 2015 إنشاء سلطة جديد موجهة لضبط السوق الخاصة بالحبوب الموجهة لتغذية الحيوانات ، وذلك في المادة 32 المعدلة للمادة 23 من قانون الرسم على رقم الأعمال التي تنص على: « تحدث سلطة الضبط سوقا للحبوب الموجهة لتغذية الحيوانات .»³⁸، وقد أوكل لتنظيم مهمة تنظيمهما وسيرها ومهامها ، على أنه في انتظار تنصيب هذه السلطة يمكن لوزير الفلاحة تكليف الديوان الوطني المتعدد المهن للحبوب مهمة ضبط سوق الحبوب الموجهة لتغذية الحيوانات.

11- وكالتا ضبط المحروقات:

بموجب القانون 07/05 المتعلق بالمحروقات المعدل والمتمم تم إنشاء وكالتين لضبط قطاع المحروقات وذلك بنص المادة 12 على : « تنشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية

³⁷ مرسوم رئاسي 247/15 مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50 ، الصادر في الأحد 6 ذي الحجة عام 1436 الموافق 20 سبتمبر سنة 2015، ص 13 .

³⁸ قانون رقم 10/14 مؤرخ في 8 ربيع الأول عام 1436 الموافق 30 ديسمبر سنة 2014 ، يتضمن قانون المالية لسنة 2015 ، ج ر العدد 78 ، الصادرة في الأربعاء 9 ربيع الأول عام 1436 الموافق 13 ديسمبر سنة 2014 ، ص 13 .

القانونية والاستقلالية المالية تدعيان في صلب النص وكالتي المحروقات...»³⁹ ، ليأتي الأمر 10/06 المعدل والمتمم لقانون 07/05 ويحدث تغير طفيف في صياغة المادة ، ومع هذا التغير هو لم ينف عنها الاستقلالية الإدارية بموجب أنه أبقى للوكالة الشخصية المعنوية حيث جاء في نص المادة 12 منه: « تنشأ وكالتان وطنيتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تدعيان وكالتي المحروقات .». وتتمثل الوكالتان في الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات، حيث نصت المادة 12 فقرة 1 مط 1 من القانون 07/05 المتعلق بالمحروقات المعدلة والمتممة بنص المادة 2 من الامر 10/06 على : « وكالة وطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات ، وتدعى في صلب النص " سلطة ضبط المحروقات " .»، وتم تحديد صلاحيات هذه الوكالة في المادة 13 من نفس القانون المذكور أعلاه . و الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات ، فنصت المادة 12 فقرة 1 مط 2 من القانون 07/05 المتعلق بالمحروقات المعدلة والمتممة بنص المادة 2 من الأمر 10/06 على : « وكالة وطنية لتثمين موارد المحروقات وتدعى في صلب النص " ألفت " .» وقد حددت المادة 14 من القانون المذكور أعلاه صلاحيات هذه الوكالة.

12- الوكالتان المنجميتان:

عمدت الدولة الجزائرية قصد تسيير المنشآت الجيولوجية والممتلكات المنجمية ومراقبة المناجم ، إلى إنشاء جهازين يتكفلان بذلك، كيفهما المشرع الجزائري في إطار القانون المنشئ لهما صراحة بالسلطات الإدارية المستقل ، وهما:

الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية : حيث نصت المادة 44 من القانون 10/01 المتعلق بالمناجم (ملغى) على : « تنشأ وكالة وطنية للممتلكات المنجمية ، وهي سلطة إدارية مستقلة .. » وقد حددت نفس المادة صلاحياتها.

الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية : والتي أنشئت بموجب نص المادة 45 من القانون 10/01 المتعلق بالمناجم(ملغى) على هذه الوكالة بنصها « : تنشأ وكالة للجيولوجيا والمراقبة

³⁹ قانون رقم 07/05 مؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1426 الموافق 28 أبريل سنة 2005 ، يتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50 ، الصادرة في 12 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 9 يوليو سنة 2005 ، ص 9.

المنجمية ، وهي سلطة إدارية مستقلة...» ، وقد حددت مهامها في المادتين 44 و 45 من نفس القانون المذكور أعلاه.

وبصدور القانون 05/14 المتضمن قانون المناجم الذي ألغى القانون 10/01 تغير اسم الوكالتين من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية إلى وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر . أما الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية فتغير اسمها إلى الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية.

40

المبحث الثاني: تنظيم سلطات الضبط الاقتصادي

اعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بالاستقلالية بصورة صريحة وهي: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، عكس بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يُضفَ عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، مثل مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ومجلس المنافسة.

إن استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي تختلف من سلطة إلى أخرى وبالرجوع إلى القوانين المنشئة لهذه السلطات نجد بعض النصوص التي تنص على الاستقلالية العضوية (مطلب أول) وفي نصوص أخرى نجد الاستقلالية الوظيفية (مطلب ثان).

المطلب الأول: الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي:

تستند الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي على توفر العديد من العوامل منها التركيبية البشرية لهذه الهيئات ، وإلى أسلوب تعيينها والجهات التي يعود لها الاختصاص في ذلك ، و إلى النظام القانوني الخاص بالأعضاء المسيرين لهذه الهيئات.

الفرع الأول: التشكيلة البشرية

40 فاطمة الزهراء عوماري، النظام القانوني للسلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية نموذجا، اطروحة دكتوراه في القانون العام المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة احمد دراية ، ادرار ، السنة الجامعية : 2021/2020 ، ص26-27.

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

فصفة الجماعة تعتبر أحد العوامل القوية للاستقلالية لأنها ذات طبيعة من شأنها أن تخلق نوعا من التوازن بين تأثير مصالح مختلف السلطات و الجهات التي يعين من بينها أعضاء الطاقم كما أنها تضمن إجراء مداولة جماعية حول مواضيع حساسة أو مسائل معقدة، مما يشكل ضمانة للموضوعية و الجدية في اتخاذ القرارات والحلول المتوصل إليها.⁴¹

اولا : الطابع الجماعي و المختلط

إن المشرع الجزائري أخذ بنظام الطابع الجماعي لتشكيل أعضاء السلطات الإدارية المستقلة مع اختلاف عدد الأعضاء من سلطة إلى أخرى حيث توزع كالاتي:

- السلطات التي تتكون من أربعة أعضاء هي لجنة ضبط الغاز والكهرباء، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه ، ووكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر.

-السلطات التي تتكون من خمسة أعضاء هي الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية، ولجنة الإشراف على التأمينات، والسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، اللجنة المصرفية.

- السلطات التي تتكون من ستة أعضاء هي وكالتا ضبط المحروقات، اللجنة المصرفية بمقتضى الأمر 11/03 المتعلق بالنقد والقرض.

-السلطات التي تتكون من سبعة أعضاء هي الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عملية البورصة التي احتفظت بنفس العدد الذي نص عليه المرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة في المادة 19 منه (رئيس وستة أعضاء)، مع التغيير في صفات أعضاء التشكيلة والجهات المقررة لها مقارنة بالقانون 04/03 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، حيث أعطى للوزير المكلف بالمالية و المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين حق اقتراح عضوا في هذه السلطة، إضافة إلى التمثيل من قبل وزارة التعليم العالي، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية.

⁴¹ ميمون الطاهر، مرجع سابق ، ص 511.

-السلطات التي تتكون من ثمانية أعضاء هي اللجنة المصرفية التي كانت تشكيلتها تضم ستة أعضاء بمقتضى القانون رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض، ليصبح العدد ثمانية أعضاء بمقتضى الأمر 04/10 والتي كانت تضم خمسة أعضاء في قانون النقد والقرض 10/90 الملغى.

-السلطات التي تتكون من تسعة أعضاء هي مجلس النقد والقرض ، سلطة ضبط السمعي البصري

-السلطات التي تتكون من عشرة أعضاء هي الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيات الإعلام والاتصال ومكافحتها والتي تضم مجلس التوجيه و مديرية عام ، فالنسبة لمجلس التوجيه يضم ثمانية ممثلين يترأسهم رئيس الجمهورية ، والمديرية العامة يديرها مدير عام يعين بمرسوم رئاسي.

-السلطات التي تتكون من اثنا عشرة عضواً هي مجلس المنافسة الذي تأرجح فيه عدد أعضاء مجلس المنافسة من اثنا عشرة عضو إلى تسعة أعضاء ليعود العدد إلى اثنا عشرة عضواً.

-السلطات التي تتكون من أربعة عشرة عضواً هي سلطة ضبط الصحافة المكتوبة.

-السلطات التي تتكون من خمسة عشرة عضواً هي السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي.

تانياً: تعدد وتنوع الاعضاء

أما بخصوص الطابع المختلط للتركيب البشرية فباستقراء القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة نجدها قد ضمت فئة الخبراء أو المهنيين والقضاة والأساتذة وممثلي الهيئات.

فئة الكفاءة مطلوبة على سبيل المثال في كل من:

مجلس النقد والقرض ، اللجنة المصرفية ، لجنة الإشراف على التأمينات ، مجلس المنافسة ، سلطة ضبط السمعي البصري ، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية ، سلطة ضبط تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها ، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني .

أما فئة المهنيين وذوي التخصص فنجد مجلس المنافسة، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي

كما تضم تشكيلة السلطات الإدارية المستقلة فئة القضاة مثل سلطة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، والسلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، والهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحته، واللجنة المصرفية، مجلس المنافسة وهذا طبقا للمادة 24 من القانون 03/03 المتعلق بالمنافسة حيث أنه وبمقتضى تعديلها بالمادة 10 من القانون 12/08 لم ينص على هذا الأمر.

وعن الفئة الممثلة للأساتذة وممثلي الهيئات و الجمعيات : فنجد سلطة ضبط تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ولجنة الإشراف على التأمينات، مجلس المنافسة .

هذا الاستقراء لبعض نصوص السلطات الإدارية المستقلة الذي يبين الفئات التي تضمها هذه السلطات من الكفاءة وذوي الاختصاص والخبرة والقضاة والمحامين والأساتذة الجامعيين والممثلين عن الهيئات المختلفة في المجتمع ، لدليل على رغبة المشرع في إعطائها سلطة إصدار قرارات عقابية لما لها من مؤهلات تظهر بتبادل الأفكار والآراء والاقتراحات لإيجاد حلا متوازن ومتوافق، غير أن هناك سلطات لم يحدد الصفة القانونية للممارسة العضوية فيها مثل سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه . لجنة ضبط الغاز والكهرباء باستثناء (المجلس الاستشاري ، وغرفة التحكيم)، ووكالتا ضبط المحروقات، الوكالتان المنجميتان ، وكان الأجدر تحديد المراكز القانونية لأعضاء هذه السلطات لما لها من أهمية اقتصادية كبيرة.

ثالثا: تعيين الاعضاء

يتيح أسلوب تعيين الرئيس وأعضاء سلطات الضبط في المجال الاقتصادي فرصة التأكد من مدى وجود الاستقلالية التي نص عليها القانون من عدمها .وما يمكن ملاحظته من خلال النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي أن أسلوب تعيين الرئيس والأعضاء يختلف فيما بين هذه الهيئات. فهناك هيئات إدارية مستقلة، يتم فيها تعيين الرئيس والأعضاء من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي كما هو الحال في مجلس النقد والقرض بعد التعديل الجديد لسنة 2003 إذ أصبح رئيس الجمهورية ينفرد بسلطة التعيين، عكس القانون القديم

أي القانون رقم 90/ 10 المتعلق بالنقد والقرض أين كان رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يتقاسمان سلطة تعيين أعضاء مجلس النقد والقرض ، والأمر كذلك بالنسبة للسلطات التالية:

- اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط البريد والمواصلات.

- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية.

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

وهيئات أخرى يتم تعيين الرئيس والأعضاء فيها من طرف السلطة التنفيذية، سواء بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ من مجلس الحكومة، بناء على اقتراح الوزير الذي تتبع إليه السلطة الضابطة في المجال المحدد لها، أو بقرار من الوزير وتنتهي مهامهم بالطريقة نفسها وما يمكن استخلاصه أن أفراد السلطة التنفيذية بمهمة التعيين، يؤدي إلى تقليص الاستقلالية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة أو إلى الحد منها.⁴²

الفرع الثاني: نظام العهدة

العهدة هي النظام الذي يمارس خلاله شخص معين أم منتخب مهامه بصفة فعلية ومنتظمة⁴³ ، ونظام العهدة ضمانات من ضمانات الاستقلالية في مجال السلطات الإدارية المستقلة حيث كرس المشرع نظام العهدة لأول مرة في سلطة المجلس الأعلى للإعلام ، حيث نصت المادة 73 من القانون 07/90 المتعلق بالإعلام (ملغى) على تحديد مدة العضوية لأعضاء المجلس الأعلى للإعلام 6 سنوات وذلك بنصها : « مدة العضوية في المجلس الأعلى للإعلام ست (6) سنوات غير قابلة للإلغاء أو التجديد .» كما تم تحديد العهدة للمحافظ ب 6 سنوات ونواب المحافظ ب 5 سنوات بموجب قانون 10/90 المتعلق بالنقد والقرض (ملغى) في المادة 22 منه على : « يعين لمدة ست سنوات ويعين كل من نواب المحافظ لمدة خمس سنوات. » ، ليتم إلغاء هذه المادة بموجب الأمر 01 - 01 المعدل والمتمم لقانون 10/90 المذكور أعلاه، وبقي الأمر على حاله عند إصدار الأمر 11/03 مما يعني عدم تمتع المحافظ للبنك والنواب بضمانة العهدة ، في حين أن أعضاء اللجنة المصرفية يتمتعون بضمانة العهدة وهي خمس سنوات سواء بالنسبة للقانون 10/90 أو الأمر 11/03 المتعلقان بالنقد والقرض . أما سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية قد حدد

⁴² قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 55-56.

⁴³ قوراري مجدوب، المرجع نفسه، ص 56 .

مدة العهدة لأعضائها ب 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، وهذا بمقتضى المادة 20 من القانون 04/18 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية بنصها : « يتم اختيار الأعضاء بما فيهم الرئيس وفقا لكفاءاتهم التقنية والقانونية والاقتصادية لعهدة مدتها ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .» ، في حين أن أعضاء مجلس المنافسة يتمتعون بعهدة مدتها 5 سنوات قابلة للتجديد وهذا بنص المادتين 25 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة و 11 من القانون 12/08 المعدلة للمادة 25 من نفس الأمر المذكور أعلاه وهما على التوالي : « يعين رئيس المجلس ونائب الرئيس والأعضاء الآخرون بموجب مرسوم رئاسي لمدة (5) خمس سنوات قابلة للتجديد. » ، « يتم تجديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة كل أربع (4) سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24 أعلاه.».

ونجد في هذا الصدد سلطات إدارية مستقلة أخرى مثل الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته ، السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني ، سلطة ضبط السمعي البصري ، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي.

هذا عن السلطات الإدارية المستقلة التي تم تحديد العهدة لأعضائها في وقت توجد فيه سلطات أخرى لم يحدد لها المشرع نظام عهدة خاص بها ، كما هو الحال بالنسبة لوكالات المحروقات والمناجم ولجنة الإشراف على التأمينات مما يجعل أعضاء هذه السلطات معرضين للإقالة في أي وقت دون وجود نظام عهدة يحميهم من أهواء الجهات المعينة ، إلى جانب هذه المسألة توجد إشكاليتان أخريان وهما:

-إشكالية طول مدة العهدة و قصرها والمتأرجحة بين 6 و 3 سنوات كما في سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية.

-و إشكالية تجديد وعدم تجديد العهدة مثل سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، مجلس المنافسة ، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه ، اللجنة المصرفية ، سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عملية البورصة ، السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني.

فالاولى وجب وضع معايير توافقية خاصة بطبيعة كل سلطة تحدد على أساس مدة العهدة ، أما الثانية فإن طبيعة عدم تجديد العهدة تمنح للمهتمين مزيداً من حرية العقل ، وتقضي على جميع مخاطر التعيين ، كون أن عهدتهم غير المتجددة هو ما يمنحهم قدراً من الاستقلالية، فأعضاء

السلطة لا يسعون للحصول على عهدة أخرى بطرق ملتوية من جهة، ومن جهة أخرى لا تمنح السلطة التقديرية لجهة التعيين تحديد مدى قابلية العهدة للتجديد .

الفرع الثالث: مظاهر حياد السلطة

قصد ضمان استقلالية السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، استوجب الأمر تكريس مبدأ الحياد الذي يتضمن بدوره نظام التنافى واجراء الامتناع.

اولا: نظام التنافى

هو عدم ممارسة أي وظيفة عامة أو خاصة أو أي عهدة انتخابية مهما كان نوعه، كما لا يمكن امتلاك مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة . هذه الصيغة جاءت في مواد القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة مثل ما نصت عليه المادة 209 مكرر 1 ف2 من الأمر 07/95 المتعلق بالتأمينات المؤمنة بالمادة 27 من القانون 04/06 على: « تتنافى وظيفة رئيس لجنة الإشراف على التأمينات مع كل العهدة الانتخابية أو الوظائف الحكومية .» وهنا تحديد نظام التنافى لرئيس لجنة الإشراف على التأمينات دون بقية أعضاء اللجنة، وهذا فيه مساس بضمان حياد اللجنة أثناء عملها . في حين نجد أن سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية تطبق نظام التنافى على كل من له صفة عضو في مجلس سلطة الضبط بما فيها المدير العام لسلطة الضبط ، هذا ما نصت عليه المادة 23 من القانون 04/18 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية بنصها : « دون المساس بالأحكام التشريعية السارية المفعول تتنافى صفة عضو في مجلس سلطة الضبط وصفة المدير العام لسلطة الضبط مع أي نشاط مهني أو منصب عمومي آخر وكذا مع كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمصالح في مؤسسة تابعة لقطاعات البريد والاتصالات الإلكترونية والسمعي البصري والإعلام و الإعلام الألي.».

كما توجد بعض سلطات الضبط المستقلة يفرض عليها نظام التنافى حتى بعد انتهاء مهمتهم كما هو الحال بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز، حيث نصت المادة 121 من القانون 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات على أنه : « تتنافى وظيفة عضو اللجنة المديرة مع أي نشاط مهني، أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية أو وظيفة عمومية أو كل امتلاك مباشر أو غير مباشر لمنفعة في مؤسسة تابعة لقطاع الطاقة أو مؤسسة لها صفة الزبون المؤهل. » في حين نصت المادة 124 من نفس القانون المذكور أعلاه على : « لا يمكن لأعضاء اللجنة المديرة عند

انتهاء مهمتهم ، أن يمارسوا نشاطا مهنيا في المؤسسات الخاضعة للضبط في قطاعي الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات وذلك خلال سنتين (2) . « كذلك الوضع بالنسبة لوكالتنا المناجم فتم فرض نظام التنافى حتى بعد انتهاء مهمة أعضاء الوكالة، حيث نصت المادة 38 ف 11 و 14 من القانون 04/14 المتعلق بالمناجم على : « تتنافى وظيفة رئيس اللجنة المديرية أو العضوية فيها مع أي نشاط مهني أو عهدة انتخابية وطنية أو محلية، وكل امتلاك لمنافع في مؤسسة تابعة لقطاع النشاطات المنجمية، بصفة مباشرة أو غير مباشرة . لا يمكن لرئيس اللجنة المديرية وأعضائها ، عند انتهاء مهامهم ممارسة أي نشاط مهني في قطاع المناجم والمقالع، كما أنه لا يمكنهم ممارسة أي نشاط مهني استشاري يتعلق بالنشاطات المنجمية سواء في إطار مهنة حرة أو بأية صفة أخرى وذلك لمدة سنتين (2) . « وتم ذكر هذه السلطات على سبيل المثال لا الحصر.

إن نظام التنافى في مجال السلطات الإدارية المستقلة محدد بحالتين، حالة عدم ممارسة أي وظيفة عامة أو خاصة مع العضوية في سلطة من سلطات الضبط، والحالة الثانية هي عدم امتلاك أي مصلحة سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة من شأنها التأثير على شفافية ونزاهة عمل السلطات الإدارية المستقلة.

ثانيا: اجراء الامتناع

نظام التنحي أو الاستبعاد والذي يهدف إلى منع أعضاء سلطات الضبط المستقلة من المشاركة في المداولات المتعلقة بقضايا تربطهم مصلحة بهم ، أو لهم صلة قرابة مع أحد أطرافها، وإجراء التنحي نجده مكرس فقط في قانون المنافسة وذلك بمقتضى المادة 29 ف 1 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة بنصها : « لا يمكن أي عضو في مجلس المنافسة أن يشارك في مداولات تتعلق بقضية له فيها مصلحة أو يكون بينه وبين أحد أطرافها صلة قرابة إلى الدرجة الرابعة أو يكون قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية .» فهذه المادة توضح أن إجراء التنحي وجب إعماله سواء كانت المصلحة شخصية ومباشرة متعلقة بأحد أعضاء مجلس المنافسة ، أو غير مباشرة إذا ما تعلق الأمر بأحد أقارب العضو حتى الدرجة الرابعة أو مصلحة أحد المتعاملين الاقتصاديين المتابعين أمام المجلس.⁴⁴

المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي:

⁴⁴ فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق، ص 47.

تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي بدرجة من الاستقلالية الوظيفية وهو ما يظهر من خلال صلاحياتها الواسعة في اتخاذ القرار، وهي صلاحيات اكتسبتها أصلا من السلطة التنفيذية، إثر انتقال الدولة من دولة منظمة إلى دولة ضابطة، حيث تم إعادة النظر في توزيع الاختصاصات والمهام المسيرة للإصلاحات.

ترتكز استقلالية هذه السلطات من الناحية الوظيفية على مجموعة من العناصر التي يمكن حصرها في: اختصاص وضع أنظمتها الداخلية، منح الشخصية المعنوية لها و عنصر يرتبط بالاستقلال المالي وكذلك الاستقلال الإداري.

الفرع الأول: وضع السلطات لنظامها الداخلي

إن إعداد أو وضع السلطات الإدارية المستقل لنظامها الداخلي ما هو إلا نتيجة لتحقيق الاستقلالية الإدارية، وهو أمر منطقي، فتحقيق هذه الأخيرة تستدعي وضع السلطات الإدارية المستقلة لنظام يتضمن توضيح القواعد المتعلقة بالأعضاء (الحقوق والواجبات) و القواعد المتعلقة بإجراءات العمل فيما يخص عرض النزاعات الناشئة و كفايات الفصل فيها، وهذا راجع كون السلطات الإدارية المستقلة هي الأقدر على معرفة كيفية تسييرها.⁴⁵

ونذكر في هذا الصدد، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فبالرجوع إلى أحكام القانون المنشئ لها، نجد أنّ المشرع الجزائري خوّل اللجنة الحق في إعداد نظامها الداخلي والمصادقة عليه خلال اجتماعها الأول.⁴⁶

أما سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فيمكن الاعتماد على امكانياتها في وضع نظامها الداخلي، إذ جاءت المادة 26 من القانون 04/18 لتوضيح أكثر بنصها " يتم إعداد القانون الأساسي والنظام الداخلي لمستخدمي سلطة الضبط وكذا تنظيم المديرية العامة من طرف المدير العام، وتتم المصادقة عليهم من طرف مجلس سلطة الضبط ونشرهم في النشرة الرسمية لسلطة الضبط"⁴⁷

⁴⁵ فاطمة الزهراء عوماري، المرجع نفسه، ص52.

⁴⁶ المادة 26 من المرسوم التشريعي رقم 10/93، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

⁴⁷ سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية قراءة في المهام والصلاحيات من خلال احكام القانون 04/18، مجلة العلوم الانسانية، المجلد 34، عدد 1، ص193.

إلا أن بعض السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية فيما يخص وضع نظامها الداخلي، وهذا ما يقلص من استقلاليتها من الجانب الوظيفي.

ونذكر على سبيل المثال مجلس المنافسة، الذي يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم⁴⁸ ، وهو الأمر نفسه في مجال النشاط المنجمي، بحيث تنص المادة 51 من القانون رقم 10/01 المتضمن قانون المناجم على أن « : تتمتع كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بنظام داخلي، يتخذ بموجب مرسوم. » .

الفرع الثاني: التمتع بالشخصية المعنوية

تطلق الشخصية المعنوية في القانون على كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً أو مجموعة من الأموال ترمي لتحقيق غرض معين ، فتصبح هذه المجموعة من الأفراد أو الأموال في حد ذاتها من عداد الأشخاص القانونية لتمتعها بالشخصية المعنوية المستقلة ، أي أنها تصبح متمتعة بالأهلية القانونية تماما كالأشخاص الطبيعيين ، وبالتالي يكون لها القدرة أو المكنة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، فالمشرع بإصباغه الشخصية المعنوية يكون قد أدرك أهمية ذلك ، حيث إنها ضرورية من أجل ممارسة هذه السلطات لوظائفها وتعد استكمالاً لاستقلاليتها.⁴⁹

وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة نجد أن غالبيتها أعطاهها المشرع الشخصية المعنوية (مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه، الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، سلطة ضبط مستقلة لتنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، سلطة ضبط السمعي البصري السلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، الهيئة الوطنية للوقاية من الجرائم المتصلة بتكنولوجيا الإعلام والاتصال ومكافحته، السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، الهيئة الوطنية لحماية الطفولة، وكالتا المحروقات والمناجم (مقارنة بتلك التي لم يمنحها هذه الوضعية) لجنة الأشرف على التأمينات، مجلس النقد

⁴⁸ تنص المادة 31 من الامر 03/03 والمتعلق بالمنافسة على ان « يحددتنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم. » .
⁴⁹ عبد الحق مزردى، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر و المغرب – دراسة مقارنة – اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، فرع القانون الاداري ، تخصص :النشاط الاداري و المسؤولية الادارية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة العربي التبسي ، تبسة ، السنة الجامعية : 2017/2018 ، ص416.

والقرض، اللجنة المصرفية، سلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المجلس الوطني لحقوق الإنسان). ، ومنح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة يترتب عنه تمتعها بأهلية التقاضي الذي يمكنها من رفع دعوى على الغير أمام القضاء، كما يجعلها تتحمل مسؤولية تصرفاتها اتجاه الغير، بالإضافة إلى اكتسابها أهلية تسمح لها بالتعاقد ، أي إبرام العقود في إطار مهامها ونشاطاتها .⁵⁰

الفرع الثالث: الاستقلال المالي

إلى جانب هذه المظاهر الدالة على استقلالية السلطات الإدارية المستقلة توجد الركيزة الأساسية و المحركة لفعالية هذه المظاهر ألا وهي الاستقلالية المالية، والتي يمكن بواسطتها الابتعاد الكلي عن الضغوطات التي قد تمارسها السلطة التنفيذية صاحبة التمويل المالي، مما يحقق مبدأ الحياد في ممارسة المهام المخولة لها⁵¹.

ويقصد به تموين السلطات الإدارية المستقلة بموجب موارد خاصة بها خارج عن المساعدات التي يمكن أن تأتي من قبل الدولة، زيادة على ذلك يجب أن تتمتع باستقلالية تنفيذ ووضع سياستها المالية وأن تتمتع باستقلالية في تسيير كذلك لميزانيتها⁵².

وقد اعترف المشرع الجزائري بالاستقلال المالي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وذلك بصفة صريحة .⁵³

وتعتبر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها السلطة الإدارية المستقلة الوحيدة الأكثر استقلالية في جانبها المالي مقارنة بالسلطات الإدارية المستقلة الأخرى الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي، كاللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة... الخ، التي تعتمد على موارد الدولة قصد تسييرها والقيام بوظائفها، بالتالي تبعيتها للسلطة التنفيذية من هذا الجانب.

⁵⁰ فاطمة الزهراء عوماري، مرجع سابق ، ص55.

⁵¹ فاطمة الزهراء عوماري، المرجع نفسه ، ص55.

⁵² نبيل موساوي ، حياد السلطات الإدارية المستقلة ، اطروحة دكتوراه في القانون ، تخصص: القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم القانون العام ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، السنة الجامعية : 2019/2018 ، ص187.

⁵³ المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 بعد تعديلها بموجب القانون رقم 04/03 ، المؤرخ في 17 فيفري 2003 ، المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 10/93 ، المؤرخ في 23 ماي 1993 ، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

كما تعتمد سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية على مواردها الخاصة في تمويلها، وقد نصت المادة 11 من القانون 04/18 صراحة على تمتع السلطة بالاستقلال المالي، وجاءت المادة 28 للتأكيد على ذلك بنصها تشتمل موارد سلطة الضبط في مكافآت مقابل أداء الخدمات، الأتاوى، المصاريف المتعلقة بمنح الأرقام وتسييرها، المصاريف المتعلقة بمنح الأرقام وتسييرها، نسبة مئوية من ناتج المقابل المالي المستحق بعنوان الترخيص والرخصة والترخيص العام...الخ.⁵⁴

الفرع الرابع: الاستقلال الاداري

يظهر استقلال السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجال الاقتصادي والمالي من هذا الجانب، نتيجة كون البعض منها هي التي تقوم بتحديد مهام المستخدمين وتصنيفهم وتحديد رواتبهم، كما أنّ تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتّقنية يكون تحت سلطة رئيس هيئة من الهيئات المستقلة.

وتطبيقاً لهذه الأحكام، نذكر على سبيل المثال لجنة تنظيم عمليات البورصة -ومراقبتها، بحيث تنص المادة 03 من النظام رقم 03/2000 ، المؤرخ في 28 سبتمبر 2000 ، المتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتّقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على أن " :تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتّقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة"، أما المادة 7 من نفس النظام فتتص على أن " :تحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة" .

وهو الأمر نفسه بالنّسبة لمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة ضابطة في مجال المنافسة، بحيث هي التي تحدد مهام المستخدمين وتصنيفهم، وكما أنّ التنسيق والتنشيط للمصالح الإدارية يكون تحت سلطة رئيس المجلس، وهو ما جاء في نص المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 44/96 ،المؤرخ في 17 جانفي 1996، الذي يحدد النظام الداخلي في مجلس المنافسة، ج.ر عدد 5 سنة 1996 :« يتولى الرئيس الإدارة العامة لمصالح مجلس المنافسة وفي حالة حدوث مانع له يخلفه أحد نائبيه.

ويمارس السلطة السلمية على جميع المستخدمين» .

⁵⁴ سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية قراءة في المهام والصلاحيات من خلال احكام القانون 04/18، مجلة العلوم الانسانية ، المجلد 34 ، عدد 1 ، ص193.

خلاصة الفصل الاول

يعتبر إحداث سلطات الضبط الاقتصادي استجابة لإرادة السلطات العمومية في تكريس الإصلاحات المؤسساتية في إطار تحوّل دور و وظيفة الدولة من متدخلة إلى ضابطة، ذلك أن دخول الجزائر مرحلة الإصلاحات الاقتصادية المترجمة في مختلف النصوص القانونية المكرسة للتوجه الليبرالي في تنظيم وتأطير الاقتصاد، يستلزم إحداث أجهزة ضبط تتولى التطبيق العملي لتلك النصوص على ارض الواقع.

فسلطات الضبط الاقتصادي هي أسلوب جديد من أساليب إدارة المرافق العامة، حيث نلاحظ من خلاله حياد الدولة في قيامها بمهامها، فهي لا تخضع لا لسلطة رئاسية ولا وصائية، إلا أن هذا لا يمنعها من كونها هيئات تابعة للدولة وتعمل داخل السياسة العامة لها .

وبالرغم من حداثتها و أهمية الدور الذي تقوم به إلا أنها لم تحظى بوجود نص يحدد تعريفا واضحا لها، إلا أن المشرع الجزائري خصها بمجموعة من الخصائص تمثلت في الطابع السلطوي والإداري، وكذلك الطابع الاستقلالي والذي يتميز بالاستقلالية العضوية والمتمثلة في الطابع الجماعي والمختلط، وتنوع الأعضاء والاستقلالية الوظيفية من اجل تحقيق الحياد، من خلال

منحها الشخصية المعنوية والحق في إنشاء نظامها الداخلي وكذلك منحها استقلالها الإداري والمالي، إلا أن هذه الاستقلالية تعتبر نسبية لما يقع عليها من قيود وحدود.

الفصل الثاني

تدخل سلطات الضبط

الاقتصادي في رقابة النشاط

الاقتصادي

بالرغم من الاستقلالية الشكلية التي تُمنح للسلطات الإدارية المستقلة في النصوص القانونية المنشئة لها، فإن الفعالية الحقيقية لهذه السلطات لا تتحقق إلا من خلال ممارستها الفعلية. وإذا كان الهدف الأساسي من إنشاء هذه السلطات يتمثل في تنظيم تعاملات السوق ضمن إطار منافسة مشروعة وتعزيز حرية الفاعلين الاقتصاديين في السوق، ووضع إطار واضح للرقابة، فإن تحقيق هذا الهدف يتم من خلال المهام والصلاحيات الممنوحة لها وفقاً للنصوص القانونية.

منحت السلطات الإدارية المستقلة صلاحيات ومهام متنوعة تتناسب مع تحقيق مهمتها الأساسية. ولتتمكن من تنظيم كافة القطاعات الواقعة تحت سلطتها والمكلفة بضبطها، تم تقسيم هذه الصلاحيات إلى عدة أقسام. تشارك السلطات الإدارية المستقلة بذلك الإدارة في الصلاحيات التنظيمية والاستشارية والرقابية، وكذلك في القضاء فيما يتعلق بالصلاحيات العقابية والتحكيمية.

سنعرض لهذا كله في مبحثين

المبحث الأول: اختصاص التنظيم و الرقابة لسلطات الضبط الاقتصادي.

المبحث الثاني: الاختصاصات العقابية و التحكيمية لسلطات الضبط الاقتصادي.

المبحث الأول: اختصاص التنظيم و الرقابة لسلطات الضبط الاقتصادي

ان انسحاب الدولة النسبي من المجال الاقتصادي صاحبه نقل لبعض الاختصاصات التي كانت في الاصل منوطة لسلطات الادارية التقليدية لتصبح سلطات ممنوحة لهيئات الضبط المستقلة من اجل قيامها بتنظيم مختلف القطاعات التي تنتمي اليها (المطلب الاول) اضافة الى توليها مهمة الرقابة على مختلف النشاطات الحاصلة في القطاع الاقتصادي والمالي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي.

تمارس بعض سلطات الضبط الاقتصادي دورا هاما في مجال التنظيم، وذلك في نطاق النشاطات الاقتصادية او المجالات التقنية التي تتدخل فيها.

ويعرف الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي بأنه " :الوسيلة القانونية الممنوحة لها في حدود النصوص التشريعية المنشئة لها قصد تمكينها من ضبط النشاطات الاقتصادية، كل سلطة وحسب المجال الخاص بها " 55.

كما يعتبر الفقه المقارن أن ظهور السلطة التنظيمية الفرعية يقترن بتغير أساليب تدخل الدولة وظهور مصطلح الضبط مما يستلزم إيجاد وسائل قانونية جديدة تهتم بعنصر الفعالية في تسيير وإدارة الأنشطة الاقتصادية التي أصبحت لا تستجيب للنمط الإداري التقليدي 56.

الفرع الاول: مبررات منح الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

بالرجوع إلى القوانين المقارنة، نجد أنها تبرر منح السلطات التنظيمية لهيئات الادارية المستقلة لعدة أسباب، تشمل فكرة التفويض، وفكرة التنازل عن الاختصاص، وكذلك المصلحة الاقتصادية. 57.

⁵⁵ فريد زقموط، الإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015 / 2016 ، ص 48.

⁵⁶ المرجع نفسه ص 48.

⁵⁷ نبيل محمد نايل، السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في الجزائر بين الضرورة والتقليد، اطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم ، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2021/2020 ، ص 76.

أولاً: فكرة التفويض

يقصد بفكرة التفويض تفويض السلطة التنفيذية لجزء من اختصاصاتها التنظيمية لصالح السلطات الإدارية المستقلة وتم الاستدلال على هذه الفكرة بالرقابة الممارسة على الأنظمة الصادرة عن هذه السلطات.

غير انه وبالنظر لمفهوم وقواعد منح التفويض نجد ان هذه الفكرة لا تستقيم باعتبار أن السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بالاستقلالية عن السلطة التنفيذية ولا تخضع لها، كما ان التفويض لا يكون الا بنص قانوني ينص على ذلك صراحة وهو مالا يوجد في حالة هذه السلطات التي تم منح بعضها اختصاص تنظيمي بموجب القوانين المنشأة لها.

ثانياً: فكرة التنازل عن الاختصاص

يرى أصحاب هذا الرأي ان أساليب التسيير الحديثة للاقتصاد الوطني تقتضي السرعة والمرونة و هو ما لا تتوفر عليه السلطة التنفيذية ، وهو ما أدى بانسحاب الدولة من المجال الاقتصادي والمالي وتنازلها عن بعض من اختصاصاتها التنظيمية لصالح هيئات جديدة تتمثل في السلطات الادارية المستقلة غير أن هذا التنازل ليس مطلقا حسب ذات الرأي.

ثالثاً: فكرة المصلحة الاقتصادية

يرى البعض ان غاية الضبط تحقيق المصلحة الاقتصادية والتي تعد مبررا كافيا في منح المشرع الاختصاص التنظيمي للسلطات الادارية المستقلة باعتبار هذه الاخيرة تعمل من خلال هذا الاختصاص على وضع القوانين المسيرة لها موضع التطبيق السليم لها، وبمفهوم آخر فان التنظيمات التي تتخذها هذه السلطات تعتبر أكثر فعالية ودقة وسرعة نظرا لتخصص هذه الهيئات.

ونتيجة لهذه المبررات نجد أن السلطة التنظيمية الممنوحة دستوريا للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزير الأول قد تفككت أو تم تقسيمها وتجزئتها من خلال تقاسمها مع هيئات إدارية فرعية ليصبح هناك سلطة تنظيمية عامة وسلطة تنظيمية خاصة وسلطة تنظيمية وطنية

وسلطة تنظيمية محلية وهو ما أدى إلى توسيع المصادر الشكلية لقواعد القانون الإداري على غرار منح الاختصاص التنظيمي دون وجود نص⁵⁸.

الفرع الثاني: الاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطات الضبط الاقتصادي

ميز المشرع الجزائري بين سلطات الضبط المستقلة ولم يمنحها كلها هذا الاختصاص الهام لاسيما تلك الناشطة في المجال الاقتصادي التي منحت سلطة تنظيمية تقنية وهي تتعلق بتحديد الالتزامات وشروط ممارسة الحقوق المكرسة قانونا، ويتعلق الأمر بلجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية وكذا مجلس المنافسة.

أولاً: الاختصاص التنظيمي لمجلس المنافسة

تم منح هذا الاختصاص لمجلس المنافسة بموجب تعديل سنة 2008 حيث تنص المادة 34 المعدلة من قانون المنافسة على: "...في هذا الإطار يمكن مجلس المنافسة اتخاذ كل تدبير في شكل نظام او تعليمة او منشور ينشر في النشرة الرسمية للمنافسة...". وهذا من اجل ضمان الضبط الفعال للسوق وكذا السير الحسنى للمنافسة الحرة وترقيتها في المناطق الجغرافية او قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة او تكون غير متطورة بما فيه الكفاية.

وبغض النظر على تخويل المشرع لمجلس المنافسة لممارسة الاختصاص التنظيمي بناء على النص المذكور أعلاه نجد أن السلطة التنفيذية قد تنازلت أيضا على جزء من اختصاصها التنظيمي لصالح مجلس المنافسة وسيره طبقا للمادة 08 الفقرة الثانية منها والتي نصت صراحة على منح الاختصاص التنظيمي لصالح مجلس المنافسة في مجال تحديد كفاءات إخطار المجلس بموجب نظامه الداخلي الذي يعده.

ثانياً: الاختصاص التنظيمي للجنة ضبط الكهرباء والغاز

يستشف من القانون المنشأ والمنظم لعمل لجنة ضبط الكهرباء والغاز أن هذه الأخيرة تمارس سلطة تنظيمية في إطار المهام المخولة لها لا سيما بموجب المادة 115 من ذات القانون لفي العديد من المجالات من بينها تحديد التعريفات الواجب تطبيقها على الزبائن الخاضعين لنظام التعريفات وكذا تحديد مكافأة متعاملي القطاع.

⁵⁸ نبيل محمد نايل، مرجع سابق، ص 77.

اعتمدت لجنة ضبط الكهرباء والغاز قصد سد الفراغ القانوني من اجل أداء المهام المنوطة بها قرار صادر عنها سنة 2007 يحدد شروط و كفاءات منح رخص انجاز واستغلال الخطوط المباشرة للكهرباء وكذا قنوات الغاز المباشرة و هو ما يعبر عن قواعد عامة تحمل طابع تنظيمي ملزم لكل المخاطبين بهذه الإجراءات، وبالرجوع للنص المنظم والمحدد لصلاحيات اللجنة لا نجد أن المشرع حولها لإصدار قواعد عامة تنظم بها شروط منح الرخص المذكورة آنفا وبالتالي يعتبر قيام اللجنة بإصدار هذا القرار غير قانوني وذلك كونه مشوب بعيب عدم الاختصاص بتجاوز صلاحياتها والاعتداء على الصلاحيات الأصلية للسلطة التنفيذية .

ثالثا: الاختصاص التنظيمي لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية

تضطلع سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية بإعداد قواعد عامة ومجردة في مجال نظام الترخيص عن طريق وضع شروط إنشاء أو استغلال أو رفض تقديم الخدمات الخاضعة لنظام الترخيص كما تحدد إجراءات منح الترخيص بمراعاة مبادئ الموضوعية و الشفافية وعدم التمييز طبقا للمادة 34 من القانون المنظم لعمل اللجنة⁵⁹.

إضافة لذلك تضطلع اللجنة بتنظيم سوق الاتصالات الالكترونية ومن أمثلة الصلاحيات التي حولها المشرع لممارسة مهامها التنظيمية نجدها تفرض التزامات خاصة لتقاسم المنشآت الكامنة او النشطة القائمة او التي هي قيد الانجاز⁶⁰.

المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي و الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي

تعد سلطات الضبط الاقتصادي جزءا أساسيا من الهيكل التنظيمي لأي دولة، حيث تلعب دورا حيويا في الحفاظ على توازن السوق وضمان شفافية وعدالة الأنشطة الاقتصادية، لذا منحت من طرف المشرع باختصاصات رقابية واستشارية.

الفرع الاول: الاختصاص الرقابي لسلطات الضبط الاقتصادي

اخضع المشرع الجزائري النشاطات الاقتصادية لقيود شأنها شأن المجال المالي والتي تتمثل في نظام الاعتماد او الترخيص إضافة الى الرقابة على القطاعات التي تختص بها، وتختلف

⁵⁹ قانون رقم 04/18 ، مرجع سابق.

⁶⁰ نبيل محمد نايل، السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في الجزائر بين الضرورة والتقليد، اطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم ، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2021/2020 ، ص 88.

صلاحيات سلطات الضبط الاقتصادي على حسب اختصاصها فهنات من تتمتع بسلطة الاعتماد،
الترخيص أو التصريح البسيط.

اولا: الرقابة قبل الدخول الى السوق.

1 - سلطة لجنة ضبط الكهرباء والغاز في منح الترخيص

تتمتع لجنة الضبط في إطار ضبط سوق الكهرباء و الغاز بسلطة الترخيص لاستغلال المنشآت
لنشاطات إنتاج الكهرباء الموجهة للتسويق وهذا بالاعتماد على مجموعة من المقاييس⁶¹ ولعل من
أهمها ضرورة ضمان والحفاظ على التمويل الدائم والمستقر بالكهرباء ضمن إطار ما يعرف
باستمرارية المرفق العام، وعليه فان لجنة ضبط الكهرباء والغاز تتمتع بسلطة تقديرية⁶² في منح
رخصة الاستغلال لطالباها او رفضها وفي هذه الحالة يقع على عاتق اللجنة ان يكون قرارها مبررا
ومستندا الى عدم توفر عنصر او أكثر من المقاييس المنصوص عليها في القانون المنشأ للجنة.⁶³

2 - سلطة مجلس المنافسة في الترخيص بالتجميعات الاقتصادية

يمتاز الاقتصاد المعاصر بظاهرة التجميع وتركز المؤسسات بالإضافة إلى تحول الوحدات
الاقتصادية من وحدات صغيرة إلى وحدات ضخمة وهو الأمر الذي جعل منه المحرك الفعال في
تحقيق التنمية الاقتصادية.

ويعرف التجميع بأنه: " تكتل او تجمع مؤسستين أو أكثر ضمن تشكيلة قانونية معينة بغية إحداث
تغيير دائم في هيكل السوق مع فقدان كل المؤسسات المتجمعة لاستقلاليتها تعزيزا للقوة
الاقتصادية لمجموعها"⁶⁴، أما المشرع الجزائري فانه حدد معايير أو حالات تحقق التجميع في
الحالات التالية⁶⁵:

- في حالة اندماج مؤسستين أو أكثر كانت مستقلة من قبل

⁶¹ انظر المادة 13 من القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.
⁶² ميسون يسمينة ، الضبط الاقتصادي في قطاع الطاقة الكهربائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الهيئات
العمومية والحوكمة، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2014/2013، ص 43.
⁶³ نبيل محمد نايل، مرجع سابق ، ص 101.
⁶⁴ كحال سلمي، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي ، مذكرة ماجستير ، فرع قانون الاعمال، جامعة امحمد بوقرة ،
بومرداس، 2009/2008 ، ص 88.
⁶⁵ المادة 15 من الامر 03/03 المتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

- حصل شخص أو عدة أشخاص طبيعيين لهم نفوذ على مؤسسة على الأقل أو حصلت مؤسسة أو عدة مؤسسات أو جزء منها بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق اخذ أسهم في رأس المال أو عن طريق شراء عناصر من أصول المؤسسة أو بموجب عقد أو بأي وسيلة أخرى.

- أنشأت مؤسسة مشتركة تؤدي بصفة دائمة جميع وظائف مؤسسة اقتصادية مستقلة وبالنسبة لإجراءات التجميع تم تحديد شروط وإجراءات الحصول على الترخيص بعمليات التجميع بموجب مرسوم تنفيذي وهذا طبقا للمادة 22 من قانون المنافسة، بحيث اوجب المرسوم على أصحاب طلب التجميع إيداع طلب الترخيص لدى مجلس المنافسة طبقا للمواد 3، 4 من ذات المرسوم والذي حدد مكونات ملف طلب الترخيص والمتمثلة في الوثائق المذكورة في المادة 6 من نفس المرسوم المذكور أعلاه.

غير ان الاختصاص الاصيل لمجلس المنافسة في الترخيص بالتجميعات الاقتصادية قد حد منه المشرع بحيث منح امتياز استثنائي للحكومة للاستيلاء على هذا الاختصاص وهذا بحجة المصلحة العامة، وبهذا المفهوم الفضفاض وغير الدقيق للمصلحة العامة يمكن للحكومة أن تتدخل في كل مرة يرفض فيها المجلس الترخيص بالتجميع.⁶⁶

3 - اختصاص سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في الاعتماد او الترخيص

تختص لجنة الضبط بالمصادقة والترخيص بتسويق تجهيزات البريد والاتصالات الالكترونية طبقا للمواصفات و المعايير المحددة عن طريق التنظيم، وعلى ضوء هذا الاختصاص حددت سلطة الضبط على سبيل المثال إجراءات اعتماد الأجهزة الطرفية للاتصالات السلكية واللاسلكية الكهربائية ومكونات الملف المرفق بالطلب المتضمن (ملف إداري وملف تقني وكذلك العينات) الذي يتم إيداعه لدى سلطة الضبط مقابل إشعار بالوصول، بحيث لا يتجاوز اجل الرد على كل طلب خاص بشهادة الاعتماد شهرين(2) ابتداء من تاريخ ايداع ملف الطلب كاملا، هذا كأصل عام وكتنظيم نظري قد يتصادف مع واقع لا يعكس هذه المدة التي منحها السلطة لنفسها لدراسة الطلبات ويمتد لأشهر أخرى.

⁶⁶ نبيل محمد نايل، مرجع سابق، ص 103-104 .

كما تختص سلطة الضبط بمنح التراخيص العامة لإنشاء أو استغلال شبكات الاتصالات الالكترونية وتوفير خدمات الاتصالات الالكترونية وتراخيص الشبكات الخاصة وكذا تراخيص تقديم خدمات و اداءات البريد، ومثال عنها قرار مجلس سلطة الضبط المتعلق بالترخيص للتسويق التجاري لخدمات الجيل الرابع في الولايات الإضافية للسنة الثانية للمتعامل الوطنية لاتصالات الجزائر.⁶⁷

ثانيا: الرقابة بعد الدخول إلى السوق.

1-المهام الرقابية للجنة ضبط الكهرباء والغاز

أوكل المشرع للجنة الضبط مجموعة من المهام تتمثل أساسا في ضمان احترام التنظيم التقني والاقتصادي والبيئي ، وحماية المستهلكين وشفافية إبرام الصفقات وعدم التمييز بين المتعاملين⁶⁸. وعليه تضطلع اللجنة في إطار ممارسة مهامها الرقابية بالعديد من المهام⁶⁹ بحيث تسهر على ضمان السير التنافسي والشفاف لسوقي الكهرباء والغاز لفائدتي المستهلكين والمتعاملين بما يضمن التوازن في السوق.

زود المشرع لجنة الضبط في إطار مهامها الرقابية بإمكانية طلبها من المتعاملين المتدخلين في السوق تزويدها بكل المعلومات الضرورية، كما ألزم المشرع المتعاملين بضرورة إيداع نسخة من عقد بيع أو شراء الطاقة الكهربائية أو الغاز سواء تعلق الأمر بالسوق الوطنية أو بتصدير الكهرباء واستيرادها⁷⁰.

2 - المهام الرقابية المسندة لمجلس المنافسة

يتمتع مجلس المنافسة باختصاصات وصلاحيات هامة وواسعة في مجال المنافسة بحيث نجد أن المشرع ألزم مجلس المنافسة في سبيل محاربة كل ممارسات الهيمنة أو التعسف في السوق بالقيام بكل الأعمال الضرورية بقوة القانون لوضع حد لهذه الممارسات وإعادة فسح المجال للمنافسة

⁶⁷ المرجع نفسه، ص 105 .

⁶⁸ المادة 02 من القانون رقم 01/02 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

⁶⁹ انظر المواد 34 ، 113، 46، 114 ، 115، من القانون رقم 01/02 ، المرجع نفسه.

⁷⁰ ميسون يسمينة، مرجع سابق، ص 79 .

الحرّة والشفافية⁷¹، وعليه يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه الرقابية بمنع الممارسات المقيدة للمنافسة ونذكر منها⁷²:

- الممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها أو الإخلال بها في نفس السوق ونفس الأمر بالنسبة للأعمال المؤدية للمنح من دخول السوق أو في ممارسة النشاطات التجارية فيها ويدخل في هذا المجال أيضا عرقلة تحديد الأسعار حسب قواعد السوق عن طريق التشجيع المصطنع لارتفاع الأسعار أو لانخفاضها.
- التعسف الناتج عن وضعية هيمنة على السوق أو احتكارها أو على جزء منها قصد منع الدخول للسوق أو ممارسة النشاطات التجارية فيه، وكذا تطبيق شروط غير متكافئة لنفس الخدمات تجاه الشركاء التجاريين مما يحرمهم منافع المنافسة.
- التعسف في مجال المنافسة كاستغلال وضعية التبعية لمؤسسة أخرى بصفتها زبونا او ممونا ومثال عنها رفض البيع بدون مبرر شرعي وكذا البيع بسعر منخفض مقارنة بالتكاليف الحقيقية بهدف منع مؤسسة أخرى من دخول السوق أو عرقلة منتوجها.

3 - المهام الرقابية لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية.

منحت لسلطة الضبط في إطار مراقبة كفاءات ممارسة النشاطات الاقتصادية في مجال البريد والاتصالات الإلكترونية سلطتين للرقابة اللاحقة على السوق ، وهذا انطلاقاً من أول مهمة حددت لها قانوناً، يق وتمثل هاتان السلطتان في سلطة المراقبة والتحقيق وسلطة اتخاذ التدابير الوقائية.

أ- سلطة المراقبة والتحقيق

تتمثل سلطة المراقبة والتحقيق في مراقبة المعلومات والوثائق المتعلقة بممارسة النشاط في مجالي البريد والاتصالات الإلكترونية وهذا ما تؤكد المادة 158 فقرة 1 من القانون 04/18 المحدد لقانون البريد والاتصالات الإلكترونية بنصها : « يجب على المتعاملين المستفيدين من رخصة أو ترخيص عام ، أن يضعوا تحت تصرف سلطة الضبط المعلومات أو الوثائق التي تمكنها من

⁷¹ المادة 37 من الامر 03/03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

⁷² محمد الطيب مجاهد ، تجسيد قانون المنافسة الجزائري في ضمان شفافية منح وإبرام الصفقات العمومية، مداخلة مقدمة خلال اليوم الدراسي حول قانون الصفقات العمومية والمنافسة، جامعة خميس مليانة، يوم 2017/03/17 ، النشرة الرسمية لمجلس المنافسة، العدد رقم 14، ص73-76 .

التأكد من مدى احترام هؤلاء المتعاملين الالتزامات المفروضة عليهم بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية».

كما تتمثل في **سلطة التحقيق** وهي مخولة لدى سلطة الضبط، وهي تتم ميدانياً لمراقبة أسواق الاتصالات ، حيث نصت المادة 158 فقرة 2 من القانون 1/18/04 المحدد لقانون البريد والاتصالات الالكترونية بنصها : « تؤهل سلطة الضبط بإجراء تحقيقات لدى نفس المتعاملين ، بما ذلك التحقيقات التي تتطلب تدخلات مباشرة أو توصيل تجهيزات خارجية بشبكاتهم الخاص.» فسلطة الضبط حسب المادة لها التدخل الميداني المباشر أو عن طريق أجهزة خارجية تربط بشبكات المتعاملين الخارجية.

وتظهر سلطة المراقبة و التحقيق كذلك في **التقرير السنوي** وهو التزام يقع على عاتق المستفيد من الرخصة، والذي وجب عليه تقديم تقرير سنوي إلى سلطة الضبط في اجل حدد ب 3 أشهر، يقدم هذا التقرير في 8 نسخ وكشوفاً مالية سنوية مصادق عليها، ويتضمن هذا التقرير المعلومات الخاصة بتطوير الشبكة والخدمات موضوع الرخص خلال السنة الأخيرة، وشرح حول العراقيل المطروحة في تنفيذ الالتزامات المقررة في دفتر الشروط، مع تحديد وقت لمعالجة هذه العراقيل أو الاختلالات ، وتوضيح إذا كانت هذه الأخيرة ذ ناتجة عن ظروف خارجية مع إثبات ذلك بمستندات ، إضافة إلى مخطط تنفيذ استغلال شبكة GSM وخدمات السنة المقبلة.⁷³

ب- سلطة اتخاذ التدابير الوقائية

ان سلطة الضبط سلطة تتميز بإجراءات وقائية في شكل قرارات استعجاليه ، وباستقراء نصوص القانون 18/04 نجد إن هذه التدابير الوقائية تتمثل في **الإعذار و الإجراءات التحفظية** وذلك بمناسبة ممارسة المهام الرقابية المتعلقة بأنظمة استغلال البريد أو أنظمة استغلال الاتصالات الإلكترونية، فالإعذار في أنظمة استغلال البريد يوجد في نظام الترخيص ونظام التصريح البسيط ، وذلك في حالة عدم احترام النصوص التشريعية والتنظيمية أو القرارات المتخذة من قبل سلطة الضبط بحسب النظام المرخص به ، تعذر هذه الأخيرة المستفيدين بوجوب الامتثال لهذه الشروط في أجل لا يتعدى 30 يوماً مع إمكانية نشر الاعتذار، هذا ما توضحانه المادتان 36 و 38 من القانون 18/04 المحدد لقانون البريد والاتصالات الالكترونية .

⁷³ فاطمة الزهراء عوماري ،مرجع سابق ، ص366-367.

أما الإجراءات التحفظية أو ما يسمى ما يسمى بالتدابير ويكون محلها التجهيزات موضوع الرخصة ، وذلك في حالة انتهاك مقتضيات الدفاع الوطني، والتدابير التحفظية نصت عليها المادة 129 من القانون المحدد لقانون البريد والاتصالات الإلكترونية بنصها : « في حالة انتهاك المقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي ، تكون سلطة الضبط مؤهلة للتعليق الفوري للرخصة ، بعد إعلام الوزير المكلف بالاتصالات الإلكترونية .وتكون التجهيزات موضوع الرخصة ، محل تدابير تحفظية طبقا للتشريع المعمول به، في انتظار البت في قرار التعليق.⁷⁴

الفرع الثاني: الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي

أولاً: الاختصاص الاستشاري لمجلس المنافسة.

يعتبر مجلس المنافسة بمثابة الخبير الاقتصادي في ميدان المنافسة، لذا بإمكانه إبداء الرأي حول كل المسائل والنصوص القانونية التي تكون حيز التحضير والتي لها صلة بالمنافسة، ليصبح بذلك لمستشار الرسمي الذي يلجأ إليه جميع الفاعلين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ابتداء من السلطة العامة وصولاً إلى جمعيات حماية المستهلك والجمعيات المهنية والنقابية وكل الأشخاص والهيئات التي لها أن تستشير المجلس حول الأمور التي لها علاقة بالمنافسة.⁷⁵

ويتمثل الدور الاستشاري لمجلس المنافسة في الاستشارة الاختيارية و الاستشارة الإلزامية.

1- الاستشارة الاختيارية

ترك المشرع الجزائري لجهات معينة المجال مفتوحاً في استشارة مجلس المنافسة ومنحها حرية الاختيار في إمكانية القيام بذلك أو الامتناع عنه.

وقد نصت على هذا النوع من الاستشارة كلا من المادتين 35 و 38 من الأمر رقم 03/03 على التوالي كما يلي : « يبدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذ طلبت الحكومة منه ذلك، ويبدي كل اقتراح في مجالات المنافسة. ويمكن أن تستشير أيضاً في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات المستهلكين. » ، « يمكن أن تطلب الجهات القضائية رأي مجلس المنافسة فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة كما هو محدد بموجب هذا الأمر، ولا

⁷⁴ المرجع نفسه ، ص370.

⁷⁵ نبيل نصري ، ص51.

بيدي رأيه إلا بعد إجراءات الاستماع الحضور، إلا اذا كان المجلس قد درس القضية المعنية . تبلغ الجهات القضائية المعنية مجلس المنافسة، بناء على طلبه، المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوقائع المرفوعة إليه.» .

جاء القانون 12/08 في المادة 19 فقرة 1 المعدلة للمادة 36 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة على إمكانية استشارة مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي أو تنظيمي بنصها : « يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي تنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها ..، 4.» يستفاد من هاتين المادتين أن المشرع قد قام بتعداد الأشخاص والجهات التي يكون لها نفس حق اللجوء إلى استشارة مجلس المنافسة اختياريًا، ممثلة في الحكومة والمؤسسات والهيئات والجمعيات المختلفة وكذا الجهات القضائية، واستعماله من العبارات ما يفيد ذلك كعبارة " إذ طلبت الحكومة منه ذلك " وعبارة " يمكن أن نستشيرها " ، غير أن حرية الاختيار الممنوحة لهاته الهيئات والجهات مقيدة بموضوع الاستشارة الذي يشترط أن يتعلق بمسائل محددة لها علاقة بالمنافسة ، حيث توجد ثلاث استشارات اختيارية وهي :الاستشارة من طرف الحكومة ، الاستشارة من طرف المؤسسات والهيئات والجهات المختلفة، الاستشارة من الجهات القضائية.⁷⁶

- الاستشارة من طرف الحكومة:

خول للحكومة بموجب فقرة 1 من المادة 35 السالفة الذكر من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة إمكانية استشارة مجلس المنافسة حول كل مسألة ترتبط بالمنافسة، وما يلاحظ أن المادة 35 تعطي لمجلس المنافسة زيادة على إبداء الراي سلطة إبداء الاقتراح في كل مجالات المنافسة،

- الاستشارة من طرف المؤسسات والهيئات والجهات المختلفة:

إضافة إلى الحكومة فإن المادة 35 السالفة الذكر فقرة 2 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة أتت على ذكر جميع الأشخاص والجهات الأخرى التي خولها المشرع إمكانية وحرية استشارة مجلس المنافسة والتي تتمثل في:

الجماعات المحلية : وهي البلديات والولايات المتواجدة على المستوى الوطني.

⁷⁶ فاطمة الزهراء عوماري ،مرجع سابق ، ص180.

الهيئات المختلفة : وتشمل جميع الهياكل التي تنشط في الحقل الاقتصادي والمالي مثل البنك المركزي والبنوك التجارية والمؤسسات المالية، شركات التأمين، المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي . . . الخ.

الجمعيات : وتتمثل في الجمعيات المهنية، النقابية وجمعيات حماية المستهلكين.

المؤسسات: كل شخص طبيعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات أو الاستيراد

وبمنح مثل هاته الهيئات والمؤسسات والجمعيات إمكانية استشارة المجلس، تتضح علاقة التعاون القائمة فيما بين هؤلاء كناشطين في الحياة الاقتصادية، المالية، الاجتماعية، وبين مجلس المنافسة كسلطة مختصة في مجال ضبط المنافسة.

- الاستشارة من الجهات القضائية:

اعطيت للجهات القضائية إمكانية طلب رأي مجلس المنافسة ، وذلك بمناسبة النظر في القضايا المطروحة عليها في مجال المنافسة طبعا ، وبالضبط إذا ما تعلق الأمر بالممارسات المقيدة للمنافسة حيث نصت المادة 38 السالفة الذكر من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة على هذه الإمكانية التي جاءت من منطلق أنه يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي يكون قد تضرر من ممارسة مقيدة للمنافسة رفع دعواه أمام الجهات القضائية المختصة . صحيح أن المادة 38 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة جاءت بصيغة عامة فيما يخص " عبارة الجهات القضائية " إلا أن الأمر يخص القضاء العادي.

2- الاستشارة الإلزامية:

إذا كان اللجوء إلى الاستشارة الاختيارية أمرا متروكا لحرية الهيئة المستشارة للمجلس، فإن الاستشارة الإلزامية أو الإجبارية وكما تدل عليه التسمية تكون فيها الجهة المعنية ملزمة وجوبا باستشارة المجلس بغض النظر عن مسألة الأخذ برأي مجلس المنافسة من عدمه.

وباستقراء مواد قانون المنافسة الحالي الأمر رقم 03/03 نجد أن استشارة المجلس وجوبا تكون في ثلاث حالات جاءت بهما المادتان 36 و 5 من ذات الأمر المعدلتان بموجب المادتان 19 و 4 من القانون 12/08 المعدل والمتمم للأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة. و يفهم أن الحكومة ملزمة

باستشارة مجلس المنافسة إذا ما تعلق الأمر بمشروع نص تنظيمي . أما الحالة الثانية فهي وجوب أخذ رأي مجلس المنافسة إذا ما تعلق الأمر بتقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي ، او في حالة اتخاذ تدابير استثنائية للحد من ارتفاع الأسعار أو تحديدها ، وعليه أن مشروع نص تنظيمي أو تشريعي يمر وجوباً على مجلس المنافسة ، ليبيدي رأيه فيه ، وهذا الرأي قد تأخذ به الحكومة و قد لا تأخذ لكن من الضروري تقرير الإجراء الإلزامي باستشارة الأجهزة المكلفة بالسهر على حماية قواعد المنافسة حول القوانين الموضوعة التي من شأنها يوضع أسس جديدة لنظام التنافسي. وتعلق الحالة الثالثة بالتجميعات الاقتصادية حيث يتم استشارة مجلس المنافسة إلزامياً إذا كان من شأن هذه التجميعات المساس بالمنافسة البت في هذا الأمر في غضون ثلاثة أشهر لقبول أو رفض التجميع .

ثانياً: الاختصاص الاستشاري للجنة الكهرباء والغاز.

تضطلع لجنة الكهرباء والغاز بمجموعة من المهام من بينها الاختصاص الاستشاري لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما، كما تتمتع اللجنة بمجلس استشاري يدلي بآراء تتعلق باستراتيجيات السياسة الطاقوية في قطاع الكهرباء و الغاز.

وفي هذا الإطار تقوم اللجنة بتقييم وتحليل مفهوم بعض المواد واقتراح إدخال التعديلات الضرورية عند الاقتضاء وعلى سبيل المثال قامت اللجنة في هذا المجال:

- بتحليل مضمون المرسوم التنفيذي المحدد للقواعد الاقتصادية لمستحقات الربط بالشبكات والنشاطات الأخرى الضرورية لتلبية طلبات تموين الزبائن بالكهرباء والغاز.
- بعد صدور المرسوم التنفيذي المحدد لمنح العلاوات بعنوان تكاليف تنويع إنتاج الكهرباء، القيام بإعداد مشروع الرسوم الذي يحدد كفاءات التصديق على أصل الطاقة المتجددة ومشاريع النصوص التكميلية التي ينص عليها هذان النصان.⁷⁷

ثالثاً: الاختصاص الاستشاري للجنة البريد والاتصالات الالكترونية.

لسلطة الضبط وظيفية استشارية حيث ت تدخل سلطة الضبط مستعملة الأداة الاستشارية في إعداد النصوص القانونية التي تخدم مجال الضبط الخاص بهم ، حيث لها سلطة أن تستشار وهي

⁷⁷ نبيل محمد نايل ، مرجع سابق ، ص 113 .

استشارة إجبارية من قبل الوزير المكلف بالبريد و الاتصالات الإلكترونية ، كما لها تقديم آراء وتوصيات للسلطة التنظيمية.

1-الاستشارة عند اعداد النصوص التنظيمية

وهي الاستشارة التي تقدمها سلطة الضبط للوزير المكلف بالبريد والاتصالات عن بعد، فبالإضافة إلى الاستشارة الخاصة بتحضير مشاريع نصوص تنظيمية تتعلق بقطاعي البريد و الاتصالات عن بعد ، فهو ملزم باستشارة سلطة الضبط في تحضير دفتر الشروط وكذا تحضير انتقاء المترشحين لاستغلال رخص شبكات الاتصال عن بعد ، و كذل بغرض تلاؤم هذه النصوص و تالمبادئ التي يقوم عليها هذا القطاع، وهي احترام مبدأ المنافسة المشروعة واحترام مبدأ الشفافية وعدم التمييز ، جاء هذا الكلام بتأكيد من النص القانوني للمادة 14 من القانون 04/18 المحدد لقانون البريد والاتصالات الإلكترونية مطة 1 و 2 و 3 و 4 بنصها : « يستشير الوزير المكلف بالبريد الإلكتروني و الاتصالات الإلكترونية سلطة الضبط بخصوص ما يأتي:

1-تحضير كل مشروع نص تنظيمي متعلق بقطاعي البريد و الاتصالات الإلكترونية،

2-تحضير دفاتر الشروط،

3- تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص الاتصالات الإلكترونية،

4- ملائمة أو ضرورة اعتماد نص تنظيمي يتعلق بالبريد وبالبريد وبالاتصالات الإلكترونية .».

2- تقديم الآراء و الاقتراحات

تقديم سلطة الضبط توصيات للسلطة المختصة قبل أن تمنح أي ترخيص أو تعليق أو سحب أو تجديد لهذه الأخيرة، هذا ما نصت عليه المادة 14 مط 5 من القانون 04/18 لمحدد لقانون البريد والاتصالات الإلكترونية بنصها : « تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها .»، كما تقوم سلطة الضبط باعداد ونشر كل التقارير المتضمنة قراراتها وآراءها وتوصياتها و ذلك في كل سنة، هذا ما جاء في المادة 13 مط 4 من القانون 04/18 المحدد لقانون البريد والاتصالات الإلكترونية بنصها : « إعداد ونشر تقرير سنوي يتضمن قراراتها وآرائها وتوصياتها مع احترام البرلمان بغرفتيه ، والوزارة الأولى والوزارة المكلفة بالبريد و الاتصالات الإلكترونية.».

إن الوظيفة الاستشارية وبالنظر إلى محدودية الصلاحيات الصارمة الممنوحة لمجموعة السلطات الإدارية المستقلة وبالخصوص ما تعلق منها بالسلطة التنظيمية ، وبالنظر إلى وظيفة الضبط الموكلة لهذه السلطة والتي تتطلب إشرافا ومتابعة ورقابة مستمرة ودائمة للقطاعات والسوق ، فإن آلية أو صلاحية إصدار التوصيات و الآراء أصبحت من أهم الوسائل التدخلية وأكثرها تلاؤما مع المهام المستندة لهذه الهيئات ، على أساس أنها لا تعد مجرد أعمال استشارية مثل تلك المعتمدة في المجال الكلاسيكي ، ولكنها تتمتع بوظيفة خاصة وهي تنفيذ القوانين و التنظيمات في القطاع الذي تشرف عليه السلطة المستقلة⁷⁸.

المبحث الثاني: الاختصاصات العقابية و التحكيمية لسلطات الضبط الاقتصادي.

الى جانب ما منحه المشرع لسلطات الضبط الاقتصادي من اختصاصات رقابية وتنظيمية وهي اختصاصات غير تنازعية، فقد حولها ايضا جملة من الاختصاصات التنازعية التي كانت معهودة للهيئات القضائية والتي تتمثل في الاختصاص العقابي والتحكيم.

المطلب الأول: الاختصاص العقابي لسلطات الضبط الاقتصادي.

من اجل إضفاء الفعالية على أعمال ووظائف السلطات الإدارية المستقلة تم إمدادها وتخويلها صلاحيات واسعة لا سيما تلك ذات الطابع القمعي بهدف إلزام المخاطبين بقراراتها للتقيد بها وتنفيذها، وهذا تماشيا مع المسعى الذي سارت فيه السلطات العامة وهو فكرة إزالة التجريم عن التسيير.⁷⁹

تعمل العقوبات المقررة من طرف سلطات الضبط الإقتصادي والتي يشترط بان لا تكون سالبة للحرية على إعادة عملية التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع، ويمكن لهذه السلطات أن توقع نوعين من العقوبات، تتمثل في العقوبات غير المالية(الفرع الأول)، والعقوبات المالية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: العقوبات غير المالية التي تفرضها سلطات الضبط الاقتصادي.

⁷⁸ الهام خرشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطة الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 ، المجلد 11 ، العدد 18 ، 01 جوان 2014 ، ص 228.

⁷⁹ نبيل محمد نايل ، مرجع سابق ، ص 121 .

العقوبات غير المالية أي العقوبات التأديبية وهي عقوبات تمس نشاطه المهني، أو المركز القانوني للعون الاقتصادي، بمعنى أنها عقوبات سالبة للحقوق كما عرفها الاستاذ " زوايمية رشيد"، وهي أشد قسوة من العقوبات المالية وأكثر جسامة.

فإذا علمنا أن مجلس المنافسة لا يمارس نشاطه على قطاع معين، فهو يراقب كل نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، ولا يرتبط بالمتعاملين الاقتصاديين بعلاقات سابقة، وبالتالي فلا يمكن أن نتصور أنه يصدر عقوبات كسحب الترخيص أو سحب الاعتماد، غير أن الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى نجدها ترتبط بالمتعاملين المخاطبين بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي فإن هذه الهيئات تسلط عقوبات على هؤلاء المتعاملين وتمس نشاطهم المهني.⁸⁰

وقد حددت مختلف سلطات الضبط حالات وأنواع العقوبات التأديبية.

فبالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، اذا تمادى المتعامل في عدم الامتثال لشروط الإعذار رغم تطبيق العقوبات المالية تتخذ سلطة الضبط ضد المتعامل المستفيد من الترخيص وعلى نفقته بموجب قرار مسبب إحدى العقوبتين:

التعليق الكلي أو الجزئي للترخيص لمدة أقصاها 30 يوما.

التعليق للترخيص لمدة تتراوح بين شهر واحد إلى 3 أشهر أو تخفيض مدته في حدود سنة.

إذا لم يمثل المتعامل بالرغم من ذلك، يمكن أن تتخذ ضده قرار السحب النهائي للترخيص وفق نفس الأشكال المتبعة في منحه.

أما بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز فبإمكانها أن تسحب مؤقتا رخصة استغلال المنشآت لفترة لا تتجاوز سنة واحدة ، كما يمكنها رخصة الاستغلال نهائيا، او اتخاذ تدابير تحفظية إذا اقتضى الأمر، وزيادة على ذلك فان هذه اللجنة عطيت لها صلاحية تحديد عقوبات إدارية عن عدم احترام القواعد أو المعايير، وكذلك التعويضات الواجب دفعها للمستهلكين.⁸¹

الفرع الثاني: العقوبات المالية التي تفرضها سلطات الضبط الاقتصادي.

⁸⁰ قوراري مجدوب، مرجع سابق ، ص 140 .
⁸¹ حضري سمير، مرجع سابق ، ص 137 .

العقوبة المالية هي : تلك العقوبة التي تمس الذمة المالية للشخص مرتكب المخالفة، لها نفس مميزات الغرامة الجزائية تقريبا، وهي عبارة عن مبلغ مالي يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة.

بمعنى أن هذه العقوبات تمس مباشرة اقتصاد الشخص المقصر وتنزع من ذمته مبلغا من المال، مقابل الفعل الذي ارتكبه كالقانون الجزائي، غير أنه من ناحية القيمة فإن الاختلاف يظهر بين المجال الجزائي والمجال الاقتصادي، فإذا كانت الغرامة الجزائية محددة مسبقا في قانون العقوبات بالحد الأقصى، فإن قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامة التي يجب على المخالف دفعها .⁸²

وقد اعتمد المشرع الجزائري معيارين أساسيين لتحديد قيمة العقوبة:

أولا : معيار رقم الأعمال:

يعاقب مجلس المنافسة على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 7 % من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر في آخر سنة مختتمة، كما يعاقب على عملية التجميع والتي تنجز دون ترخيص منه بغرامة قد تصل الى 7 % من رقم الاعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أما إذا قبل مجلس المنافسة التجميع، وذلك بشروط، ولم تحترم هذه الشروط، يوقع المجلس عقوبة مالية قد تصل الى 5 % من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر آخر سنة مالية مختتمة.

كما نجد لجنة ضبط الكهرباء والغاز تختص بفرض عقوبات مالية على المتعاملين الذين لا يحترمون القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل ربط وإستخدام شبكات النقل والتوزيع، والقواعد التي تحدد الكيفيات التقنية والتجارية لتمويل الزبائن والتي تحتويها دفاتر الشروط، وقواعد النظافة والأمن وحماية البيئة، وذلك في حدود 3 % من رقم أعمال السنة الفارطة للمتعامل مرتكب المخالفات دون أن يفوق خمسة آلاف دينار (5,000 دج)، ويرفع إلى 5 % في حالة العود دون أن يفوق عشرة آلاف دينار (10.000 دج).⁸³

⁸² المرجع نفسه، ص134 .

⁸³ انظر المادة 141 من القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء والغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

أما سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية يمكنها فرض عقوبة مالية ضد المتعاملين المستفيدين من ترخيص أو تصريح بسيط والمخالفين للشروط المفروضة، بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية والقرارات التي تتخذها سلطة الضبط، فإذا لم يمثل للإعذار يمكن فرض عقوبة مالية يكون مبلغها الثابت متناسبا مع خطورة التقصير ومع المزايا المجنية من هذا التقصير أو مساويا لمبلغ الربح المحقق، على أن لا تتجاوز نسبة 2 % من رقم الأعمال خارج الرسوم للسنة المالية المختتمة ويمكن أن تصل هذه النسبة إلى 5 % كحد أقصى في حالة خرق جديد لنفس الالتزام.⁸⁴

أما في حالة ارتكاب المتعامل لمخالفات تتعلق بالرخصة فإن النسبة تصل إلى 5 % من رقم الأعمال، ويمكن أن تصل إلى 10 % في حالة خرق جديد لنفس الالتزام.⁸⁵

تانيا: معيار تحديد قيمة العقوبة بالدينار:

يعاقب مجلس المنافسة على الممارسات المقيدة للمنافسة إذا كان مرتكب المخالفة شخصا طبيعيا أو معنويا أو منظمة مهنية لا يملك رقم أعمال محددًا بمبلغ لا يتجاوز ثلاثة ملايين دينار، وكذا يعاقب بغرامة قدرها مليون دينار كل شخص طبيعي يساهم بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة أو في تنفيذها، ويمكن كذلك أن يعاقب بغرامة تهديدية عن كل يوم تأخير في دفع الغرامات، وذلك في حدود مائة ألف دينار، في نفس السياق يمكن أن يوقع غرامة لا تتجاوز خمسمائة ألف دينار إذا قدمت المؤسسات معلومة خاطئة أو غير كاملة، وبغرامة تهديدية تقدر بخمسين ألف دينار عن كل يوم تأخير.

أما سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية فقد منحها المشرع فرض عقوبة مالية بالدينار، إذا لم يوجد نشاط مسبق يسمح بتحديد مبلغ العقوبة ولا يمكن أن تتجاوز قيمتها 500.000 دج وقد تصل إلى 1.000.000 دج في حالة خرق جديد لنفس الالتزام بالنسبة لنظام الترخيص⁸⁶، ولا يمكن أن يتجاوز 10.000 دج وكحد أقصى 50.000 دج بالنسبة للتصريح البسيط⁸⁷.

⁸⁴ المواد 36 و 38 من القانون 04/18 ، مرجع سابق.

⁸⁵ المادة 127 من القانون 04/18 ، المرجع نفسه.

⁸⁶ المادة 36 من القانون 04/18 ، مرجع سابق.

⁸⁷ المادة 38 من القانون 04/18 ، المرجع نفسه.

أما بالنسبة لنظام الرخصة فإن المبلغ يصل إلى 15.000.000 دج و كحد أقصى يضاعف إلى 30.000.000 دج في حالة خرق جديد لنفس الالتزام⁸⁸.

وفي الأخير ما يمكن ملاحظته أن العقوبات المفروضة من قبل السلطات الضبط الاقتصادي هي متنوعة ومختلفة الخطورة، حيث أن معظم هذه العقوبات تحتوي على عقوبات معنوية تتمثل في الإنذار والتوبيخ وسحب الاعتماد، و عقوبات ذات طابع ردي أو قمعي بنوعها سواء عقوبات مالية أو غير مالية، وهذا يكشف عن التدرج في الاختصاص العقابي ويستجيب لفكرة الضبط الاقتصادي⁸⁹.

المطلب الثاني: الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط الاقتصادي.

يعتبر التحكيم ضمانة رئيسية بالنسبة للاستثمار، خاصة للأجنبي المباشر، وذلك في ظل اقتصاد سوق مفتوح يعامل فيه المتعاملون العموميون والخواص، المحليون والأجانب على قدم المساواة.

90

ولقد كرس المشرع الجزائري ضمانة التحكيم وجعلها من أهم الضمانات الممنوحة للمستثمرين الأجانب من خلال الأمر رقم 03 - 03 المتعلق بالمنافسة، خصوصا أن الجزائر انضمت ووافقت على معظم الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتحكيم بسبب الانفتاح على الاستثمار الأجنبي لمعظم القطاعات الاقتصادية⁹¹، لذا فقد خول المشرع الجزائري لمعظم سلطات الضبط الاقتصادي سلطة تحكيم حقيقية بهدف تسوية النزاعات بين المتعاملين.

الفرع الأول: تنظيم الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط الاقتصادي .

أولا: تنظيم الاختصاص التحكيمي للجنة ضبط الكهرباء والغاز

دعم المشرع الجزائري لجنة ضبط الكهرباء و الغاز إلى جانب الصلاحيات الأخرى الممنوحة لها، صلاحيات تحكيمية، وتكفلت غرفة التحكيم باللجنة بهذه الصلاحية.

⁸⁸ المادة 127 من القانون 04/18، المرجع نفسه.

⁸⁹ منصور داود، مرجع سابق، ص 180.

⁹⁰ موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، دراجي عبدالقادر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013، ص 75.

⁹¹ انظر المادة 17 من الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

قام المشرع بتأسيس غرفة التحكيم في صلب لجنة ضبط الكهرباء والغاز، تتولى الفصل في الخلافات التي يمكن ان تنشأ بين المتعاملين، بناء على طلب احد الأطراف، باستثناء الخلافات المتعلقة بالواجبات التعاقدية.

وتضم الغرفة التحكيم في تشكيلتها :

- ثلاثة أعضاء من بينهم الرئيس وثلاثة أعضاء إضافيين، يعينهم الوزير المكلف بالطاقة، لمدة ستة سنوات قابلة للتجديد.

- قاضيين يعينهما الوزير المكلف بالعدل.

يعين الأعضاء و الأعضاء الاضافيون على أساس كفاءتهم في مجال المنافسة، ولا يمكن اختيارهم من بين أعضاء أجهزة لجنة الضبط ولا من بين أعوانها.⁹²

تانيا: تنظيم الاختصاص التحكيمي لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية

في قطاع الاتصالات الإلكترونية منح المشرع الاختصاص التحكيمي لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية دون إحداث مصلحة متخصصة لهذا الغرض، ويقوم بهذه المهمة مجلس سلطة الضبط، ويتشكل هذا الأخير من سبعة أعضاء من بينهم الرئيس، يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من الوزير الأول. ويختص المجلس بالفصل في النزاعات المتعلقة بإبرام أو بتنفيذ اتفاقات تقاسم المنشآت وكذا تلك المتعلقة بالتوصيل البيني والنفاز والتجوال الوطني كما يختص المجلس بالتحكيم في النزاعات القائمة بين المتعاملين والمشاركين⁹³، وهذا بناء على نص المادة 13 من قانون البريد والاتصالات الالكترونية.

الفرع الثاني : إجراءات التحكيم أمام سلطات الضبط الاقتصادي.

أولاً: إجراءات التحكيم أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز

إن القواعد الإجرائية المطبقة أمام غرفة التحكيم تحدد عن طريق التنظيم الذي لم يصدر لحد الآن، وبذلك لم يبين المشرع إلا بعض الإجراءات دون التفصيل فيها.

⁹² منصور داود ، الاختصاصات التحكيمية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي ، المركز الجامعي تيسمسيلت ، ص 15.
⁹³ زوايمية رشيد ، الطرق البديلة لحل النزاعات في مجال الاستثمار: التحكيم امام سلطات الضبط المستقلة ،مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد:59، العدد:01، 2022 ، ص 120.

وعليه فان اللجوء إلى غرفة التحكيم يكون بناء على طلب المتعاملين، والتي تقوم الغرفة بعدها بكل التحريات بنفسها أو بواسطة غيرها، كما يمكنها تعيين خبراء ، عند الحاجة، وان تستمع للشهود، ويمكن لها في حالة الاستعجال أن تأمر بتدابير تحفظية، وهو الإجراء الذي لا نجد له اثر بالنسبة لسلطات الضبط الأخرى التي لها سلطة التحكيم، حيث يمكن تعليق الممارسات التي تنتهك القواعد التي تحكم الوصول إلى هذه الشبكات، وكذا أعمال وتركيب أو استخدام هذه الشبكات.

تفصل غرفة التحكيم في القضايا التي ترفع إليها باتخاذها قرار مبرر، بعد الاستماع إلى الأطراف المعنية. وحسب المادة 3 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يجوز لكل شخص يدعي حقا، رفع دعوى أمام القضاء للحصول على ذلك الحق أو حمايته، ويستفيد الخصوم أثناء سير الخصومة من فرص متكافئة لعرض طلباتهم ووسائل دفاعهم، كما يلتزم الخصوم والقاضي بمبدأ الوجاهية.⁹⁴

ثانيا: إجراءات التحكيم أمام سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية

بموجب القانون 04/18 المتعلق بسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية وفيما يخص الإجراءات المتبعة في التحكيم أمام سلطة الضبط، فيتم بموجب عريضة مكتوبة وموقعة من طرف الشخص المدعي الذي يجب أن تتوفر فيه الصفة والمصلحة للتصرف⁹⁵ ، ولقبول العريضة أو الدعوى كما سماها ذات النظام يجب استنفاد جميع طرق الطعن أمام متعاملهم وكذا أمام مصلحة الشكاوى لدى سلطة الضبط، إضافة إلى تضمن العريضة للبيانات المذكورة في هذا النظام، والتي هي مشابهة بتلك البيانات المطلوبة في عريضة الدعوى الواردة ضمن القواعد العامة لرفع دعوى أمام الجهات القضائية.

إن اللجوء إلى هذا الطريق البديل ليس مجاني بل يعتبر خدمة مقدمة ويتم بمقابل مالي، حيث تم تحديده بموجب ذات النظام بالنسبة للمتعاملين بمبلغ قدره (200.000 دج) وبالنسبة للمستعمل مبلغ قدره (5.000 دج) يتم تسديدها خلال اجل عشرة أيام من تاريخ تقديم العريضة ، وفي حالة المخالفة يجب على المعني تقديم طلب جديد مع استثناء جمعيات المستهلكين من دفع هذه المصاريف.

وتعد قرارات مجلس سلطة الضبط واجبة التنفيذ بجرد تبليغها الى الأطراف المعنية، كما تقوم سلطة الضبط في إطار تسوية النزاعات المعروضة عليها بإجراء محاولات الصلح بين أطراف النزاع

⁹⁴ منصور داود، الاختصاصات التحكيمية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي ، مرجع سابق ، ص 17.

⁹⁵ انظر المادة 189 فقرة 2 من القانون 04/18 ، مرجع سابق.

خلال عشرة (10) أيام التي تلي تسجيل الدعوى من اجل البحث إلى التوصل لاتفاق بين الأطراف وفق إجراءات محددة في هذا النظام، كما تراقب سلطة الضبط أي اتفاق يتضمن تسوية ودية للنزاع بين الأطراف ومدى مطابقته مع الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وكذا عدم مساسه بالمنافسة في سوقي البريد والاتصالات.⁹⁶

خلاصة الفصل الثاني

ظهرت فكرة إنشاء سلطات ضبط مستقلة تحت تأثير الإيديولوجية الليبرالية، التي تقتضي الفصل بين الجهات المسؤولة عن الضبط والعاملين في المجال الاقتصادي. بناءً على ذلك، تم فتح المجال لبعض الأنشطة الاقتصادية للتنافس، خصوصاً تلك التي كانت تعتبر محور النشاطات الحكومية، مما أدى إلى جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية.

ومن اجل ذلك قام المشرع الجزائري بمنح هذه السلطات الضابطة نظاماً قانونياً خاصاً ومميزاً، بالإضافة إلى سلطة تقديرية واسعة، مما يسمح لها بالعمل بشكل مستقل. تتولى هذه السلطات جميع المهام التي كانت سابقاً من اختصاص الدولة، بدءاً من وضع الضوابط والتنظيمات، ثم الإشراف على تطبيق واحترام هذه التنظيمات. بالإضافة إلى ذلك، تقوم بدور وقائي من خلال محاولة التوفيق بين المتعاملين الاقتصاديين.

كما تلعب سلطات الضبط المستقلة دوراً تحكيمياً في ما يتعلق بالخلافات التي تنشأ بين المتعاملين، وسلطة معاقبة كل من يخالف النصوص القانونية المؤطرة للنشاطات الاقتصادية.

إن الجمع بين كل هذه الاختصاصات بين أيدي سلطات الضبط المستقلة الضابطة للنشاطات الاقتصادية له هدف رئيسي هو معاصرة ومسايرة متطلبات السوق وتطوراته المستمرة، كما تعتبر بداية تحديث الإدارة الجزائرية في المجال الاقتصادي.

⁹⁶ نبيل محمد نايل، مرجع سابق، ص 139-140.

الختامة

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة ثمرة بحث عن بدائل انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي و الانفتاح على حرية التعبير و تكريس لحماية الحقوق والحريات وما رافقته من مهام جديدة عجزت الإدارة التقليدية عن القيام بها. فكان الظهور الأول لهذه السلطات في الجزائر سنة 1990 بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام اقتداء بالتجربة الفرنسية ليعمم بعد ذلك و يشمل مختلف القطاعات. طرح هذا النوع الجديد من الهيئات عدة إشكالات تمثلت أساسا في تحديد الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة سواء من حيث طابعها السلطوي الإداري وبالخصوص الاستقلالية التي تجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية من جهة و من جهة أخرى مشروعية إنشائها دستوريا و تشريعيًا و كذا صلاحياتها و اختصاصاتها و مكانتها من مبدأ الفصل بين السلطات. حيث توصلنا من خلال هذه الدراسة الى النتائج التالية:

- وجود سلطات الضبط الاقتصادي استدعته ضرورة حتمية ونتاج للعولمة القانونية.
- ظهور مصالح دولية ووطنية مشتركة ساهم في تشكيل هذه السلطات.
- استقلالية هذه السلطات ليست مطلقة، بل نسبية.
- طبيعة القوانين التي تحكم هذه السلطات لا تزال غامضة وغير موحدة.
- هيمنة السلطة التنفيذية لا تزال قائمة، مما يزيد من غموض تحديد الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي

إن دراستنا لموضوع سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري تجعلنا نقف أمام عدة ثغرات تستلزم منا تقديم

بعض الاقتراحات من اجل تعزيز مكانة هذه السلطات وتحقيق الأهداف التي أنشئت لأجلها. إعادة النظر في مدى تناسب القوانين التي اقتبسها التشريع الجزائري من التشريع الفرنسي، وسط التخلي عن التقليد الكلي دون دراسات دقيقة وتقييم شامل للملائمة والتطبيق الفعلي.

- ضبط الوضعية الدستورية لجميع سلطات الضبط الاقتصادي لتوضيح مكانتها وطبيعتها القانونية، بهدف تقليل التباينات والاختلافات الفقهية.

- تعزيز وتوضيح دور و أهداف إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي بالنظر للاختصاصات الممنوحة لها.

- دعم مبادئ الاستقلالية العضوية والوظيفية لسلطات الضبط.

قائمة

المصادر والمراجع

اولا: المصادر

1-الدستور الجزائري

دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج. عدد 76، صادر في 08 ديسمبر سنة 1996، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03، مؤرخ في 10 أبريل سنة 2002، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر سنة 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس سنة 2016، يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج. عدد 14، صادر في 07 مارس سنة 2016، معدل بالتعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، صادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442، مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2020، ج.ر.ج. عدد 82، صادر في 30 ديسمبر 2020.

2-النصوص القانونية:

- القانون 10-05 المؤرخ في 15 غشت 2010 المتعلق بالمنافسة المعدل و المتمم للامر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ج ر صادرة بتاريخ 18 اوت 2010 العدد46.
- القانون رقم 06-04 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006 ، يعدل ويتمم الأمر رقم 95-07 مؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق لـ 25 يناير 1995 ، المتعلق بالتأمينات، ج ر العدد 15 ، الصادر في الأحد 12 صفر عام 1427 الموافق 12 مارس. 2006
- القانون رقم 18-04 مؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق 10 مايو سنة 2014 ، يحدد القواعد العامة للبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر العدد 27 ، الصادر في الأحد 27 شعبان عام 1439 الموافق 13 مايو سنة 2018
- القانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 جمادى الأولى عام 1421 الموافق لـ 05 غشت 2000 ، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر العدد 48 ، مؤرخ في الأحد 6 جمادى الأولى عام 1421 الموافق لـ 6 غشت سنة 2000 ، المعدل والمتمم (ملغى)
- القانون رقم 02-01 مؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 5 فبراير 2002 ، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج ر العدد 08 ، الصادرة في الأربعاء 23 ذي القعدة عام 1422 الموافق 6 فبراير 2002 ، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 05/12 مؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 4 غشت سنة 2005 ، المتعلق بالمياه، ج ر العدد 60 ، الصادرة في الأحد 30 رجب عام 1426 الموافق 4 سبتمبر سنة 2005، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 14/10 مؤرخ في 8 ربيع الأول عام 1436 الموافق 30 ديسمبر سنة 2014 ، يتضمن قانون المالية لسنة 2015 ، ج ر العدد 78 ، الصادرة في الأربعاء 9 ربيع الأول عام 1436 الموافق 13 ديسمبر سنة 2014 .
- القانون رقم 05/07 مؤرخ في 19 ربيع الأول عام 1426 الموافق 28 أبريل سنة 2005 ، يتعلق بالمحروقات، ج ر العدد 50 ، الصادرة في 12 جمادى الثانية عام 1426 الموافق 19 يوليو سنة 2005 .

- القانون رقم 89-12 مؤرخ في 5 يوليو سنة 1989، يتعلق بالاسعار، ج، ر، عدد 29، مؤرخ في 19 يوليو سنة 1989 (ملغى) .

المراسيم :

-مرسوم رئاسي 247/15 مؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1436 الموافق 6 1 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر العدد 50 ، الصادر في الأحد 6 ذي الحجة عام 1436 الموافق 20 سبتمبر سنة 2015.

قائمة المراجع :

اطروحات الدكتوراه:

1- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي ، أطروحة لنيل دكتوراه في الحقوق، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، السنة الجامعية : 2015/2016.

2- فاطمة الزهراء عوماري، النظام القانوني للسلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية نموذجا، اطروحة دكتوراه في القانون العام المعتمد، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة احمد دراية ، ادرار ، السنة الجامعية : 2020/2021 .

3- نبيلة مزازقة، السلطات الادارية المستقلة ، رسالة لنيل دكتوراه في القانون العام، تخصص ادارة ومالية ، كلية الحقوق ،جامعة الجزائر-1- ، الجزائر ، السنة الجامعية : 2016/2017.

4- عبد الحق مزردى، سلطات الضبط المستقلة في الجزائر و المغرب – دراسة مقارنة – اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في الحقوق، فرع القانون الاداري ، تخصص :النشاط الاداري و المسؤولية الادارية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة العربي التبسي ، تبسة ، السنة الجامعية : 2017/2018 .

5- نبيل موساوي ، حياد السلطات الإدارية المستقلة ، أطروحة دكتوراه في القانون ، تخصص: القانون العام كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم القانون العام ، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية ، السنة الجامعية : 2019/2018.

6- فريد زقموط،الإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016 / 2015 .

7- نبيل محمد نايل ،السلطات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في الجزائر بين الضرورة والتقليد، اطروحة مقدمة لنيل درجة دكتوراه علوم ، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو، 2021/2020.

رسائل الماجستير:

8- قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة و سلطة الضبط للبريد و المواصلات، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق،جامعة ابو بكر بلقايد ، تلمسان ، السنة الجامعية : 2010/2009.

9- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الادارية ،جامعة الجزائر ، الجزائر ، السنة الجامعية : 2007/2006 .

10- حضري سمير، السلطات الادارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون ، فرع قانون الاعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية ،جامعة امحمد بوقرة ، بومرداس ، السنة الجامعية : 2006/2005 .

11- ميسون يسمينة ، الضبط الاقتصادي في قطاع الطاقة الكهربائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع الهيئات العمومية والحوكمة، جامعة عبد الرحمان ميرة ، بجاية، 2014/2013 .

12- كحال سلمى، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي ، مذكرة ماجستير ، فرع قانون الاعمال، جامعة امحمد بوقرة ، بومرداس، 2009/2008.

13- موسى رحموني، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير في العلوم القانونية والإدارية، دراجي عبدالقادر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012-2013.

المقالات:

- 1- سهيلة بوخميس، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر، حوايات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية و الانسانية، العدد 13 ، ديسمبر 2015.
- 2- بولحية شهيرة، عباسي سهام، القيمة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بين الإثبات والنفي، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية، المركز الجامعي سي الحواس بريك، العدد الثاني، ديسمبر 2018.
- 3- ميمون الطاهر، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر ، مجلة ابحاث و دراسة التنمية ،المجلد 9 ، العدد 1 ، الجزائر ، جوان 2022 .
- 4- امال ياعيش، السلطات الإدارية المستقلة وإشكالية التكييف القانوني، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد العاشر، جوان 2008 .
- 5- عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة : مآل مبدا الفصل بين السلطات، مخبر اثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة.
- 6- سهيلة بوخميس، دور سلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه في ضبط قطاع المياه في الجزائر، حوايات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية و الانسانية، العدد 13 ، ديسمبر 2015.
- 7- سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية قراءة في المهام والصلاحيات من خلال احكام القانون 04/18، مجلة العلوم الانسانية ، المجلد 34 ، عدد 1.
- 8- محمد الطيب مجاهد، تجسيد قانون المنافسة الجزائري في ضمان شفافية منح و ابرام الصفقات العمومية، مداخلة مقدمة خلال اليوم الدراسي حول قانون الصفقات العمومية والمنافسة، جامعة خميس مليانة، يوم 2017/03/17 ، النشرة الرسمية لمجلس المنافسة، العدد رقم 14.

9- الهام خرشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطة الإدارية المستقلة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 ، المجلد 11 ، العدد 18 ، 01 جوان 2014 .

10- منصور داود ،الاختصاصات التحكيمية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي ، المركز الجامعي تيسمسيلت.

11- زوايمية رشيد ،الطرق البديلة لحل النزاعات في مجال الاستثمار: التحكيم امام سلطات الضبط المستقلة ،مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، المجلد:59، العدد:01، 2022.

المراجع باللغة الفرنسية :

-ZOUAÏMIA Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la regulation économique en Algérie, op.cit.

-LAKEHAL Salah, « Étendue du phénomène de la déréglementation en matière économique en Algérie », Les Annales de l'Université d'Alger 1, n° 33, 2019.

الفهرس

الفصل الأول: السلطات الادارية المستقلة في مجال الضبط الاقتصادي

- المبحث الاول: ماهية سلطات الضبط الاقتصادي.....09
- المطلب الاول: مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي.....09
- الفرع الاول: تعريف سلطات الضبط الاقتصادي.....09
- اولا: التعريف الفقهي لسلطات الضبط الاقتصادي.....10
- ثانيا: التعريف القضائي لسلطات الضبط الاقتصادي.....11
- ثالثا: التعريف التشريعي لسلطات الضبط الاقتصادي.....12
- الفرع الثاني: خصائص سلطات الضبط الاقتصادي.....17
- أولا: الطابع السلطوي.....17

18.....	ثانيا: الطابع الإداري
20.....	ثالثا: طابع الاستقلالية
20.....	المطلب الثاني: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي
	الفرع الأول: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي في التشريعات
21.....	المقارنة
21.....	أولا: في أمريكا
22.....	ثانيا: في بريطانيا
24.....	ثالثا: في فرنسا
	الفرع الثاني: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري
26.....	
33.....	المبحث الثاني: تشكيلة و تنظيم سلطات الضبط الاقتصادي
33.....	المطلب الأول: الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي
33.....	الفرع الأول: التشكيلة البشرية
37.....	الفرع الثاني: نظام العهدة
39.....	الفرع الثالث: مظاهر حياد السلطة
41.....	المطلب الثاني: الاستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي
42.....	الفرع الأول: وضع السلطات لنظامها الداخلي
43.....	الفرع الثاني: التمتع بالشخصية المعنوية
44.....	الفرع الثالث: الاستقلال المالي
45.....	الفرع الرابع: الاستقلال الإداري
46.....	خلاصة الفصل الأول
	الفصل الثاني: تدخل سلطات الضبط الاقتصادي في رقابة النشاط الاقتصادي
	المبحث الأول: اختصاص التنظيم و الرقابة لسلطات الضبط
49.....	الاقتصادي

المطلب الاول: الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي.....49

الفرع الاول : مبررات منح الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط

الاقتصادي.....49

أولاً: فكرة التفويض.....50

ثانياً: فكرة التنازل عن الاختصاص.....50

ثالثاً: فكرة المصلحة الاقتصادية.....50

الفرع الثاني: الاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطات الضبط

الاقتصادي.....51

أولاً: الاختصاص التنظيمي لمجلس المنافسة.....51

ثانياً: الاختصاص التنظيمي للجنة الكهرباء والغاز.....51

ثالثاً: الاختصاص التنظيمي للجنة البريد والاتصالات الالكترونية.....52

المطلب الثاني: الاختصاص الرقابي و الاستشاري لسلطات الضبط

الاقتصادي.....52

الفرع الاول: الاختصاص الرقابي لسلطات الضبط الاقتصادي.....53

أولاً: الرقابة قبل الدخول الى السوق.....53

1 - سلطة لجنة ضبط الكهرباء والغاز في منح الترخيص.....53

2 - سلطة مجلس المنافسة في الترخيص بالتجميعات الاقتصادية.....53

3 - اختصاص سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في الاعتماد أو

الترخيص.....54

ثانياً: الرقابة بعد الدخول الى السوق.....55

1 - المهام الرقابية للجنة ضبط الكهرباء والغاز.....55

2 - المهام الرقابية المسندة لمجلس المنافسة.....55

3 - المهام الرقابية لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية.....57

الفرع الثاني: الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط

الاقتصادي.....59

اولا: الاختصاص الاستشاري لمجلس المنافسة.....59

1- الاستشارة الاختيارية.....59

2- الاستشارة الالزامية.....61

ثانيا: الاختصاص الاستشاري للجنة الكهرباء والغاز.....62

ثالثا: الاختصاص الاستشاري للجنة البريد والاتصالات

الالكترونية.....62

1- الاستشارة عند اعداد النصوص التنظيمية.....62

2- تقديم الآراء و الاقتراحات.....64

المبحث الثاني: الاختصاصات العقابية و التحكيمية لسلطات الضبط

الاقتصادي.....64

المطلب الاول: الاختصاص العقابي لسلطات الضبط

الاقتصادي.....65

الفرع الاول: العقوبات غير المالية التي تفرضها سلطات الضبط

الاقتصادي.....65

الفرع الثاني: العقوبات المالية التي تفرضها سلطات الضبط

الاقتصادي.....66

اولا :معيار رقم الأعمال.....67

تانيا: معيار تحديد قيمة العقوبة بالدينار.....68

المطلب الثاني: الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط

الاقتصادي.....69

الفرع الاول: تنظيم الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

.....69

أولاً: تنظيم الاختصاص التحكيمي للجنة ضبط الكهرباء والغاز.....69

تانيا: تنظيم الاختصاص التحكيمي لسلطة ضبط البريد والاتصالات

الالكترونية.....70

الفرع الثاني : إجراءات التحكيم امام سلطات الضبط الاقتصادي.....71

أولاً: إجراءات التحكيم أمام لجنة ضبط الكهرباء والغاز.....71

تانيا: إجراءات التحكيم أمام سلطة ضبط البريد والاتصالات

الالكترونية.....71

خلاصة الفصل الثاني.....73

الخاتمة.....75

قائمة المصادر والمراجع.....78

الفهرس.....85