

النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أ/ زيبار الشاذلي

جامعة الطاهر مولاي - سعيدة

ملخص:

سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري وعلى غرار التجارب المقارنة في هذا المجال، هي استجابة قانونية هامة لسياق اقتصادي يتعلق بالانتقال من الاحتكار العمومي الممارس من طرف الدولة الى المنافسة وحرية السوق .

Résumé :

L'Autorités de régulations économiques dans la loi algériennes et sur spacieux test comparateur dans cette domaines, par ailleurs elles réponses plus importants en securité économiques ont transition vers monopole publique exerçants par l'État à concurrent et liberté marché,

مقدمة:

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي أو السلطات الإدارية المستقلة، مؤسسات جديدة من الهيئات المكونة لجهاز الدولة، فرضها التحول الاقتصادي الذي شهده العالم في الربع الأخير من القرن الماضي، ويعتبر مجلس المنافسة من أهم هذه السلطات وأكثرها انتشارا .

ان هذا الدور الجديد للدولة والذي اصطلح على تسميته "الضبط" كرس من الناحية المؤسساتية القانونية بعد انسحاب الدولة من التسيير المباشر للاقتصاد، بظهور شكل تنظيمي جديد ينوب عن هذه الاخيرة في مهامها الرقابية، ويتعلق هذا الشكل بهيئات غير معهودة في التقسيمات التقليدية لنظرية التنظيم الاداري .

ان هذه الهيئات والمعروفة بسلطات الضبط Autorités de régulation، وان كانت استجابة لطبيعة الدور الاقتصادي للدولة إلا أنها تعكس سياقاً سياسياً قانونياً كذلك، وهذا بالنظر الى حتمية فصلها عن السلطة السياسية مراعاة لحساسية مهامها ووظائفها، وهو ما أدى الى الاعتراف لها بخصوصية معينة تتمثل في استقلالها وحيادها عن الادارة والسلطة السياسية .

والاشكالية المطروحة تتمثل في: ما هي بوادر ظهور سلطات الضبط الاقتصادي، وماهي المعايير التي قامت عليها؟ وهل أن الاطار القانوني الجزائري يتلاءم مع متطلبات اقتصاد السوق في مجال الضبط الاقتصادي؟

ولإجابة عن هذه الاشكالية وجب التطرق الى نظام تطور سلطات الضبط المستقلة وطبيعة المقاربة الجزائرية (المطلب الاول)، ثم نتناول الاطر القانونية للمعايير والاهداف والمكانة الدستورية للسلطات الادارية المستقلة (المطلب الثاني)

المطلب الاول - نظام تطور سلطات الضبط المستقلة وطبيعة المقاربة الجزائرية

تعتبر السلطات الإدارية المستقلة بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن في السوق.

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

وعموما حتى يتم مناقشة الموضوع بتدرج قانوني تاريخي على اساس ان التجربة الجزائرية مبدئيا تعتبر حديثة، فإننا نتناول ظهور السلطات الادارية المستقلة في امريكا (الفرع الاول)، ظهور السلطات الادارية المستقلة في فرنسا (الفرع الثاني)، ثم نتناول ظهور السلطات الادارية المستقلة في الجزائر (الفرع الثالث)

الفرع الاول - ظهور السلطات الإدارية المستقلة في أمريكا

إن السبق في نشأة هذه الهيئات كان لأمريكا فقد رأت الهدف من هذه السلطات، هو محاولة التحييد السياسي للإدارة آخذة في التضخيم والهيمنة، وترقية الخبرة المهنية وتفعيل دورها، وضمان استقرار الهيئات الخاضعة لحماية السلطات التشريعية ممثلة في الكونغرس، وكذلك لإسباغ العقلانية على نشاط الإدارة¹.

وكان ظهور هذه السلطات في شكل لجان، وأول لجنة ضبط في الولايات المتحدة كانت سنة 1889 بإنشاء الكونغرس للجنة التجارة Inter State Commerce

Commission، رغبة منه في فصل الهيئات عن دائرة الداخلية، وعرف هذا النوع من الهيئات تطورا «مستمرًا» تحت تسميات مختلفة نذكر منها:²

-اللجنة الفدرالية للتجارةFédéral Commission Tread؛

-لجنة ضبط الطاقة النووية NuclearRegulatory Commission؛

-اللجنة الفدرالية للطاقةFédéral Power Commission؛

-لجنة الأمن والصراف Security and Exchange؛

-اللجنة الفدرالية للاتصالاتFédéral Communications Commission؛

-وكالة حماية البيئة Environnemental Protection Agency؛

فمرد إنشاء هذه الهيئات في الولايات المتحدة الأمريكية سياسي في الأصل، بالإضافة الى محاولة الاستجابة للحاجات الاقتصادية والاجتماعية، فحسب التصور الأمريكي لدور الدولة فإن طريقة تدخل الهيئات، يبرر حسب الظروف التي تضمن توافق هذا التدخل مع متطلبات النظام الليبرالي.

واستمرت هذه الهيئات في التطور والنمو الى غاية مرحلة الثمانينات حيث شهدت أزمة حادة، حيث عرفت انتقادات كبيرة كونها رمز للإفراط في التنظيم ومنبع لبيروقراطية مكلفة ومعيقة للسوق، مما أدى في النهاية الى إصلاحات في عهد الرئيس Reagan في إطار إزالة التنظيم القائم Déréglementation، مما أدى الى اختفاء البعض منها وظهور هيئات جديدة³

وما يلاحظ على النظام القانوني لهذه الهيئات في الولايات المتحدة، أنها تتمتع باستقلالية كبيرة من الناحية العضوية كون تركيبتها جماعية، وتعيين أعضائها يكون من طرف الرئيس ومجلس الشيوخ، حيث يتم اختيار الأعضاء من الأوساط المهنية هذا بالإضافة الى تمتع أعضائها بعهدة تتجاوز عهدة الرئيس.

أما من الناحية الوظيفية فإن هذه الهيئات خاضعة للكونغرس، فهو الذي ينشئها ويحدد اختصاصها، كما يمكنه إنهاؤها إذا أثبتت التقييمات الدورية عدم جدواها وفائدتها.

كما ان التجربة المماثلة لإنجلترا فقد عرفت تحت اسم المنظمات غير الحكومية الشبه مستقلة QUANGOS⁴، أما أسباب ودواعي إنشائها فتختلف عن التجربة الأمريكية إلا أنه يمكن حصرها في أربعة أسباب هي⁵:

-رغبة الحكومة في تقليص حجم المرفق العام؛

-عدم رضا الجمهور اتجاه السلطة السياسية، فرض ضرورة إنشاء هذه الهيئات لإعادة بعث الثقة وحل المشاكل الحساسة؛

-موقعها بعيدا عن السلم الإداري التقليدي، وإنشاءها يعني ترك مهام الوزراء في المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى؛

-رغبة الحكومة في تقليص صلاحيات السلطة المحلية، فتم إنشاء بعض الهيئات المحلية الخاضعة للوزارة مباشرة، والتي تقوم بالسهر على توريد وضبط المرفق العام المحلي.

الفرع الثاني - ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا

تأخر ظهور السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا بالمقارنة مع أمريكا وإنجلترا، فالمشروع الفرنسي استوحى فكرة السلطات الإدارية المستقلة من النموذجين الأمريكي والانجليزي؛ ورافق ظهور السلطات الإدارية المستقلة بفرنسا الشك والريبة في ممثلي الشعب الفرنسي، وكذا السعي لتحسين العلاقة الوظيفية بين الإدارة ومتعاملها وتقديم أحسن الخدمات للمرتفقين⁶.

إن ظهور هذا المفهوم في القانون الفرنسي كان بمناسبة قانون الإعلام الألي والحريات رقم 78 - 17 الصادر في 07 جانفي 1978، والذي بموجبه تم إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام الألي والحريات CNIL⁷، وفيما يخص مجال تدخل هذه السلطات فقد صنفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 الى ثلاثة قطاعات⁸.

-حماية المواطنين عن طريق محاربة البيروقراطية؛

-ضبط اقتصاد السوق؛

-الإعلام والاتصال؛

تسارع ظهور هذه السلطات في فرنسا، فظهرت لجنة الشفافية وحرية الصحافة CTPP⁹ بموجب القانون رقم 84-937 المؤرخ في 23 أكتوبر 1984، تلتها اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات CNCL¹⁰.

وتوالي إنشاء هذه السلطات الى أن وصلت الى 34 سلطة إدارية حسب مجلس الدولة الفرنسي والمصنفة كالآتي:

- 13- هيئة هي سلطة إدارية مستقلة عن طريق تكييف قانوني أو قضائي؛
 - 17- هيئة يجب أن تكييف على أنها سلطة إدارية مستقلة نظرا لتوافق خصائصها مع المعايير المعتمدة من طرف الفقه والاجتهاد القضائي؛
 - 04- هيئات تبدوا بعد تردد على أنها يمكن أن تكييف بأنها سلطة إدارية مستقلة¹¹.
- غير أنه طرحت إشكالية حول كيفية إدماج هذه الهيئات ضمن المنظومة القانونية الفرنسية، انطلاقا من أنها تثير:
- مسألة منح اختصاص السلطة الجانب التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة.
 - مسألة الاعتراف بسلطة العقاب على ضوء مبدأ الفصل بين السلطات.
- وأهم السلطات الإدارية المستقلة الحالية في القانون الفرنسي¹² نذكر:
- اللجنة المصرفية، والتي ينظر إليها على أنها سلطة إدارية مستقلة، أنشأت بواسطة القانون رقم 84-46 المؤرخ في 24 جانفي 1984، المتعلق بنشاط ومراقبة مؤسسات القرض.
 - وسيط الجمهورية، تم إنشاؤه سنة 1973 بموجب القانون رقم 73-06 المؤرخ في 03 جانفي 1973 ولم يكييف على أنه سلطة إدارية مستقلة إلا سنة 1987.
 - مجلس المنافسة الذي حل محل لجنة المنافسة، أو ينظر إليه على أنه سلطة إدارية مستقلة، تم إنشاؤه بموجب الأمر 86-1243 المؤرخ في 01 ديسمبر 1986 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة.

- لجنة ضبط الطاقة أنشأت بموجب القانون 2003 - 08 المؤرخ في 03 جانفي 2003 والتي حلت محل لجنة ضبط الغاز التي أنشأت سنة 2000، وينظر إليها بأنها سلطة إدارية مستقلة.

- سلطة الأسواق المالية، كيفت على أنها سلطة إدارية مستقلة بواسطة القانون رقم 2003 - 706 المؤرخ في 01 أوت 2003 وهي عبارة عن تجميع لثلاث سلطات منها:

- لجنة عملية البورصة لسنة 1967، المجلس التأديبي للتسيير المالي لسنة 1989.

- ففي فرنسا يمكن القول أن تأسيس هذه السلطات جاء لتصحيح مسار انسحاب الدولة من ميدان الاقتصاد باسم المصلحة العامة، وهذا لكون هذا الانسحاب مترافق مع نشوء وظائف جديدة للدولة لا تستطيع الإدارة العامة أداءها¹³.

وبهذا الصدد يقول أحد الفقهاء أن تحرير الاقتصاد واعتماد سلطات الضبط المستقلة إجراء ان يسيران بالتوازي¹⁴.

الفرع الثالث - ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر

المشروع الجزائري لم يعتمد هذه السلطات إلا من باب التقليد¹⁵، فبعد أن تخلت الدولة عن النظام الاشتراكي أو الاقتصاد الموجه واعتمدت اقتصاد السوق، وجدت الحل في إنشاء سلطات إدارية مستقلة تتكفل بوظيفة الضبط الاقتصادي كمرحلة انتقالية في انتظار تحرير وسائل الإنتاج من رقابة السلطات العمومية، وبذلك تصبح الدولة الجزائرية دولة ضابطة للنشاط الاقتصادي، بدلا من دولة مسيرة للمؤسسات العمومية¹⁶، فكان اعتماد هذه السلطات متزامنا مع تحرير الاقتصاد.

فعرفت الجزائر السلطات الإدارية المستقلة سنة 1990، بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون 90 - 07 المتعلق بالإعلام¹⁷.

والذي كيف في المادة 59 من هذا القانون بأنه سلطة إدارية مستقلة: « يحدث مجلس أعلى للإعلام وهو سلطة إدارية مستقلة... ».

تسارع إنشاء السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، ويمكن أن نميز بين مرحلتين:

أولا - المرحلة الأولى: وهي الفترة الممتدة من سنة 1990 الى سنة 2000، حيث تميزت هذه المرحلة بتباطؤ انشاء هذه السلطات إذ تم إنشاء ستة سلطات ضبط فقط ألا وهي:

- 1 - المجلس الأعلى للإعلام الذي حل سنة 1993 بموجب المرسوم الرئاسي 93 - 252 المتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام.
- 2 - مجلس النقد والقرض بموجب القانون¹⁸ 90 - 10،
- 3 - اللجنة المصرفية والتي ينظر اليها على انها سلطة ادارية مستقلة وقد أنشئت بواسطة القانون رقم 84 - 46 المؤرخ في 24 جانفي 1984 المتعلق بنشاط ومراقبة مؤسسات القرض.
- 4 - لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المرسوم التشريعي¹⁹ 93 - 10،
- 5 - مجلس المنافسة بموجب الأمر 95 - 06،
- 6 - وسيط الجمهورية بموجب المرسوم الرئاسي²⁰ 96 - 113،

ثانيا - المرحلة الثانية: تمتد هذه المرحلة من سنة 2000 الى يومنا هذا حيث تسارع فيها إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وتعديل معظم النصوص القانونية لسلطات التي أنشأت في المرحلة السابقة وأهم السلطات التي تم إنشائها تتمثل في:

✓ سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب القانون²¹ 2000 - 03.

- ✓ سلطة ضبط التبغ والمواد التبغية بموجب القانون²² 2000 - 06؛
- ✓ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية بموجب القانون²³ 01 - 01
- ✓ الوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية بموجب القانون 01 - 01؛
- ✓ لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب القانون²⁴ 02 - 01؛
- ✓ سلطة ضبط المحروقات بموجب القانون 02 - 11؛
- ✓ سلطة ضبط المحروقات بموجب القانون²⁵ 05 - 07؛

- ✓ الوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات بموجب القانون 05-07؛
- ✓ سلطة ضبط المياه بموجب القانون²⁶ 05-12؛
- ✓ لجنة الإشراف على التأمينات بموجب القانون²⁷ 06-04؛
- ✓ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد بموجب القانون 06-01؛
- ✓ الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية بموجب القانون²⁸ 08-13؛
- ✓ سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بموجب القانون العضوي²⁹ 12-05؛
- ✓ سلطة ضبط السمععي البصري بموجب القانون العضوي 12-05؛
- ✓ خلية الاستعلام المالي.

ولقد منح المشرع الجزائري سلطات الضبط في المجال الاقتصادي صلاحيات واسعة، تتعدى تلك الصلاحيات الممنوحة للهيئات الإدارية التقليدية، كصلاحية توجيه الأوامر ومراقبة الدخول الى السوق القطاعي وسلطة التحقيق والاختصاص التنظيمي، وصلاحية توقيع عقوبات إدارية.

وتجدر الإشارة الى أن المشرع الجزائري تردد في وصف هذه الهيئات بالسلطات الإدارية المستقلة³⁰.

المطلب الثاني - الاطر القانونية للمعايير والاهداف والمكانة الدستورية للسلطات الادارية المستقلة

إن السلطات الإدارية المستقلة أنشأت للتوفيق بين منطقتي السوق ومنطق المرفق العمومي، فهي تتموقع بين القانون الخاص للقوى الاقتصادية وقانون السلطات العمومية المعبر عن رد الفعل اتجاه هذه القوى.

ومن هنا يصعب التكييف القانوني وتحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات إذ لا يمكن وضع تصور حول طبيعتها إلا من خلال التطرق الى العناصر التي تقوم عليها، والأهداف التي أنشأت من أجلها وموقعها من الدستور.

ولدراسة ذلك نتناول المعايير والمتطلبات الخاصة بسلطات الضبط المستقلة (الفرع الاول)، ثم نتناول أهداف السلطات المستقلة (الفرع الثاني)، والمكانة الادارية للسلطات الادارية المستقلة (الفرع الثالث)

الفرع الاول - المعايير والمتطلبات الخاصة بسلطات الضبط المستقلة

إن الأساس الذي نستطيع به تحديد مفهوم السلطات الإدارية المستقلة هو المعايير التي تقوم عليها هذه السلطات بالإضافة إلى الأهداف التي أنشأت من أجلها وهذا ما سأعرض إليه وفق ما يلي: .

أولا - المعايير التي تقوم عليها السلطات الإدارية المستقلة

تقوم السلطات الإدارية على ثلاثة معايير مستخرجة من اسمها ألا وهي معيار السلطة، ومعيار الطبيعة الإدارية، ومعيار الاستقلالية.

1 - معيار السلطة:

يعرف معجم لاروس Larousse السلطة عضويا بأنها « مؤسسة لا يمكن أن ينحصر دورها في الاستشارة، أي ممارسة سلطة القيادة والقرار باللغة القانونية»³¹.

إن الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات، وعليها إصدار القرارات، التي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية، فإنشاء هذه السلطات الجديدة يعتبر بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات التي تعود أصلا للسلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة في مجال ضبط السوق³².

فإذا كانت السلطات المكونة للدولة هي السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة والسلطة التشريعية التي يختص بها البرلمان والسلطة القضائية التي يختص بها القضاء، فهل يمكن القول بأنه بإنشاء هذه السلطات الإدارية المستقلة نكون قد استحدثنا سلطة رابعة؟.

رغم الاختلاف في تحديد مفهوم السلطة المخولة لسلطات الضبط المستقلة بين الفقهاء الفرنسيين الذين انقسموا في تحديدها بين أنصار المعنى القانوني للسلطة الذين يتزعمهم الفقيهان Sabourin, Chenllier³³ حيث رأوا بأن السلطة تعني بالضرورة الاستئثار بالسلطة العامة القانونية.

وأما أنصار المعنى الاجتماعي للسلطة الذين يتزعمهم الفقيه Maisl الذي يأخذ بعين الاعتبار السلطات التي تتمتع بها هذه الهيئات، والتي من خلالها تتمتع بالسلطة العامة، رغم أنها لا تندرج ضمن القواعد العامة الكلاسيكية، حيث تتمتع هذه الهيئات بسلطة تقديم التعليمات أو الأوامر وتقديم الآراء أو وجهات النظر والاقتراحات، ويشترط أن تكون هذه القرارات تتحلى بسلطة التأثير والإقناع، حتى يمكن وصفها بالسلطة المعنوية³⁴.

واعتبرها مجلس الدولة الفرنسي معيار هام في تحديد طبيعة السلطات الإدارية المستقلة³⁵.

وبهذا اتضح أن السلطة التي تتمتع بها الهيئات الإدارية المستقلة، لا تنحصر في تقديم الآراء الاستشارية أو الاقتراحات، بل تتعداها إلى سلطة إدارة القرارات والتي هي في الأصل من اختصاص السلطة التنفيذية³⁶.

2 - معيار الطبيعة الإدارية:

بالرجوع إلى النصوص التي تم بموجبها إنشاء السلطات الإدارية المستقلة نجد بأن المشرع لم يضيف الطابع الإداري على كل هذه السلطات، ولإثبات الطابع الإداري لسلطات الضبط يجب الاعتماد على معيارين معا وهما المعيار الموضوعي ومعيار الرقابة القضائية³⁷.

أ - المعيار الموضوعي:

كون نشاط هذه الهيئات يهدف إلى السهر على تطبيق القانون في المجال المخصص لها من طرف المشرع، فإن قراراتها تعبر عن صورة لممارسة امتيازات السلطة العامة المعترف بها لصالح السلطات الإدارية³⁸، فالسلطات الإدارية المستقلة تتخذ قرارات إدارية تنفيذية ومنشورة في الجريدة الرسمية³⁹ وهي تارة أعمال فردية تمس مراكز قانونية خاصة، وتارة أخرى أعمال تنظيمية تمس مراكز قانونية عامة أي تسري على جميع الأشخاص⁴⁰.

ب - معيار الرقابة القضائية:

ذهب القضاء الفرنسي والجزائري بالتسليم بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة بالنظر الى طرق الطعن في قرارات هذه الهيئات وكذلك نظرا لطبيعة السلطات المخولة لها والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية⁴¹ فقد كيف مجلس الدولة للجنة المصرفية بأنها هيئة إدارية مستقلة في قضية « يونين بنك » وبنك الجزائر⁴².

فالأعمال الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، تخضع لاختصاص القضاء الإداري كأصل عام، كما هو الحال بالنسبة للأعمال الإدارية العادية.

غير أن إضفاء الطابع الإداري على سلطات الضبط وحده غير كافٍ إذ لابد من أن تكون مستقلة.

3 - معيار الاستقلالية:

إن المفهوم القانوني للاستقلالية هو عدم خضوع هذه الهيئات لا لرقابة سلمية ولا لرقابة وصائية، سواء كانت تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد بمثابة معيار أو عامل فعال لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية.

فالاستقلالية هي المبرر الرئيسي لإنشاء هذه السلطات، فعلى خلاف الإدارة التقليدية، تتمتع هذه الهيئات باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية، فهذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تختلف عن الأجهزة الاستشارية، ومهمتها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي والمالي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد، طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون اقتصادي فلا يتصور أن تكون خصما وحكما⁴³، في وقت واحد.

وعموما، فإن استقلالية هذه السلطات لابد وأن تأخذ شكلين، استقلالية بالنسبة للسلطة السياسية واستقلالية بالنسبة للقطاعات المهنية المضبوطة، فالاستقلالية بالنسبة للسلطة السياسية تتمثل في الاستقلالية العضوية والضمانات الخاصة

بالتركيبة البشرية لهذه الهيئات، كالتركيبة الجماعية، وتنوع هذه التركيبة، والجهة المعنية للأعضاء بالإضافة الى النظام القانوني للأعضاء.

أما الاستقلالية الوظيفية فتتمثل في الوسائل الإدارية كالشخصية المعنوية والوسائل المالية كالاستقلال المالي.

وبالمعيارين العضوي والوظيفي، يمكن إضفاء الاستقلالية على سلطات الضبط، رغم تردد المشرع الجزائري في ذلك.

الفرع الثاني - أهداف السلطات المستقلة

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة ووفقا للظروف التي جاء فيها فإنه كان الهدف منه ضمان عدم التحيز الإداري، ولضمان الاحترافية في ضبط المجال الاقتصادي، وكل هذا من أجل تحقيق فعالية في الميدان ولهذا سنتطرق الى كل من عدم التحيز، والاحترافية كأهداف للسلطات الإدارية المستقلة.

أولا - ضمان عدم التحيز

إن البحث عن تحقيق عدم التحيز الإداري واستبعاد الانحياز المتزايد للإدارة الكلاسيكية هو أهم باعث على إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، وفي هذا السياق يمكن إرجاع ميلادها الى الموقف الهش الذي طالما طبع علاقة المواطن بالسلطتين السياسية والإدارية، وعليه فإن إنشاء هذه السلطات جاء لضمان عدم تحيزها⁴⁴.

كما أن إنشاء هذه السلطات كان في سياق انسحاب الدولة من المجال الاقتصادي لصالح هذه الهيئات، وهذا لإبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر في ظل اقتصاد حر يضمن حرية المنافسة، فطالما أن الدولة تتدخل كعون اقتصادي فلا يمكن أن تكون هي الخصم والحكم⁴⁵، ووجود هذه الهيئات يعد ضمانا لعدم تحيز الإدارة لأنها لا تخضع إلا للقانون.

ثانيا - ضمان الاحترافية

وذلك بمحاولة إشراك الخبراء، والمحترفين في عملية وضع القواعد المطبقة في مجالات جد تقنية قصد جلب اندماج وقبول أكبر من طرف للمتعاملين الاقتصاديين نظرا لمصداقية هذه القواعد⁴⁶.

فمجلس المنافسة مثلا يتكون من 12 عضو كلهم محترفين فيضم 06 ستة أعضاء من الشخصيات والخبراء الحائزين على شهادة جامعية وخبرة مهنية بالإضافة الى أربعة 04 أعضاء من ضمن المهنيين المؤهلين والحائزين على شهادة جامعية، وعضوان يمثلان جمعيات حماية المستهلك.

الفرع الثالث - المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة

ثار جدل كبير بين الفقهاء حول مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة، فهناك من الفقهاء من يرى أن إنشاء هذه الهيئات يتعارض مع الدستور، والبعض الآخر يرى بأن إنشاءها لا يتعارض مع الدستور، وسنتطرق الى كل منهما في ما يلي:

أولا - أنصار عدم دستورية إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

حسب أنصار هذا الرأي فإن إنشاء هذه الهيئات يضع النظرية التقليدية للدولة موضع الشك، فإنشاءها يعد مساسا للمبدأ الديمقراطي الذي يفرض رقابة ممثلي الأمة على جميع السلطات في الدولة.

1 - عدم وجود نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطات الإدارية المستقلة

لقد قام الفقيه شوفاللي CHEVALIER بدراسة حول رهانات إزالة التنظيم فلاحظ أن السلطات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المهام الحساسة، ووصل الى أن الأمر ينطوي على نقل ממركز لممارسة السلطة التنظيمية، وأن اللجوء الى هذه السلطات يظهر توزيع أو تكسير السلطة ويكرس تعدد مراكز القرار والمسؤولية، ثم قام الأستاذ سابورين SABOURIN بالتساؤل حول وجود نظرية يمكنها استيعاب فكرة السلطات الإدارية المستقلة، ووصل الى أنه لا توجد نظرية تستوعبها، منطلقا من أن الحكومة تمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية ونظرية السيادة التي تمارس عن طريق الانتخاب⁴⁷ فلا تكون هناك شرعية إلا بتبعية الجهة التنفيذية للجهة المنتخبة، ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

2 - عدم وجود نص دستوري يتضمن النص على إنشاء السلطات الإدارية المستقلة

إن الدستور لم يشرو لم يتضمن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بالرغم من أنه نص على إنشاء سلطات أخرى كمجلس المحاسبة⁴⁸، والمجلس الإسلامي الأعلى⁴⁹ والمجلس الدستوري⁵⁰، بالإضافة إلى أن الدستور يقسم سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات، تنفيذية، تشريعية، قضائية.

3 - تمتع السلطات الإدارية المستقلة بصلاحيات تعود في الأصل لإحدى السلطات

الثلاثة:

ما يلاحظ على السلطات الإدارية المستقلة أنها تمارس صلاحيات خاصة بالسلطات الثلاث التنفيذية، التشريعية، القضائية، وهذا ما يعد مساساً بالفصل بين السلطات.

أ - ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التنظيم

إن الاختصاص التنظيمي اختصاص أصيل للسلطة التنفيذية⁵¹، وممارسة السلطات الإدارية المستقلة لصلاحيات التنظيم يتناقض مع أحكام الدستور، ويبرز هذا التناقض عندما لا تخضع تنظيمات السلطات الإدارية المستقلة لتصديق السلطات التنفيذية المختصة⁵² ممارسة السلطات الإدارية المستقلة لسلطة التحقيق والعقاب

إن توقيع العقوبات تختص به السلطة القضائية، وممارسة السلطات الإدارية المستقلة لهذا الاختصاص يعد مساساً «باختصاص السلطة القضائية وبالتالي مساساً بالدستور حيث أن هذه السلطات تقوم ب:

ب - 1 - التحقيق:

يعد التحقيق من الوسائل التي تسمح للسلطات الإدارية المستقلة بضبط القطاع الذي تشرف عليه، فهي تقوم بفحص المعلومات والمستندات، والبحث عن المخالفات والحجز وإلى غيرها من إجراءات التحقيق؛ وإذا كان النوع الأول من التحقيقات يثير إشكالية التعدي على اختصاصات السلطة القضائية فإن الاختصاص الثاني يمثل تعدياً على اختصاص هو في الأصل من مهام القاضي دون غيره⁵³.

وكمثال على ممارسة سلطة التحقيق من هذه الهيئات، ما يتمتع به مجلس المنافسة من صلاحيات في هذا الشأن بموجب المادة⁵⁴ 51 من الأمر 03 - 03.

ب - 2 - العقاب:

إن منح سلطة العقاب للسلطات الإدارية المستقلة ظاهرة خطيرة جدا كما يراها الفقيه *Waline* إذ تؤدي الى ظهور وتطور لظاهرة مقلقة في القانون وهو ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر، الذي يقلص بموجبه دور القاضي الجنائي⁵⁵، فسلطة قمع المخالفات من اختصاص القاضي الجنائي، وممارسة السلطة الإدارية المستقلة لهذه السلطة يعد انتهاكا للسلطة القضائية، ومن أمثلة اختصاص السلطات الإدارية المستقلة ما يفرضه مجلس المنافسة من عقوبات مالية، كالغرامة التي يفرضها في المادة 57⁵⁶ من الأمر 03 - 03.

ثانيا - أنصار دستورية السلطات الإدارية المستقلة

يتحجج أنصار هاته المدرسة بعدة مبررات منها ما هو يستند الى مبررات مقبولة

1 - مطابقة الاختصاصات القمعية للسلطات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور

كما اعترف المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1989 بصفة صريحة بدستورية توقيع العقاب من طرف الهيئات الإدارية المستقلة، وهذا بمناسبة نظره في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات، إذ تمحورت إجابته كما يلي: «... الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام وعلى تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، وإمكانية المساس بهذه الاعتبارات من طرف وسائل الاتصال لذا فإنه قد يعهد الى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه المبادئ، وهذه الأخيرة وفي إطار هذا الترخيص يمكنها أن تتمتع بسلطة عقابية، بدون أن يكون هناك مساس بالمبدأ الدستوري القاضي بالفصل بين السلطات...»⁵⁷.

2 - عدم التقييد الدستوري بالتقسيم الثلاثي للسلطات في الدولة

إن الدستور ينص على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث في الدولة، ولكنه لم يحدد ويقيّد عدد السلطات في الدولة، ولهذا نص الدستور على عدد من السلطات كالمجلس الدستوري والمجلس الإسلامي الأعلى، دون أن تكون هذه السلطات كبديل للسلطات الثلاثة التنفيذية، التشريعية، القضائية.

الخاتمة:

ان فكرة انشاء سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، لم تكن وليدة الصدفة وانما هي ناجمة عن تحول السياسة العامة للدولة وكذا التاثر بالمعطيات والمتغيرات على الساحتين الاقليمية والدولية سواء كانت سياسية أو اقتصادية بأبعادها المختلفة .

كما ان اهمية هذه السلطات وموقعها من النظامين الاداري والاقتصادي يعتبر في حقيقة الحال تجربة حديثة، يمكن ان تحقق الهدف المرجو والمنتظر منها .

ان دور هذه السلطات وموقعها في النظامين الاداري والاقتصادي تتعزز كذلك باللجوء للسلطات العمومية لتبني هذه الصيغة وتعميمها على مختلف القطاعات التي شهدت انفتاحا على المنافسة على غرار المرافق العمومية الشبكية والتي شهدت بصفة متتالية انتقالا نوعيا في طرق تسييرها من الاحتكار العمومية الى المنافسة .

غير أن التجربة الجزائرية لسلطات الضبط - وهي تجربة حديثة - يمكن أن تبقى قاصرة نسبيا عن تحقيق هذه النظرية المرجوة، وهذا بالنظر الى طبيعة مقاربة المشرع لهذه السلطات، والتي تتسم بنوع من التقليد والخصوصية في نفس الوقت .

فاذا كان المشرع قد تبنى من حيث المبدأ النموذج الفرنسي للسلطات الادارية المستقلة في مختلف القطاعات، إلا أن تحليل الجوانب القانونية المتعلقة بكل من نظامها القانوني ونظام تدخلها يوحي بوجود مقاربة خاصة لدى المشرع.

و عليه فان التجربة الجزائرية بالنظر الى حداثتها وطبيعة مقاربة المشرع والسلطات العمومية لها تبقى بحاجة الى تعزيز أكبر لمكانة هذه السلطات في النظامين الاداري والاقتصادي .

بالإضافة الى ذلك فهي بحاجة ملحة لتنظيمها قانونيا بما يتماشى وتسهيل النظام الاجرائي والعملي للمتعامل الاقتصادي في اطارها العام، وبعد الدراسة والتحليل خلصنا الى جملة من النتائج ألقناها بمجموعة من التوصيات .

أهم النتائج المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة:

- سلطات الضبط الاقتصادي نتاج سياسي اقتصادي مبني على اساس التخلي عن النظام الاشتراكي القائم على الاقتصاد الموجه.
- الضبط الاقتصادي يقوم على اساس التحول من الدولة المتدخلة الى الدولة الضابطة، مستندة في ذلك على اساس خلق وضعية التوازن في السوق بإسناد مهام الدولة في المجال الاقتصادي الى هيئات ضبط في مجالات مختلفة.
- يعد قانون المنافسة المخبر الحقيقي والفعال للقانون الاقتصادي .
- لتحقيق ضبط اقتصادي فعال في مجال المنافسة تم منح هذا الاختصاص لمجلس المنافسة الذي كيف على أنه سلطة إدارية مستقلة .
- ظهور السلطات الادارية المستقلة وجدت في الجزائر كحل مبدئي انتقالي، وبذلك تصبح الدولة الجزائرية دولة ضابطة للنشاط الاقتصادي بدلا من دولة مسيرة للمؤسسات العمومية.
- بعد عرض النتائج التي تم التوصل اليها، نورد بعض التوصيات لتدعيم النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري نورد منها .
- عدم الاكثار من تعديل النصوص القانونية، وإرباك من لهم علاقة بالمنافسة بتغيير النصوص القانونية وعدم ثباتها.
- وضع أطر واضحة تبين العلاقة مع سلطات الضبط القطاعية .
- القيام بحملات تحسيسية وتعريفية حول نشاطات سلطات الضبط الاقتصادي، كون الغالبية من الطلبة ورجال المال والاعمال ليس لهم علم أو دراية بمهام الضبط الاقتصادي .
- ضرورة وضع بروتوكولات تعاون بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية، الى جانب تفعيل العمل بالأفواج العمل الوزارية .

الهوامش:

- ¹- ZOUIMIA RACHID, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Houma, Alger, 2005, p13.
- ²- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، 2012، ص 10.
- ³- وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 11.
- ⁴- Quasi Autonomous Non governmental Organisations.
- ⁵- J.Bel, l'expérience Britannique en matière d'autorités administratives indépendantes, conseil d'état, les autorités administratives indépendantes, rapport public, paris, EDCE, n°52, 2001, p404.
- ⁶-M. Wélime- G.Vedel, l'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, L.G.D.J, 1993, P171.
- ⁷- JORF, 07 janvier 1987, P227 rect, JORF, 25 janvier 1978, P491, art 8.
- ⁸- وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 15.
- ⁹-JORF, 24 octobre 1984, P3323.
- ¹⁰- JORF, 1 octobre 1986, P 11755.
- ¹¹- conseil d'état français, les autorités administratives indépendantes, rapport public, EDCE, 2001, n°52, P300.
- ¹²- وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 15.
- ¹³- TEITGEN COLLY (c), Histoire d'une institution, les AAI, Paris, PUF, 1988,P37.
- ¹⁴- STRIN (A), les AAI: [http: -www.Lexinter .net](http://www.Lexinter.net)
- ¹⁵- Zouaimia Rachid, les A.A.I, op.cit, P13.
- ¹⁶- غناي رمضان، سلطات إدارية من نوع جديد سلطات الضبط الاقتصادي، دراسات، مجلة المحكمة العليا، ع 2، 2007، ص 107.
- ¹⁷- القانون 90 -07 المؤرخ في 03 أفريل 1990، المتعلق بالإعلام، (ج. ر العدد 14 لسنة 1990).
- ¹⁸- القانون 90 -10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، (ج. ر العدد 16 لسنة 1990).
- ¹⁹- المرسوم التشريعي 93 -10 المؤرخ في 23 مارس 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، (ج. ر العدد 34 لسنة 1993).
- ²⁰- المرسوم الرئاسي 96 -113 المؤرخ في 23 مارس 1993، (ج. ر العدد 20 سنة 1996)، وألغيت هذه الهيئة بموجب المرسوم الرئاسي 99 -170 المؤرخ في 02 أوت 1999، (ج. ر العدد 52، سنة 1999).
- ²¹-القانون 2000 -03 المؤرخ في 05 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية المعدل والمتمم، (ج. ر العدد 48 لسنة 2000).
- ²²- القانون 2000 -06 المؤرخ في 23 ديسمبر 2000 المتضمن قانون المالية لسنة 2000، (ج. ر العدد 8 لسنة 2000).

- ²³- القانون 01 - 01 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتعلق بالمناجم، (ج. ر العدد 35 لسنة 2001).
- ²⁴- القانون 02 - 01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، (ج. ر العدد 08 لسنة 2002).
- ²⁵- القانون 05 - 07 المعدل والمتمم بالأمر 06 - 10 المؤرخ في 26 جوان 2006، (ج. ر العدد 48 لسنة 2006).
- ²⁶- القانون 05 - 12 المؤرخ في 04 أوت 2005 المتعلق بالمياه، (ج. ر العدد 6 لسنة 2005).
- ²⁷- القانون 06 - 04 المؤرخ في 20 فيفري 2006 المعدل والمتمم للأمر 95 - 07 المتعلق بالتأمينات، (ج. ر العدد 15 لسنة 2006).
- ²⁸- القانون 08 - 13 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المعدل والمتمم للأمر 85 - 05 المتعلق بحماية وترقية الصحة، (ج. ر العدد 44 لسنة 2008).
- ²⁹- القانون العضوي رقم 12 - 05 المؤرخ في 12 جانفي 2012 المتعلق بالإعلام، (ج. ر العدد، لسنة 2012).
- ³⁰- قوراري مجذوب، مرجع سابق، ص 19.
- ³¹- Khelloufi Rachid, les institutions de régulation en droit Algérien, Idara , m28, 2004,P93.
- ³²-ZouaimiaRachid, les AAI et la régulation Économique en Algérie, Houma, Alger, 2005, P19.
- ³³- "si les institutions que nous examinons n'ont ni pouvoir réglementaire, ni le pouvoir de prendre des décisions individuelles faisant grief, elles ne peuvent être qualifiées d'autorités administratives".
- ³⁴-كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، مداخله ضمن الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة 8 ماي 1945، قائمة، يومي 13 و 14 نوفمبر 2012، ص 5.
- ³⁵- conseil d'État, les AAI, rapport public, op.cit., P306.
- ³⁶- ZouaimiaRachid, les AAI et la régulation économique, IDARA, n°28, 2004, p22.
- ³⁷- ZOUAIMIA RACHID, les AAI et la régulation économique, Houma, 2002, p24.
- ³⁸- وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 23.
- ³⁹- ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد 21، 2001، ص 11.
- ⁴⁰- أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في لقانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2007، ص 19.
- ⁴¹- كسال سامية، مرجع سابق، ص 14.
- ⁴²- قرار مجلس الدولة رقم 2138 المؤرخ في 08 ماي 2000 المتضمن قضية يونين بنك وبنك الجزائر.

- ⁴³ - مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والحالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، يومي 23 و 24 ماي 2007، ص 24.
- ⁴⁴ - وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 30.
- ⁴⁵ - عيساوي عز الدين، السلطات الإدارية في مواجهة الدستور، دار الهدى، سنة 2011 ص 14، ط 2
- ⁴⁶ - وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 30.
- ⁴⁷ - عباس سهام، المكانة الدستورية للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، رسالة دكتورا، كلية الحقوق بن عكنون الجزائر، نوقشت سنة 2009 ص 08.
- ⁴⁸ - ينظر المادة: 170 من الدستور الجزائري لسنة 1996.
- ⁴⁹ - ينظر المواد من 171 الى 173 من الدستور الجزائري لسنة 1996.
- ⁵⁰ - ينظر المواد من 163 الى 169 من الدستور الجزائري لسنة 1996.
- ⁵¹ - تنص المادة 125 من الدستور الجزائري لسنة 1996 على: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق هذه القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".
- ⁵² - عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة " مأل الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ع 04، ص 207.
- ⁵³ - عباس سهام، مرجع سابق، ص 10.
- ⁵⁴ - تنص المادة 51 من الأمر 03- 03 على: "يمكن للمقرر القيام بفحص كل وثيقة ضرورية للتحقيق في القضية المكلف بها دون أن يمنع من ذلك بحجة السر المهني.
- ويمكنه أن يطالب باستلام أية وثيقة حيثما وجدت ومهما تكن طبيعتها وحجز المستندات التي تساعد على أداء مهامه، وتضاف المستندات المحجوزة على التقرير أو ترجع في نهاية التحقيق....."
- ⁵⁵ - عز الدين عيساوي، الهيئات الوطنية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 34.
- ⁵⁶ - تنص المادة 57 من الأمر 03- 03 على:
- "يعاقب بغرامة قدرها مليوني دينار (2.000.000 دج) كل شخص طبيعي ساهم شخصيا بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها كما هي محددة في هذا الأمر"
- ⁵⁷ - عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقبلية " مأل الفصل بين السلطات"، مرجع سابق، ص 211- 212.