

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministry of High Education and Scientific Research
جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعرييرج
University of Mohamed el Bachir el Ibrahimi-Bba
كلية الحقوق والعلوم السياسية
Faculty of Law and Political Sciences



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق
تخصص: قانون أعمال.
الموسومة بـ:

الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي
في التشريع الجزائري

إشراف الدكتور:
- عياش حمزة

إعداد الطالبتين:
- غضبان نوال
- غضبان فاطمة الزهراء

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة
ميهوب يزيد	أستاذ محاضر أ	رئيسا
عياش حمزة	أستاذ محاضر أ	مشرفا
مسعودي رشيد	أستاذ مساعد أ	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021 / 2022

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
Ministry of High Education and Scientific Research
جامعة محمد البشير الإبراهيمي برج بوعرييرج
University of Mohamed el Bachir el Ibrahimi-Bba
كلية الحقوق والعلوم السياسية
Faculty of Law and Political Sciences



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق
تخصص: قانون أعمال.
الموسومة بـ:

الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي
في التشريع الجزائري

إشراف الدكتور:
- عياش حمزة

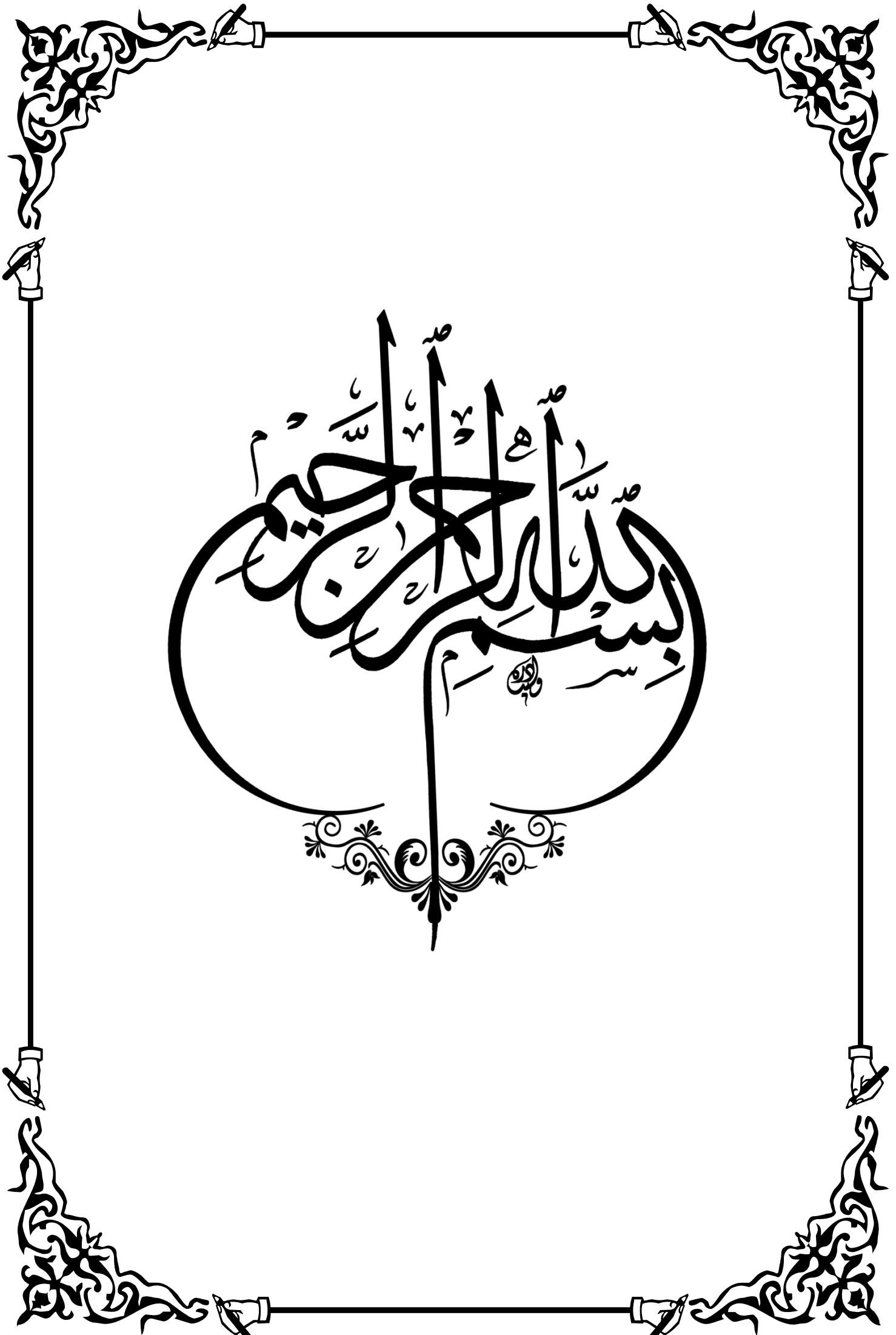
إعداد الطالبتين:
- غضبان نوال
- غضبان فاطمة الزهراء

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الصفة
ميهوب يزيد	أستاذ محاضر أ	رئيسا
عياش حمزة	أستاذ محاضر أ	مشرفا
مسعودي رشيد	أستاذ مساعد أ	ممتحنا

السنة الجامعية: 2021 / 2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



شكر و عرفان

نحمد الله حمدًا كثيرًا على أداء هذا العمل المتواضع

نتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى الأستاذ المشرف "عياش حمزة"

على كل الدعم والنصائح المقدمة.

كما نتقدم أيضًا بأخص عبارات الشكر والامتنان إلى كل أساتذة الكلية

وإداريها، وعمالها، وإلى كل من أعاننا من قريب أو من بعيد.

إهداء

نهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

إلى من كافح في صمت وشموخ من أجل أن نشق طريق النجاح إلى من أفهمنا

أن الحياة عمل وجد وكفاح، إلى روح أبانا الطاهرة رحمه الله -الطاهر-.

إلى الأم الحنونة، فهي الفخر والعزة ومنبع الحنان أطال الله في عمرها.

إلى الزوجين الكريمين اللذين تقاسما معنا الأفراح والأحزان

عبد السلام، فريد.

إلى كل أفراد العائلة كبيراً وصغيراً، ونخص بالذكر الكتكوتة الصغيرة

"آلاء".

قائمة المختصرات:

أولاً: باللغة العربية

- ق.إ.م.ج قانون الإجراءات المدنية الجزائري.
- ج.ر.ج جريدة رسمية.
- ص صفحة.
- د ت دون تاريخ نشر.

ثانياً: باللغة الفرنسية

- A.A.I: Autorités Administratives indépendantes.
- L.G.D.J: librairie générale de droit de juridisme.
prudence.
- N°: Numéro.
- OP.Cit: référence précédemment cité.
- P: Page.
- PUF: presses universitaires de France.

مقدمة

مقدمة:

عرفت الجزائر بعد استقلالها كغيرها من دول العالم الثالث تبني النهج الاشتراكي في تسيير النشاطات الاقتصادية، فقد كانت الدولة طبقا لدستوري 1963 و 1976 تملك اختصاصات وسلطات كبيرة في تسيير هذه النشاطات، فكانت هي من تقوم بالعديد من الأنشطة الاقتصادية كأنشطة الإنتاج، الاستيراد والتصدير، ومن ثم كانت تتفرد بوضع القواعد التنظيمية التي تحكم هذه الأنشطة، فكانت توصف الدولة في هذه المرحلة بأنها دولة متدخلة بامتياز مع مطلع تسعينات القرن الماضي ظهر جلياً عجز الدولة في التسيير الإداري المركزي للسوق، وبداية انسجامها تدريجياً من الحقل الاقتصادي والتفكير في وضع آليات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي، تعتمد فيه على حرية الصناعة والتجارة كمبدأ دستوري ضمن أحكام المادة 37 من دستور 1996.

وترتب على هذا التغيير الدستوري في السياسة الاقتصادية تخلي الدولة عن تلك السلطات التي كانت تتمتع بها، فقد تم إلغاء الاحتكار العمومي للقيام بالأنشطة الاقتصادية، وهذا بسبب الاعتراف بحق الملكية الخاصة، مما يعني فتح الباب أمام الخواص في منافسة الدولة في القيام بالنشاطات الاقتصادية.

غير أنّ الانسحاب وإزالة التنظيم لا يعني عدم تدخل الدولة في الاقتصاد واعتماد المنافسة الحرة المطلقة لتنظيم الحياة الاقتصادية والتجارية، إذ أنّ مهمة الضبط منوطة بها من أجل تأطير السوق، وابتغاء خلق توازن بين انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وبين وجوب الاحتفاظ بدورها في الرقابة عليه وهذا مبدأ دستوري آخر، إذ تنص المادة 43 فقرة 3 على أنه "تكفل الدولة ضبط السوق"، مستعملة شكلاً جديداً من أشكال ممارسة السلطة العامة، بموجب الهيئات الإدارية المستقلة، أو ما يسمى اصطلاحاً سلطات الضبط الاقتصادي.

وقد حذت الجزائر حذو دول أخرى كان لها السبق في هذا المجال، وإذا كانت نشأة هذه الهيئات في فرنسا مثلاً وليدة الظروف والصدفة، إذ أنه تم إنشاء معظمها بهدف إيجاد حل لإشكال معين، فإنّ ظهور هذه الآليات الجديدة في المنظومة المؤسساتية الجزائرية كان على أساس التقليد باستنساخها من النموذج الفرنسي.

هذه الهيئات التي خولها المشرع الجزائري اختصاصات رقابية وتنظيمية وقمعية واسعة، وجعلها خارج التدرج الهرمي للسلطة الرئاسية، ناهيك عن عدم خضوعها لنظام قانوني موحد.

ورغم تموقع الهيئات الإدارية المستقلة خارج نطاق الرقابة الرئاسية والوصائية، إلا أنها ليست في حصانة من الرقابة القضائية، إذ تخضع هذه الأخيرة كأى شخصية قانونية لرقابة القاضي في ممارسة اختصاصاتها وتصرفاتها، حفاظا على تجانس النظام ترسيخاً لضمان أي تعسف في استعمال امتيازات السلطة العامة، إذ أن فكرة الحصانة المطلقة تتعارض مع دولة القانون من جهة، كما يمكن أن تحدث إنتكاسة لمبدأ حرية الصناعة والتجارة.

أكد المشرع الجزائري من خلال النصوص القانونية المنشئة والمنظمة للسلطات الإدارية المستقلة، خضوع أعمالها للقضاء، إذ لا يمكن ان تكون الوظيفة الضبطية المخولة لها قانوناً شرعية إلا إذا كانت متطابقة مع النظام القانوني الذي يحكمها، والآلية الوحيدة التي تضمن شرعية قراراتها هي خضوعها إلى مبدأ رقابة القضاء، الذي يستمد أساسه من المصدر الأساسي وهو الدستور، والقانون العضوي المتعلق بتنظيم صلاحيات وعمل مجلس الدولة، والقوانين المنشئة لها بموجب نصوص خاصة.

وقد كان لاختيار هذا الموضوع جملة من الأسباب:

- نظراً لحدثة سلطات الضبط الاقتصادي ضمن المنظومة القانونية الجزائرية رغم مرور ربع قرن من التجربة، وما تثيره من إشكالات قانونية.
- البحث عن مدى دستورية أعمال السلطات الضبط الاقتصادي وكذا الرقابة القضائية على هذه الأعمال.
- إبراز المقاصد الحقيقية للمشرع الجزائري ن الازدواجية في التعامل مع القرارات التي تصدر عن هذه السلطات.

وتتجلى أهمية موضوع الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاقتصادي في عدة نقاط:

- حيث أن هذا الموضوع يحاصر عدّة جوانب قانونية تخص الضبط الاقتصادي في الجزائر وعلاقته بالدولة والسلطة القضائية.
- من خلال محاولتها الإلمام بالقواعد المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادي، وتحديدًا الأعمال والاختصاصات التي تضطلع بها هذه الأخيرة، بالإضافة إلى محاولة

ملازمة الإشكالات والفراغات القانونية، التي تضمنتها النصوص التأسيسية لهذه السلطات.

- أهمية أخرى متوخاة من خلال تحديد العلاقة التي تربط بين الدولة وتحديدًا السلطة القضائية بسلطات الضبط الاقتصادي، وخصوصًا الجوانب التي يكتنفها الغموض، سواءً من ناحية تحديد الاختصاص القضائي أو مدى توافر الضمانات القانونية المكفولة دستوريًا لحماية حقوق الأطراف المتنازعة.

في حين أن أهداف الدراسة تتجلى في كل من:

- محاولة إمطة الغموض الذي يكتنف النصوص القانونية المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي، وتناقضها في بعض الأحيان مع أحكام القانون الأساسي والمبادئ الدستورية.

- البحث عن إطار يتكامل فيه دور القاضي مع سلطات الضبط الاقتصادي.

ولعل أبرز الصعوبات التي واجهناها من خلال هذا العمل نجد:

- عدم الاستقرار القانوني لهذه السلطات، لكثرة التعديلات واتساع رقعتها.

- التأخر الفادح موحدة ومستحبة لخصوصية الوضع في المنظومة القانونية والمجتمعية الجزائرية، على خلفية ارتباطها دائمًا بما يتم استعارته من نصوص القانون الفرنسي، أو اللجوء إلى القواعد العامة لسد الثغرات والنقائص، وكذا التباين الذي يكتنف النصوص الضابطة.

- غياب شبه كلي للمراجع والكتب الخاصة في هذا المجال، حيث تم الاستناد بالبحوث الأكاديمية والرسائل والأطروحات لسد العجز.

يثير تعدد السلطات الإدارية المستقلة وتتنوع اختصاصاتها ما بين التصرفات الانفرادية والتصرفات الاتفاقية، بالإضافة إلى مسألة ازدواجية اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضدها بين القضاء الإداري والقضاء العادي، مسألة نطاق الرقابة القضائية عليها، عدّة إشكالات قانونية من حيث خضوعها للرقابة القضائية ونتيجة لهذا التعدد والتنوع والتوزيع القضائي المزدوج وقصور نطاق الرقابة المكرس عليها، فإن الإشكالية المثارة تتمثل في:

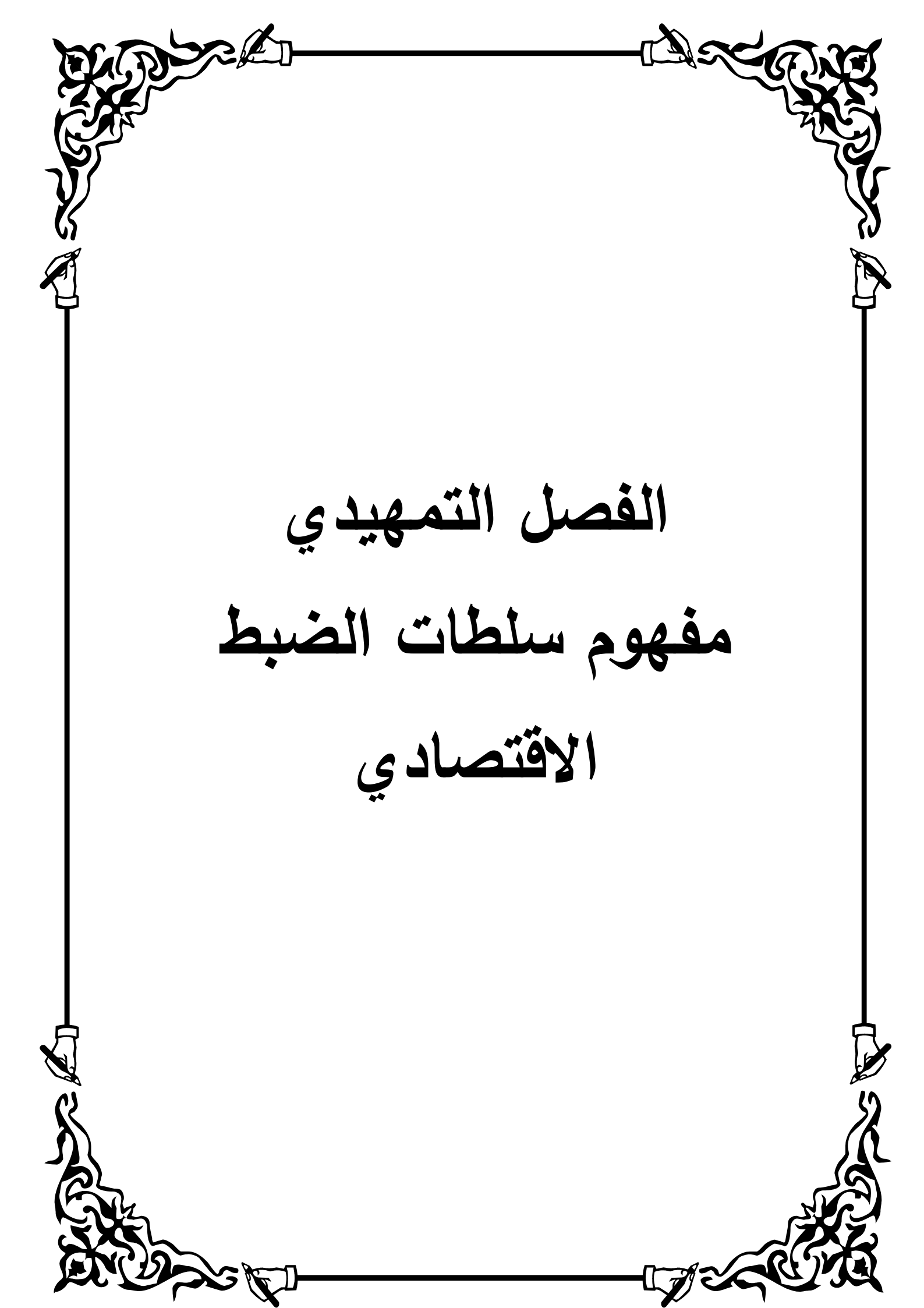
❖ ما مدى معالجة وتجسيد الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط

الاقتصادي من قبل المشرع الجزائري؟

للإجابة على هذه الإشكالية تطلب منا البحث الاستعانة بأكثر من منهج بدءاً بالمنهج التحليلي الوصفي، لتوظيفه في تحليل النصوص القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي، والأحكام والقرارات القضائية، فضلاً على الاستعانة ببعض المواقف الفقهية. أمّا المنهج المقارن فتم الاستعانة به أحياناً عند المقاربة بين التشريع الجزائري والفرنسي على وجه الخصوص.

ومن أجل جعل هذا البحث يتسم بالتوازن والانسجام في أجزائه والتدرج المنطقي في أفكاره وجزئياته والإحاطة بكل جوانبه قمنا بتقسيمه إلى ثلاث فصول، حيث جاء الفصل التمهيدي كمدخل للدراسة تناولنا فيه الإطار المفاهيمي لسلطات الضبط الاقتصادي من خلال التعريف بهذه السلطات والتطرق إلى نشأتها وظهورها وتحديد طبيعتها ومبررات وجودها.

أما الفصل الأول فعالجنا فيه خضوع هذه السلطات الاقتصادية للرقابة القضائية وهذا من حيث الأسس القانونية للرقابة القضائية وكذا الأعمال الخاضعة للرقابة. أما الفصل الثاني فتناولنا فيه ازدواجية الاختصاص القضائي بخصوص الرقابة على أعمال سلطات الضبط وهذا بالتطرق إلى الاختصاص الأصيل للقضاء الإداري والاستثناءات التي ترد عليه.



الفصل التمهيدي
مفهوم سلطات الضبط
الاقتصادي

تمهيد:

يندرج ظهور الضبط الاقتصادي في إطار التحول الذي طرأ على العلاقة بين الدولة والاقتصاد بعد تراجع الفكر الاقتصادي الاشتراكي وتنامي الفكر النيوليبرالي وما نتج عنه من ظهور مفهوم الدولة الضابطة، يركز هذا التحول على انسحاب الدولة من التدخل المباشر في الحياة الاقتصادية لصالح إقرار شكل جديد أو مبتكر من التدخل العمومي، تكتفي فيه السلطة العمومية بأداء دور الضابط أو الحكم بين مختلف المصالح الماثلة في السوق الحرة¹.

¹ - بشير شريف شمس الدين لعقابي سميحة، الوسيط في القانون العام الاقتصادي، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2021، ص 281.

المبحث الأول

التعريف بسلطات الضبط الاقتصادي

يقوم التصور الجديد لدور الدولة في المجال الاقتصادي على أساس الفصل التام بين مهامها كعون اقتصادي وبين مهامها كسلطة عامة ضامنة للحقوق والحريات للمصلحة العامة وحسن سير السوق، حيث ينحصر دورها اتجاه هذا الأخير في تأطير الدخول المتساوي إليه بما يضمن الانسجام ومبدأ حرية الصناعة والتجارة، تنظيم وحماية المنافسة والمستهلك¹.

وهذا ما دفع نحو إعادة النظر في بعض أطر وأشكال تدخل الدولة في المجال الاقتصادي².

في هذا الإطار يتجسد تدخل الدولة في ظل توجهها الاقتصادي الجديد من خلال تبني شكل جديد من أشكال ممارسة السلطة العامة، المتمثل في الضبط الاقتصادي من خلال السلطات الإدارية المستقلة التي تستخدمها الدولة بدلاً من الإدارة الكلاسيكية للقيام بالمهام الجديدة التي يفرضها ضبط النشاطات الاقتصادية.

المطلب الأول

المقصود بسلطات الضبط الاقتصادي

إن وجود سلطات الضبط المستقلة يجد مكانه في ظل ما يسمى بالدولة الضابطة، حيث لم تعد تتدخل الدولة بصفة مباشرة ولا تعتمد على خصائص الملكية بالمفهوم الكلاسيكي، وإنما تتدخل عبر سلطات الضبط لتضمن توازنات اقتصادية واجتماعية بعيداً عن فكرة التوجيه، وينحصر مفهوم سلطات الضبط في ظل هذا الفكر³.

¹ - حليلة بنيرد، سلطات الضبط الاقتصادي في مواجهة مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 13، جامعة البليدة، 2019، ص 146.

² - عبد الله مولة، التحكم في التبادل الحر والتنمية، مجلة التواصل، عدد 25، جامعة عنابة، 2008، ص 45.

³ - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، دون طبعة، الجزائر، دون سنة نشر، ص

لذا سنتطرق إلى؛ مفهوم الضبط الاقتصادي في (الفرع الأول)، ثم نتعرض إلى البحث عن سلطات الضبط الاقتصادي في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف الضبط الاقتصادي

يعد الضبط مصطلحاً أنجلوسكسونياً، ظهر في القرن السابع عشر في العلوم التقنية، ثم في القرن التاسع عشر في العلوم الفيزيولوجية¹. أما في العلوم الاجتماعية، فيعود ظهوره إلى عام 1889 بظهور سلطات الضبط المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية، والتي عُرفت بالوكالات المستقلة (indépendant agencier)².

وقد زاد الاهتمام بهذا المصطلح مباشرة بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، والتدهور الكبير الذي عرفه الاقتصاد العالمي، أين ظهرت الحاجة لوضع مجموعة من الهيئات من أجل رقابة السوق، وخاصة المالي منه.

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، وهذا ما دفع نحو إعادة الاعتبار لوظيفة الضبط أو التنظيم من قبل الدول³.

أولاً: التعريف اللغوي للضبط

تدل كلمة الضبط على عدة معاني، فتأتي بمعنى لزوم الشيء وحسبه، كما يعني لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه بالحزم، والرجل ضابط أي حازم⁴.

في اللغة الفرنسية، كلمة الضبط مشتقة من الفعل اللاتيني (regular) أي ضبط (régler) وكلمة (regula) بمعنى قاعدة (règle) ويعرف القاموس الفرنسي (larousse) الضبط

¹-jacques Chevallier، la régulation juridique en question، la revue droit et société، n49/2001، P828.

² -marier José gudon، les autorités administratives indépendantes، LGDJ، Paris، 1991، P 23.

³ - عبد الله مولة، مرجع سابق، ص 45.

⁴ - أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ابن منظور، لسان العرب، الجزء السابع، دار صادر، بيروت، بدون سنة نشر، ص 340.

(régulation) على أنه العمل الذي يضبط آلية معينة ويصح سيرها، كما يقدمه على أنه مصطلح متعدد المعاني ومتعدد الاستعمال في مختلف المجالات، كالاقتصاد، الميكانيك، البحرية والجيش، أما في اللغة الانجليزية فإن كلمة الضبط (régulation) فتعني القاعدة الرسمية التي يحكم ما يفعله الناس¹.

ثانيا: التعريف الاصطلاحي للضبط الاقتصادي

يعتبر الضبط مفهوماً وظيفياً من أصل اقتصادي، يعني من الوجهة الأنجلوساكسونية تدخل السلطات العامة في رقابة الأنشطة الاقتصادية بهدف تصحيح مظاهر عدم فعالية السوق².

من جهته يرى (gtimsit,2004) أن وظيفة الضبط هي وسيلة لمواجهة نقائص السوق حيث يهدف إلى إدخال حرية اقتصادية وتنافسية في مجالات احتكارية بطبيعتها³. خلافاً لنموذج التنظيم البيروقراطي الإداري، فمفهوم الضبط وفق للتصور الجديد للإدارة، أي من منظور الإدارة الجديدة فيقوم على فكرة الاستقلالية الإدارية، حيث نجد ما يعرف بالسلطات الإدارية المستقلة.

ويقترح الأستاذ "jaeque chevallier" معنيين للضبط، المعني الأول يقوم على تحليل العمليات التي من خلالها يستطيع المجتمع ضمان المحافظة على تناسقه وتماسكه الاجتماعي وبقائه واستمراره بالرغم من تنوع وتعدد المصالح المتواجدة بداخله، أما المعنى الثاني فيقوم على تحليل العمليات التحولية التي تعرفها المجتمعات الحالية، بحيث أن المشاكل المعقدة والمتطورة فيه تفرض اللجوء إلى مبانيزمات أكثر مرونة وذلك لتحقيق الترابط والاندماج⁴.

¹ - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2006-2007، ص 16.

² - Gérard farjat, **droit économique**, puf, paris, 1971, P 232.

³ - حليلة بنيرد، مرجع سابق، ص 148.

⁴ - Jacques Chevallier· **la régulation juridique en question· la reuve droit et société**· P 830.

ثالثا: التعريف القانوني للضبط

أما المفهوم القانوني للضبط فهو وظيفة أو نشاط ينفذ من خلال السلطات الإدارية المستقلة، حيث لم تتطرق كل التشريعات لتعريف الضبط كنشاط باستثناء بعض التشريعات، كالتشريع الألماني في قانون الاتصالات المؤرخ في 22/06/2004 في المادة الثانية التي عرّفته كالآتي: الضبط مهمة للسلطة العمومية الفيدرالية يهدف إلى تحقيق أهداف محددة بالقانون ويتعلق الأمر بالتوفيق بين فرض منافسة فعالة ومشروعة وتحقيق بعض أهداف المصلحة العامة¹.

أما التشريع الفرنسي فقد عرّفه في قانون البريد والاتصالات الإلكترونية بتاريخ 09/07/2004 كما يلي: "وظيفة الضبط مستقلة لاستغلال شبكات الخدمات والاتصالات الإلكترونية، وهي ممارسة باسم الدولة من طرف الوزير المكلف بالاتصالات الإلكترونية وسلطة ضبط الاتصالات².

أما مفهوم الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري فكونه مفهوم ليبرالي ذا أصل انغلو سكسوين فقط ارتبط بمعناه الفني في الجزائر بحركة ظهور السلطات الإدارية المستقلة ابتداء من سنوات التسعينات، واتساعها ابتداء من سنة 2000 في إطار انتقال الدولة في علاقتها مع الاقتصاد من دولة متدخلة تهيمن على النشاط الاقتصادي في مجموعه إلى دولة ضابطة تكتفي فقط بتحديد قواعد اللعبة التنافسية والسهر على احترامها من الأعدان الاقتصاديين، واتبع ذلك من تبني لسياسة إزالة الاحتكارات العمومية لاسيما في مجال المرافق العمومية الشبكية³.

وعليه، اتخذ مفهوم الضبط في هذه المرحلة بُعداً عضوياً، حيث كان يعبر عن الوظيفة التي تمارسها السلطات الإدارية المستقلة الموجودة خلال هذه الفترة، مثل المجلس الأعلى للإعلام المنشأ بمقتضى القانون رقم 90-07 المؤرخ في 4 أفريل 1990 المتعلق

¹ - طبول ناصر، كمن أحمد، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في قانون تسيير المؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2016-2017، ص 10.

² - المرجع نفسه، ص 10.

³ - بشير الشريف شمس الدين، لعقاب سميحة، مرجع سابق، ص 285، 286.

بالإعلام، والذي وصفه المشرع صراحة بأنه سلطة ضابطة في المجال الإعلامي، أو سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية (القانون رقم 2000-06/ لجنة ضبط الكهرباء والغاز (القانون رقم 02-02)،... إلخ، المشرع الجزائري لا يعرف الضبط الاقتصادي بصفة صريحة لكن يتبنى التعريف الغائي¹.

غير أنه بتعديل قانون المنافسة سنة 2008، أعطى المشرع تعريفا لمصطلح الضبط تضمنته المادة الثانية(2) من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، حيث ورد في النقطة "هـ" منها "الضبط: كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق، وحرية المنافسة، ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها وذلك طبقا لأحكام هذا الأمر"².

ما يمكن إشارته لهذا التعريف الملاحظات الآتية:

- أنه تعريف موسع من الناحية الموضوعية، حيث أدخل في مفهوم الضبط كل تدبير أيا كانت طبيعته يستهدف ضمان توازن قوى السوق؛
- أنه تعريف موسع من الناحية العضوية، حيث يشمل كل تدبير صادر عن أي هيئة عمومية دون تحديد لطبيعتها؛
- أنه تعريف اقتصادي بحت، حيث يقتصر في تحديده لأهداف الضبط على المتطلبات الاقتصادية، ممثلة في ضمان توازن قوى السوق، وحرية المنافسة دون المتطلبات غير الاقتصادية³.

¹ - بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، مطبوعة بيداغوجية، تخصص قانون الأعمال، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، 2005-2006، ص 06.

² - الأمر 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة، ج ر، عدد 43، مؤرخة في 30 يوليو 2003 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، ج ر، عدد 36 مؤرخة في 02 يونيو 2008 المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-15 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر، عدد 46 مؤرخة في 18-08-2010.

³ - بشير الشريف شمس الدين، لعقابي سميحة، مرجع سابق، ص 287.

- وإن كان المشرع الجزائري قد تعرض لتعريف الضبط في قانون المنافسة فإن البعض من الفقهاء الفرنسيين يعتبرون أن الضبط الاقتصادي لا يقارن مسألة حماية المنافسة، فالضبط مفهوم مركب بسبب نوع الأهداف التي يتبعها والتي تختلف عن الأهداف التي يسعى وراءها قانون المنافسة¹.

الفرع الثاني: تعريف سلطات الضبط الاقتصادي

إنّ معظم الكتاب يربطون فكرة الضبط بظهور السلطات الإدارية المستقلة، ففكرة الضبط تستدعي هيئات جديدة، فتم الحديث عن الضبط انطلاقاً من وجودها، فبالطبع مع ظهور هذه الأجهزة في المجال المؤسساتي الجزائري ولد مصطلح الضبط، لكن لا تعتبر هذه الأجهزة وليدة الابتكار التشريعي الجزائري، فهي مستوردة من التشريعات الغربية عن طريق تقنية التقليد، ونتيجة لذلك أصبحت غير متطابقة مع الثقافة الإدارية الجزائرية².
تعذر على الفقه تحديد تعريف جامع ومستقر لهذه الهيئات لاعتبارات تتعلق أساساً بغموض مركزها القانوني وتكاثرها المستمر، وتطورها المتسارع، وكذا غياب إطار تشريعي عام وموحد، إذ أبانت عن اختلافات مؤثرة تظهر من خلال تنوع تشكيلتها ومركزها وسلطاتها، وتعتبر السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط الاقتصادي، بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي لتحقيق التوازن، وحتى يتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق، خوّل إليها الاختصاصات التي كانت عائدة سابقاً للإدارة التقليدية، فبعد انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية، خوّل هذا الاختصاص لسلطات الضبط المستقلة التي لها سلطة اتخاذ القرارات³.

¹ - جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسات التجارية، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، ص 240.

² - بري نور الدين، مرجع سابق، ص 16.

³ - بلباي إكرام، بن بعلاش خاليدة، استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 14، العدد 27، 2021، ص 268.

غموض مركزها القانوني ناتج عن تسميات عديدة يستخدمها المشرع في القوانين المؤسسة لها¹.

مثل تسمية سلطة الضبط المستقلة لجهاز ضبط البريد والاتصالات (ARPT) وبورصة القيم المنقولة (COSOB)، وتسمية سلطة مستقلة لهيئة ضبط الصحافة المكتوبة (ARPE) وسلطة ضبط نشاط السمع البصري (ARA)² وتسمية جهاز أو هيئة مستقلة للجنة ضبط الكهرباء والغاز (CREG) وتسمية سلطة إدارية مستقلة autonome لمجلس المنافسة، وللجنة ضبط واستغلال المواد المعدنية، أو تسمية وكالة وطنية مستقلة لجهازي ضبط المحروقات³ وأخيرا تسمية سلطة إدارية مستقلة لجهاز لوقاية ومحاربة الفساد⁴.

لكن الاختلاف في التسميات والمراكز القانونية لهذه السلطات لا تعني التشريع الجزائري فقط وإنما تطرح أيضا في التشريعات الغربية، أين نجد اللبس يبدأ في اختلاف بعض المفاهيم "سلطة إدارية مستقلة"، وتسمية "سلطة ضبط" لكن حسب الكثير فالتسميات تعبر عن نفس المعنى وعن نفس الوظيفة (الضبط).

وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذه الهيئات لكن معظمها تركز على وظائف هذه السلطات أو مهامها وعلى سبيل الذكر عرّفها الأستاذ: yves guademant كما يلي:

"L'autorité administrative indépendante se caractérise en droit strict par la conjonction de trois critères. On constatera que cependant on a parfois tendance à étendre cette appellation à des organismes qui d'éprouvé d'un véritable pouvoir de décision, exercent des compétences qui ne sont que d'avis mais avec une autorité particulière.

Les critères dont la réunion caractérise l'autorité administrative indépendante sont le pouvoir de prendre des actes administratifs décisifs,

¹ - بري نور الدين، مرجع سابق، ص 22.

² - أنظر المواد 40 و60 من القانون العضوي رقم 12-05 مؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالإعلام، ج ر، عدد 2 صادر في 15-01-2012، ص 18.

³ - أنظر، القانون رقم 05-07، مؤرخ في 08 أفريل 2005، يتعلق بالمحروقات.

⁴ - أنظر، المواد 17 و18 رقم 10-06 مؤرخ في 20 فيفري 2006 يتعلق بالوقاية ومحاربة الفساد، ج ر، عدد 14، صادرة في 08 مارس 2006، معدل ومتمم بأمر رقم 10-05، مؤرخ في 02-08-2011، ج ر، عدد 44، صادرة في 10-08-2011.

l'absence de personnalité juridique propre et la soustraction à tout contrôle hiérarchique ou de tutelle"¹

بمعنى أنّ هذه الهيئات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطة إتخاذ القرار في ممارسة مهامها واختصاصاتها بالرغم من عدم تمتعها بالشخصية المعنوية، وعدم خضوعها لأية رقابة رئاسية أو وصائية.

وقد عرفها الأستاذ رشيد زوايمية كما يلي²:

"dotée d'une panoplie de moyennes leur permettant d'exerce les fonction pour l'esquilles elles ont entré respectivement érigées et en considération de la variété des objectifs qui leur sont fascé par la loi, elles se voient reconnaitre des pouvoirs hétérogènes et multiformes, ces dernier vont de l'avis ou de la recommandation en pouvoir de réglementation en passant par le pouvoir de sanction on des décision individuelles d'autorisation sans oublier la possibilité, parfois de règles des litiges entre opérateur..".

يتضح من خلال هذا التعريف أن السلطات الإدارية المستقلة متميزة تمامًا عن الإدارة التقليدية كونها هيئات إدارية غير قضائية وكونها ليست خاضعة لا للحكومة ولا للسلطة التنفيذية، كما أنها تتمتع سلطة العقاب وبالسلطة التنظيمية، وخوّل لها المشرع سلطات واسعة في اتخاذ القرارات والتحقيق والتحري والرقابة.

فالتعريف المقدم عمومًا هو أن الهيئات الإدارية المستقلة هي "هيئات وطنية لا تخضع للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواءً عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية، هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، ويفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصمًا وحكمًا³.

¹ –yves gandement, **traité de droit administrative**, tome1, 16ème éditions, L.G.D.J, P 77 et 78.

²–Zauaimia Rachid, **Réflexion sur le pouvoir réglementer des autorités administratives indépendantes**, revue critique de droit et sciences politique, faculté de droit, université mouhoub mammri, Tizi-ouzou, n° 2, 2011, P 08.

³– بري نور الدين، مرجع سابق، ص 23.

المطلب الثاني

نشأة وظهور سلطات الضبط الاقتصادي

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 مفهومًا جديدًا في القانون الوضعي، هو نتيجة حتمية بخصوص تدخل الدولة ومحدودية الهياكل الإدارية التقليدية في الاستجابة لمشاكل المجتمع المعقدة والمتطورة بشكل لين.

وعموماً حتى يتم مناقشة الموضوع بتدرج قانوني تاريخي على أساس أن التجربة الجزائرية مبدئياً تعتبر حديثة، فإننا نتناول ظهور السلطات الإدارية المستقلة في الولايات المتحدة الأمريكية، ثم في بريطانيا، وبعدها في فرنسا وأخيراً في الجزائر¹.

الفرع الأول: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في أمريكا

عرفت الولايات المتحدة الأمريكية السلطات الإدارية المستقلة مع لجنة التجارة ما بين الولايات تحت تسمية "inter states commerce commission" وكانت هذه اللجنة في البداية تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام 1887، غير أن المشرع الأمريكي فصلها عنها عام 1889، وكيّفها على أساس أنها سلطة إدارية مستقلة، وبعد 1889 تعددت صور هذه السلطات وشملت مجالات كثيرة².

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع الأمريكي، اصطاح تسميات مختلفة على السلطات الإدارية المستقلة، مثل لجان "commission" أو مجالس "conseils" أو مكاتب "offices"³.

¹ - زيبار الشاذلي، النظام القانوني لسلطات الضبط القانوني الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الرابع، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، ديسمبر 2014، ص 208.

² - ونذكر على سبيل المثال: لجنة الأمن والأوراق المالية (SEL)، وكذا المجلس الوطني لعلاقات العمل (NLRD).

³ - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص 17.

وتم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بالولايات المتحدة الأمريكية في جوّ تنازعي وخاصة عند تدخل الرئيس الأمريكي "روزفلت" في إنهاء مهام رئيس إحدى سلطات الضبط، هذا التصرف الذي اعتبره الكونغرس بمثابة مساس باستقلالية هذه الهيئات¹. ولم ينته هذا النزاع إلا بإصدار المحكمة العليا قراراً سنة 1935 والذي جاء فيه "إنّ إنهاء عضو من إحدى الولايات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي قبل انتهاء عضويه القانونية يُعد عمل غير مشروع" وجاء في القرار أيضاً "أنه فيما يخص اختيار الأعضاء فإنّ الكونغرس حر في ممارسته ذلك ودون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية، وفي السياق فإنّه لم يخالف القواعد الدستورية"².

وقد استمرت الولايات المتحدة في إنشاء هذه الولايات خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، وذلك لتعبئة الموارد البشرية والإنتاج والرقابة على الأسعار، وتوزيع المون، بالإضافة إلى تحسين أوضاع المدن المحرمة والمهمشة تاريخياً والاهتمام بالقضايا الملحة مثل الصحة والبيئة³.

أما عن النظام القانوني لهذه الهيئات، فهي تتمتع باستقلالية كبيرة خاصة من الناحية العضوية نظراً لتركيباتها الجماعية، وأعضاؤها يتمتعون بعهدة تتجاوز عهدة الرئيس.

الفرع الثاني: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا

تختلف تسميتها عما هو في الولايات المتحدة الأمريكية وكانت تُدعى المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة "quasi autonomes non gouvernemental organisation". وهذا المصطلح ربما كما يرى لبعض أصدق تعبيراً على أنّ هذه المنظمات غير حكومية، أي مستقلة عن الحكومة، وشبه مستقلة في قراراتها ما قد يقيد البعض من هذه المنظمات من قيود تقلل من درجة استقلالها⁴، والملاحظ أن الفقه كان لا يتوافق على

¹ - حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 200، ص 123.

² - قواري مجدوب، مرجع سابق، ص 17.

³ - رنا سمير، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، حلب، سوريا، ص 18.

⁴ - راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة في الملتقى الوطني حول؛ سلطات الضبطية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، من تنظيم، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 24/23 ماي 2007، ص 403.

استقلالية هذه الهيئات حيث يرى الكثير منهم أنها استقلالية نسبية إستنادًا إلى كون أعضائها يعينون من طرف الوزراء، وهي تشكل تطورًا وتحديثًا للنظام الإداري البريطاني¹ بالرغم من الاختلافات الموجودة فيما بينها والانتقادات التي وجهت لها وخاصة من طرف حكومة رئيسية الوزراء السابقة TATCHER".

الفرع الثالث: نشأة سلطات الضبط المستقلة في فرنسا

نشأت هذه السلطات وترعرعت في النظام الإداري الفرنسي نهاية السبعينات² بعد أن استوردت النموذج من الدول الانجلوسكسونية (بريطانيا). وقد أنشأت فرنسا أول سلطة إدارية مستقلة وهي اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات CNIC، بموجب المادة 08 من القانون الصادر في 06 جانفي 1978، هذه الهيئة كيفت صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة، وأنّ هذه اللجنة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا الوصاية الإدارية³.

ليتوالى بذلك إنشاء عدّة سلطات مستقلة في عدّة مجالات، فظهور هذا النوع من الهيئات كان كحتمية من أجل تقليص تدخل الدولة في التسيير، كما أنّ هذه السلطات تتطلب تسيير خاص حسب المجال الذي تضبطه، وكذا لوضع تنظيمات لضبط سلوكيات المتعاملين الاقتصاديين⁴ أعطى المشرع الفرنسي صراحة صفة السلطات الإدارية المستقلة لثلاث سلطات بعد سنة 1978 منها اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات، تجدر الإشارة إلى أنّه في سنوات السبعينات عرفت السلطات الإدارية بفرنسا إنتشارًا واسعًا بعد زوال بعض التنظيمات الإدارية، وحلت محلها السلطات الإدارية المستقلة⁵.

¹ - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في مجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 18.

² - هناك من يرى أنّ أول ظهور لها كان من خلال مرسوم 09 أوت 1953، أنظر: jean –paul valette, op, cit, P 135.

³ - راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 404.

⁴ - قلوثة سامية، مدى استقلالية سلطات الضبط الإدارية-دراسة مقارنة-، مذكرة لنيل درجة ماجستير، تخصص القانون لإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017، ص 18.

⁵ - قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 13.

وحيالياً يمكن أن نعد 41 هيئة تنوعت بين اختصاص ضبط النشاط الاقتصادي والمجالات الأخرى كالحقوق والحريات¹.

الفرع الرابع: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

تعتبر الجزائر من أبرز الدول التي احتاحت التحول الاقتصادي، كونها كانت من مؤيدي النظام الاشتراكي في حدود ما يلائم كيانها، وقد باشرت التخطيط المركزي لمدة تفوق العشرين سنة، إلا أنها سرعان ما تخلت عنه، وبادرت إلى اعتماد إصلاحات عميقة في الجانب الاقتصادي، والمشرع الجزائري اتجه إلى إزالة التنظيم، ثم اعتماد سلطات ضبط مستقلة لتسيير معظم القطاعات، فهي تمثل شكلاً جديداً غير معهود في القانون الإداري التقليدي².

جاء في تقرير لجنة إصلاح مهام وهيكل الدولة سنة 2001، أن أهم التدابير الواجب اتخاذها من طرف الدولة للانتقال الأمثل لإصلاح السوق والاندماج في الاقتصاد العالمي تتمثل فيما يلي:

- تحديد إطار عام لتدخل الدولة في مجال تنظيم وترقية الأسواق ورقابة المنافسة.
 - تحديد كفاءات تنظيم وسير المرافق العمومية والهيكل القاعدية طبقاً لقواعد الفعالية والنجاعة.
 - تأطير النظام الاقتصادي بواسطة هيئات ضبط نقدية ومالية³.
- من خلال هذه التوصيات يستخلص أن سلطات الضبط الاقتصادي هي وسيلة لتنظيم وترقية الأسواق ورقابة المنافسة وذلك إما بإنشاء سلطات ضبط جديدة أو تعزيز السلطات القائمة، كما تعتبر هذه السلطات وسيلة لتأطير وضبط النظام العام الاقتصادي⁴.

¹ - عدت الأستاذة خرشى إلهام بعض منها أنظر، خرشى إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، علوم في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف 02، 2015، ص 77.

² - سويلم محمد، سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2018، ص 195.

³ - حليلة بنيرد، مرجع سابق، ص 245.

⁴ - بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 25.

إنَّ أوَّل ظهور للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر كان بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب قانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام¹.
 إذ نصت المادة 59 منه على أنه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" وبالرغم من أنه ألغى إلا أنه يُعد أول سلطة إدارية مستقلة نشأت بالجزائر، وتوالى ظهور الهيئات الإدارية المستقلة حيث تعد اليوم حوالي 24 هيئة، غير أن هذه السلطات المستقلة بعضها لم ير النور إلى يومنا هذا مثل: سلطة ضبط النقل، سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية²، سلطة ضبط الصفقات العمومية.

¹ - قانون رقم 90-07 مؤرخ في 08 رمضان عام 1413 الموافق لـ 03 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر، عدد 14، (الملغى).

² - أحسن غربي، نسبية الاستقلالية الوظيفية للسلطات الإدارية المستقلة، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية، جامعة 20 أوت 1955، سكيكدة، العدد 11 ديسمبر 2015، ص 234.

المبحث الثاني

الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي ومبررات وجودها

إنّ السلطات الإدارية المستقلة أنشأت للتوفيق بين منطق السوق، ومنطق المرفق العمومي، فهي تتموقع بين القانون الخاص للقوى الاقتصادية، وقانون السلطات العمومية المعبرة عن رد الفعل اتجاه هذه القوى¹.

ومن هنا يصعب التكييف القانوني وتحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات إذ لا يمكن وضع تصور حول طبيعتها إلاّ من خلال التطرق إلى العناصر التي تقوم عليها والمبررات والأهداف التي أنشأت من أجلها.

وللتفصيل أكثر سوف نتناول الطبيعة القانونية لهيئات الضبط الاقتصادي في المطلب الأوّل ثم في المطلب الثاني نحاول الالمام بالمبررات التي أقيمت من أجلها هذه الهيئات.

المطلب الأوّل

الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة

إنّ الهيئات الإدارية المستقلة ليست لها نفس المهام ولا نفس السلطات، وهي تبقى مختلفة عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية أو السلطة القضائية، أضف إلى ذلك أنها هيئات ذات مراكز قانونية مختلفة، كما أن طبيعة علاقاتها مع الدولة (السلطة التنفيذية) تختلف باختلاف أنشطتها².

ثم إن تعدد هذه الهيئات، وكون بعضها يتسم بالشخصية المعنوية بينما البعض الآخر لا يتمتع بها، يجعلنا نتساءل عن طبيعة هذه السلطات/الهيئات باعتبار السلطة والاستقلال أهم المميزات اللصيقة بهذه الهيئات، فمن المؤكد أنّ تحديد طبيعتها القانونية يندرج ضمن تحديد مفهوم الاستقلال ومفهوم السلطة³.

¹ - زيبار الشاذلي، مرجع سابق، ص 214.

² - أيت وازو زابنة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة، مجلة المجلس الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، العدد 11، 2018، ص 12.

³ - Zauaimia Rachid, **droit de la régulation économique**, Edition houma, 2009, P 24.

كما ان التكييف الذي جاء به المشرع الجزائري في القوانين المختلفة المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادية كان يشوبه تردد كبير في تحديد الطبيعة القانونية لهذه السلطات، لذا سوف نبحث في العناصر القانونية المكونة للسلطات الإدارية المستقلة¹.

الفرع الأول: عنصر السلطة

يعرّف معجم "الاروس" la rousse السلطة عضوياً بأنها: "مؤسسة لا يمكن أن ينحصر دورها في الاستشارة، أي ممارسة سلطة القيادة والقرار باللغة القانونية"². إن الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر بمثابة سلطات، وعليها إصدار القرارات، التي يعود اختصاصها الأصلي للسلطة التنفيذية، فإنشء هذه السلطات الجديدة يعتبر بمثابة تحويل أو نزع بعض الاختصاصات التي تعود أصلاً للسلطة التنفيذية لفائدة هذه السلطات الجديدة في مجال ضبط السوق³.

لكن هل المقصود بهذه السلطة، تلك السلطة المنوطة بالسلطات المكرسة دستورياً، فتعتبر بذلك سلطة رابعة، أم أنّ الأمر يختلف عن ذلك⁴.

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 Sobouvin, chenllier، حيث رأوا بأنّ السلطة تعني بالضرورة الاستئثار بالسلطة العامة القانونية⁵.

وأما أنصار المعنى الاجتماعي للسلطة الذين يتزعمهم الفقيه "maisi" 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

¹ - راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 462.

² - khelloufi Rachid, *les institution de régulation en droit*, Algérien, idara, 128; 2004, P 93.

³ - Zauaimia Rachid, *droit de la régulation économique en Qlgeriem* houm Alger 2005m P 19.

⁴ - آيت رازو زانينة، مرجع سابق، ص 13.

⁵ - زيبار الشاذلي، مرجع سابق، ص 215.

التعليمات أو الأوامر، وتقديم الآراء أو وجهات النظر والاقتراحات، ويشترط أن تكون هذه القرارات تتحلى بسلطة التأثير والاقناع حتى يمكن وصفها بالسلطة المعنوية¹.

إن كان من المستقر وجود ثلاث سلطات تقليدية (تنفيذية، تشريعية وقضائية) فإن هذه السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن اعتبارها سلطة رابعة، وهذا ما اتفق عليه الفقه الفرنسي، بل هي هيئات استحدثت بغية الحفاظ على تطبيق القانون في مجال الاختصاص المخصص لها، وعلى سبيل المثال القانون المتعلق بالنقد والقرض²، الذي أقر نص المادة 105 منه على أنّ اللجنة المصرفية مكلفة بـ "مراقبة مدى احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها"³.

كما نجد هناك سلطات أخرى خوّلت لها صلاحية التنظيم كما هو الشأن بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي يعتبر بمثابة برلمان في المجال المصرفي، وعلية فالسلطة-السلطات- التي منحت لهذه الهيئات قائمة بهدف ضبط السوق بعد انسحاب السلطة التنفيذية التي كانت صاحبة هذا الاختصاص في تسيير النشاط الاقتصادي، وتحويله إلى هيئات متخصصة والمتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة، حيث أصبحت السلطة التنفيذية عاجزة عن التأطير القانوني والمتابعة الفعالة للمجالات التي تتدخل فيها هذه الهيئات نظراً لسرعة تطورها وتقيدها، هذا من جهة⁴.

من جهة أخرى هناك من يرى أنّ هذه الهيئات قد أنشئت حتى تمارس سلطة تنظيمية في مجالات لا تريد فيها الحكومة تحمل أية مسؤولية سياسية⁵.

وفي الأخير يمكن القول أنّ السلطات الإدارية ليست سلطة رابعة، وإنما هي سلطات إدارية وتعتبر من أدارات الدولة⁶.

¹ - كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، مداخلة ضمن الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، يومي 13 و14 نوفمبر 2012، ص 05.

² - قانون رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم.

³ - حدرى سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع الأعمال، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص 30.

⁴ - آيت وازو زابينة، مرجع سابق، ص 15.

⁵ - Zauaimia Rachid, *droit de la régulation économique*, op cit, P 13 et 55.

⁶ - حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص 17.

فكما أشرنا أن ضبط السوق لم يعد من صلاحيات السلطة التنفيذية والإدارات التقليدية المرتبطة بها وإنما لهذه السلطات الإدارية المستقلة. ومثال ذلك قانون 12-89 المؤرخ في 05-07-1983 المتعلق بالأسعار الذي ينص في مادته 131:

"كل فعل يرمي إلى تجميع المؤسسات قصد التحكم الفعلي في جزء هام من السوق الوطنية ينبغي على أصحابه الحصول على ترخيص مسبق". وبالطبع، لم يصدر أي قانون في هذا المجال إلا في سنة 1995، عند دخول الأمر المتعلق بالمنافسة حيز التنفيذ، الذي منح الاختصاص لمجلس المنافسة بدلا من وزير التجارة الذي يعتبر السلطة المكلفة بضبط السوق.

ونفس الملاحظة تنطبق في المجال البنكي، فإن وزير المالية فقد مجمل صلاحياته الممنوحة له بموجب قانون 12-86 المؤرخ في 19 أوت 1986، المتعلق بنظام البنوك والقروض²، وذلك لصالح مجلس النقد والقرض الذي كيّفه القانون الجديد بالسلطة النقدية. وعمومًا فالسلطة التي حوّلت للهيئات الإدارية المستقلة ليست سلطة بمفهوم السلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية "السلطة التنفيذية، التشريعية، القضائية، لكن هي سلطة بمفهوم إعطاء هذه الهيئات القدرة على اتخاذ قرارات تمكننا من مباشرة الاختصاصات التي استخدمت لأجلها بكل فعالية ومصداقية، وتبقى أعمالها بمثابة أعمال الإدارة³.

الفرع الثاني: عنصر الطابع الإداري

إنّ السلطات الإدارية المستقلة لا تقوم بالإدارة المباشرة لمرفق من المرافق العامة كما سبق ذكره، لكنها تتفقد -على المستوى الإداري- وظائف خاصة، إذ تسهر على تطبيق القانون في المجال الخاص المعهود إليها العمل في إطاره⁴.

¹ - قانون رقم 12-89، المؤرخ في 05-07-1989 المتعلق بالأسعار، ج ر، عدد 29، الصادرة في 19-07-1989.

² - قانون رقم 12-86، المؤرخ في 13-08-1986 المتعلق بنظام البنوك والقروض، ج ر، عدد 34، الصادرة في 20 أوت 1986.

³ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 30.

⁴ - حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص 05.

فبالنسبة للفقهاء الفرنسيين، يرى أن هذه الهيئات لا يمكن تصنيفها ضمن الهيئات الإدارية التقليدية، إلا أنها تشكل فئة جديدة ضمن الهيئات الإدارية، والأساس في ذلك هو طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئات وكذلك اختصاص القضاء الإداري فيما يخص المنازعات المتعلقة بالهيئات الإدارية المستقلة¹.

وكان القضاء الإداري الفرنسي قد أبدى رأيه حول الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، فقد أقر مجلس الدولة الفرنسي الطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين وهما:

- طرق الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة.

- السلطات المخولة لهذه الأخيرة والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية².

وبالنسبة للمشرع الجزائري فلقد نص صراحة على الطابع الإداري لبعض هيئات الضبط في النصوص المنشئة لها، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة الذي كيّفه الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة "بسلطة إدارية"³، وكذلك الأمر بالنسبة لسلطتي الضبط في المجال المنجمي اللتين كيّفهما المشرع بصريح العبارة سلطة إدارية مستقلة، وكذا مجلس النقد والقرض، ولكن المشرع سكت في تكييف السلطات الأخرى.

فتارة يسميها سلطة ضبط مستقلة، وتارة أخرى يسميها "هيئة مستقلة"، لذا لا بد من البحث عن الطابع الإداري وفق المعيارين التاليين⁴:

1- 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 الإدارية⁵، فالسلطات الإدارية تتخذ قرارات إدارية تنفيذية، ومنشورة في الجريدة الرسمية، وهي تارة أعمال فردية تمس مراكز قانونية

¹ - حدري سمير، مرجع سابق، ص 29.

² - حنفي عبد الله، مرجع سابق، ص 66، 67.

³ - أنظر المادة 13 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة.

⁴ - راشدي سعيدة، مرجع سابق، ص 464.

⁵ - وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 23.

خاصة، وتارة أخرى أعمال تنظيمية تمس مراكز قانونية عامة أي تسري على جميع الأشخاص¹. مثال ذلك ما تضمنه قانون النقد والقرض في المادة 105 على أن اللجنة المصرفية مكلفة بمراقبة احترام البنوك والمؤسسات المالية للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليها.

2- معيار الرقابة القضائية (المعيار المنازعاتي):

ذهب القضاء الفرنسي والجزائري بالتسليم بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة بالنظر إلى طرق الطعن في قرارات هذه الهيئات وكذلك نظراً لطبيعة السلطات المخولة لها والمعترف بها للسلطات الإدارية التقليدية².

فقد كَيّف مجلس الدولة اللجنة المصرفية بأنها هيئة إدارية مستقلة في قضية: "يونين بنك" وبنك الجزائر³.

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

الفرع الثالث: عنصر الاستقلال

بخصوص استقلالية السلطات ترى الأستاذة maris-Jose guidon أن القواعد التي ترتب استقلالية هذه الهيئات تشكل منطقياً عاملاً هاماً في طبيعة هذه الهيئات، لأنّ هذه الاستقلالية في حدّ ذاتها هي التي تعطي خصوصية وتفريد originalité لهذه الهيئات ضمن جهاز الدولة فسلطتها ومصادقيتها مرهونة بمدى استقلاليتها عن السلطة (السلطات) الأخرى، فهي سلطات غير عادية، إذ ليست لها شرعية ديمقراطية مباشرة كما أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ولم تتركسها الدساتير⁴.

¹ - أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2007، ص 19.

² - كسال سامية، مرجع سابق، ص 14.

³ - قرار مجلس الدولة رقم 2138، المؤرخ في 08 ماي 2000، المتضمن قضية يونين بنك وبنك الجزائر.

⁴ - آيت وازو زابنة، مرجع سابق، ص 16.

إنّ 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 الاستقلالية¹.

بالاستقلالية هي المبرر الرئيسي لإنشاء هذه السلطات، فعلى خلاف الإدارة التقليدية، تتمتع هذه الهيئات باستقلالية عضوية ووظيفية، سواءً 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، ويفضل استقلاليتها تضمن الحياد، طالما أنّ الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون اقتصادي فلا يتصور أن تكون خصماً وحكماً في وقت واحد².

لكننا نخلص على أنّه حتى ولو سلّمنا بأنّ السلطات الإدارية المستقلة سلطات مستقلة فعلياً، فإنّ هذه الاستقلالية تبقى نسبية خصوصاً من الناحية الوظيفية، نظراً لبقاء أعمالها تحت رقابة سلطات الدولة كالقضاء، أو السلطة التنفيذية، فهي دائماً تمارس اختصاصاتها في إطار جهاز الدولة الذي يملك حق الرقابة على الأجهزة التابعة له³.

المطلب الثاني

مبررات إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي

يجب منذ البداية التأكيد على أنّ سلطات ضبط النشاط الاقتصادي لا تعمل بمعزل عن الأهداف الحكومية الكبرى أو خارج السياسة العامة للدولة، وأن لها طرْحاً خاصاً ولكن ما نريد تأكيده أنّ هذه الهيئات معاونة للحكومة تستعين بها لأجل إنجاز مهام وأعمال دقيقة وافية متخصصة تحتاج إلى درجة كبيرة من الخبرة والتخصص في مجالات محددة⁴.

¹ - زيبان الشاذلي، مرجع سابق، ص 217.

² - المرجع نفسه، ص 217.

³ - آيت وازو زينة، مرجع سابق، ص 19.

⁴ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015-2016، ص

إن تكريس سلطات ضبط النشاط الاقتصادي في المنظومة المؤسساتية لم يكن من قبيل الإصلاحات الروتينية التي تعودنا عليها، بل أنّ هذه السلطات قد فرضت نفسها باعتبارها من الأساليب الفنية الحديثة لتسيير الدولة خاصة في جانبها الاقتصادي، وعلى هذا الأساس فظهور هذه المؤسسات الجديدة كان لها عوامل ومبررات كانت سبباً في تكريسها من طرف الدول¹.

الفرع الأول: المبررات السياسية لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي

تعتبر العوامل السياسية من أهم العوامل التي كانت السبب الذي فرض سلطات ضبط النشاط الاقتصادي على واقع الدولة.

خير مثال على ذلك بالرجوع إلى حالة الولايات المتحدة الأمريكية، وكما ذكرناه سابقاً فإنّ إنشاء هذه السلطات مرده خلفية سياسية أكثر منها اقتصادية، ولتبرير إنشائها يرى الفقهاء أنّه كان استجابة لمحاولة التحييد السياسي للإدارة إضافة إلى ضمان استقرار الهيئات الموضوعة تحت سلطة الكونغرس.

يمكن اعتبار إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي كطريقة جديدة ومميزة في التدخل العام بعد عجز ومحدودية الطرق التقليدية².

فالدولة ومن خلال إدارتها التقليدية التي هي أصلاً تابعة للسلطة التنفيذية تركز التحيز وعدم الحياد اتجاه الأعوان الاقتصاديين خاصة إذا تعلق الأمر بمؤسساتهم العمومية، وهو حقا ما نلاحظه في سوق الاتصالات، وتوليد وتوزيع الكهرباء، والنشاط المصرفي والتأمينات³.

كما أنه من المبررات السياسية التي أدت إلى استحداث هذه السلطات نجد غموض الرؤية الاستثمارية لدى الحكومة، فالملاحظ لأسلوب تعامل الدولة وحكوماتها المتعاقبة مع

¹ - منصور داود، مرجع سابق، ص 72.

² - الطاهر ميمون، دور الضبط الاقتصادي في تحقيق المنافسة العادلة في أسواق الخدمات العامة ذات التنظيم الشبكي، أطروحة مكملة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم التجارية، تخصص العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، وعلوم التسيير، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016، ص 165.

³ - رشيد زوايمية، أدوات الضبط الاقتصادي، السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، يومي 09-10 ديسمبر 2013، ص 05.

قضية الاستثمار هو أسلوب يتصف بالابتعاد تماماً عن تطلعات المستثمرين وهو ما أدى إلى تراجع الاستثمار إن لم نقل عدم وجوده في مصطلح الحكومة إلا شكلاً يزيّن فقط النصوص القانونية¹.

الفرع الثاني: المبررات الاقتصادية لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي

يمكن القول أن الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، كان أصل ظهور هذه السلطات المؤسساتية الجديدة، وذلك نظراً لعدم تكيف الإدارة الكلاسيكية للاضطلاع بوظيفة الضبط وحماية الحريات، وعليه فإنّ هذه السلطات من هذه الزاوية يمكن إدراجها في قلب الإشكالية العامة لإصلاح هيكل الدولة، وهذا من خلال اتخاذ تدابير مهيكلة قصد إنجاح الانتقال إلى اقتصاد السوق، والاندماج في الاقتصاد العالمي².

فمثلاً في الجزائر نجد أن سلطات الضبط الاقتصادي ظهرت بعد تبني اقتصاد السوق في دستور 1989، حيث أنه بعد تحرير كل قطاع اقتصادي من الاحتكار العمومي، وفتح باب المنافسة فيه أمام القطاع الخاص كانت تنشأ سلطة ضبط اقتصادي مختصة في ذلك المجال، على سبيل المثال أنشأ مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بعدما تم تحرير القطاع المصرفي من الاحتكار العمومي وذلك بموجب القانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض³.

كما تم إنشاء مجلس المنافسة، بعدها تم تبني مبدأ حرية التملك وذلك بموجب المادة 49 من دستور 1989، وتبني مبدأ حرية التجارة والصناعة بموجب المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 1936، حيث أنشأ هذا المجلس بموجب الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة⁴ الذي أسند له مراقبة وتتبع الأنشطة الاقتصادية المفتوحة أمام المنافسة⁵.

¹ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 73.

² - الطاهر ميمون، مرجع سابق، ص 135.

³ - أنظر الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 1990، ص 520.

⁴ - أنظر الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 1995، ص 13.

⁵ - بركات أحمد، بن يحي شهباز، سلطات الضبط الاقتصادي رؤية جديدة لوظيفة الدولة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة طاهري محمد بشار، المجلد 05، العدد 02، 2020، ص 1671.

لذلك فإنّ المبرر الاقتصادي لإنشاء سلطات الضبط الاقتصادي هو تدخلها ضمن قطاع نشاطها لتصحيح إخفاقات السوق واختلالاته، وذلك من خلال تثبيت قواعد المنافسة، وحماية بعض المصالح المهددة، وامتصاص الضغوطات المتنامية للسلطات الاقتصادية، ومن خلال خلق التوازن بين مختلف المصالح في السوق¹.

ومجمل القول وبعيداً عن الملاحظات التاريخية والمقتضيات القانونية، فإنّ إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء استجابة لثلاثة عوامل رئيسية يمكن حصرها في²:

أ- ضمان عدم التحيز الإداري: استلهم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة من الليبرالية السياسية، والتي تعتمد إلى إبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر.
ب- السماح بمشاركة واسعة لأشخاص مؤهلين في ضبط النشاطات الحساسة، وذلك بمحاولة إشراك الخبراء والمحترفين في عملية وضع القواعد المطبقة في مجالات جد تقنية.


ج- ضمان فعالية التدخل العام على مستوى السرعة، المرونة والقابلية للتكيف مع تطور متطلبات السوق من خلال اتخاذ هذه السلطات للقرارات بصفة أسرع من الإدارة المركزية، والفصل في النزاعات بأكثر سرعة مقارنة بعمل القاضي.

¹ - بركات أحمد، بن يحي شهنيز، سلطات الضبط الاقتصادي رؤية جديدة لوظيفة الدولة، ص 1671.

² - المرجع نفسه، ص 1671.

خلاصة الفصل:

إنّ حماية النظام العام الاقتصادي في قانون الضبط الاقتصادي توكل إلى سلطات الضبط المستقلة، وهي هيئات إدارية مستقلة بدأ ظهورها في القانون الأمريكي ثم انتقلت إلى أوروبا حيث قلدتها بعض التشريعات عن التشريع الفرنسي، ومنها الجزائر، لقد تنامي ظهور هذه الهيئات بعد التحول إلى اقتصاد السوق بفك الارتباط بالقطاع العام وتحرير التجارة الخارجية ثم تشجيع الاستثمار، تتميز هذه الهيئات بعدم خضوعها لا للرقابة ولا للوصاية الرئاسية، كما هو الحال في النظام التقليدي، لها نوع من الاستقلالية العضوية والوظيفية إلى جانب تمتعها بسلطة القرار، كما أنّ نظامها القانوني يختلف من هيئة إلى أخرى، منها المجالس اللجان، الوكالات، والسلطات.



الفصل الأول
خضوع سلطات الضبط
الاقتصادي للرقابة القضائية

تمهيد:

في ظل نظام قانوني غير موحّد ورصيد وظيفي معتبر، تمارسه سلطات الضبط الاقتصادي متسلحة بخاصية الاستقلالية، التي تقتضي عدم الخضوع لأيّة رقابة رئاسية ولا وصائية إدارية، تظهر الرقابة القضائية على هذه السلطات، كمطلب ضروري وجوهري لبناء دولة القانون من أجل تعزيز وجودها، وتأكيد شرعية تدخلها¹.

فقد أدت فكرة استقلالية هذه السلطات الضابطة، إلى إثارة مدى حصانتها من الرقابة القضائية، إلا أنّ الأهمية البالغة التي تكتسبها هذه الأخيرة، باعتبارها وسيلة قانونية وقضائية، تسمح بالتأكيد القانوني لتصرفات هذه السلطات في ظل دولة الحق والقانون، وعامل مهم لنجاح كل عملية للضبط، جعل انتفاء هذه الحصانة أمراً حتمياً باسم دولة القانون، وبالتالي فإنّ الاستقلالية لا تسري في مواجهة الرقابة القضائية ولا تتناقض معها².

وبالتالي فقد تم الاتفاق على وجوب إخضاع مجمل الأعمال التي تقوم بها سلطات الضبط الاقتصادي إلى الرقابة القضائية الأنسب لها، شأنها في ذلك شأن باقي التصرفات الإدارية، وذلك من أجل المحافظة على تجانس النظام، إذ يُعدّ تدخل القاضي بمثابة الضمانة الأساسية بامتياز، ضد كل تعسف في استعمال إمتيازات السلطة العامة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى يضيفي شرعية أكبر لتدخلات هذه السلطات ويجعلها أكثر قبولاً وعقلانية، من خلال تقويم وتأطير عملها، دون أن يشكل ذلك إضراراً أو إنقاصاً من استقلاليتها³.

ونظراً لأهمية هذه النقطة، ينبغي تناولها في نقطتين أساسيتين: أولاًها الأسس القانونية التي تقوم عليها هذه الرقابة ومدى دستوريّتها (المبحث الأول) ثم ثانياً نتطرق إلى أعمال سلطات الضبط الاقتصادي التي يتم إخضاعها للرقابة القضائية (المبحث الثاني).

¹ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 224.

² - المرجع نفسه، ص 224.

³ - سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، تنظيم الإداري، الدار الجامعية، د ط، مصر، د ت، ص 9، 10.

المبحث الأول

الأسس القانونية للرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط

حاول المشرع الجزائري وبطريقته الخاصة، المتسمة بنوع من الغموض تكريس هذا المبدأ الدستوري، مراعيًا لغاية واحدة مفادها أن يسود القانون مختلف العلاقات، التي تربط بين السلطات الناشئة في المجال الضبطي، والأفراد الخاضعين لرقابتها، إضفاءً وتكريسًا لمبدأ المشروعية في المقام الأول وسيادة القانون ثانيًا.

فلكل مبدأ أساس والرقابة القضائية مبدأ يتطلب منا البحث عن أساسه¹ الذي وجب علينا أن نجده في (المطلب الأول) ثم علينا أن نبحت مرة أخرى عن مدى دستورية هذه الرقابة القضائية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

الأساس التشريعي للرقابة القضائية

تحمل سلطات الضبط المستقلة، مميزات، ما يجعلها تكيف على أنها هيئات عمومية وطنية، هذه الأخيرة تخضع للرقابة القضائية من طرف مجلس الدولة، لذلك كان للقانون العضوي رقم 01/98 المتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه المعدل والمتمم² (الفرع الأول)، والنصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة (الفرع الثاني)، بمثابة المصدر الذي ينحدر منه مبدأ الرقابة القضائية على نشاطات سلطات الضبط المستقلة.

¹ - بركات جوهرة، "نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادية"، مذكرة مقدمة لنيل درجة ماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص 8.

² - القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، 2011، ج ر، عدد 43، 2011.

الفرع الأول: تجسيد مبدأ الرقابة في القانون العضوي 01/98

بالعودة إلى نص المادة 152 من دستور 1996 التي جاء فيها أن: "يؤسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية..."¹.

إذ تم تجسيد مجلس الدولة بموجب القانون العضوي 98-201، الذي جاء مكرساً لمبدأ ازدواجية القضائية ومن ثم الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

ولأن أغلب السلطات الإدارية المستقلة (سلطات الضبط الاقتصادي) تتميز بخصائص السلطة العامة، مما يؤول الاختصاص في رقابتها للقضاء الإداري ممثلاً لمجلس الدولة، فهل تدخل هذه الفئة من السلطات الإدارية المستقلة، ضمن اختصاص مجلس الدولة، ويؤول اختصاص رقابتها إليه؟ إذ يكمن الحل في تحليل مضمون المادة التاسعة (09) من القانون العضوي 98-01، فمن الواضح أنّ السلطات الإدارية المستقلة لا تصلح أن تُكيف ضمن المنظمات المهنية الوطنية، ولا ضمن السلطات الإدارية المركزية، ليبقى الاحتمال الأخير وهو دمجها ضمن الهيئات العمومية الوطنية، وهذا لتمتعها بعدة مميزات تعزز هذا الخيار منها على سبيل المثال لا الحصر: قانون المنافسة الذي كُيف على أنه هيئة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، وأنه سلطة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي بموجب الأمر 03-03 المتعلق بقانون المنافسة³.

بالعودة لنص المادة 03 من القانون 98-01 السالف الذكر المعدل والمتمم، والتي نصّت 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.

¹ - أنظر، المادة 152 من دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438/96، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر، ج.ج، عدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 16-01، مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر، ج.ج، عدد 14، صادر بتاريخ 07 مارس 2016.

² - القانون العضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق.

³ - تقار مختار، الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي بين ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية، مجلة آفاق علمية، المجلد 11، العدد 01، جامعة غرداية، 2019، ص 99.

ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة¹. نجد أن المجلس الدستوري في رأيه رقم 02/ر.م.د/11²، اعتبر أنّ استعمال عبارة "نصوص خاصة" لاعتماد اختصاصات أخرى لمجلس الدولة، من دون تحديد لطابع ومضمون هذه النصوص يُعدّ إغفالاً من المشرع العضوي لمجال اختصاصه ومحاولة تجاوزها، وبناءً على ذلك قيّد الأخذ بهذه المادة بشرطين وهما:

- أن تكون عبارة "نصوص خاصة" المستعملة من المشرع تكتسي نفس طابع القانون موضوع الإخطار.

- أن يكون موضوعه ذو علاقة بهذا القانون العضوي.

وبالعودة إلى النصوص المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي، نجدها قوانين عادية لا تقي بالشروط المفروضة، وبالتالي لا يمكن التمسك بها وجعلها أساساً لرقابة مجلس الدولة على قرارات السلطة الخاضعة لها³.

من المؤكد أنّ السلطات الإدارية المستقلة لا يمكن تكييفها على أنها منظمات مهنية وطنية، ولا سلطات إدارية مركزية لأن السلطات الإدارية المركزية يقصد بها الإدارة المركزية للدولة المكونة من مجموعة السلطات التي تشكل السلطة التنفيذية، وهي عكس السلطات الإدارية المحلية⁴.

ليبقى النظر في مفهوم الهيئات العمومية الوطنية، والتعمق في مدلولها لعله يستغرق سلطات الضبط الاقتصادية، فالهيئة تكون على شكل شخص معنوي من القانون العام (كالدولة والبرلمان) أو من القانون الخاص (الجمعية)، فالمفهوم يجمع معاني مختلفة، حتى التجمعات بدون شخصية معنوية، كما ينطوي تحت هذا المفهوم أيضا

¹ - المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمية وعمله، مرجع سابق.

² - رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/11، مؤرخ في 06 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله.

³ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 227.

⁴ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 10.

مختلف الأجهزة، إلى جانب الهيئات الدستورية التي تناولها الدستور، كالهيئة التنفيذية، الهيئة التشريعية، الهيئة القضائية، المجلس الدستوري، مجلس الدولة، المحكمة العليا، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس المحاسبة، فضلا عن مجموعة أخرى من الهيئات، كالهيئات الإدارية، والهيئات الاستشارية، كالمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي¹.

في حين أنّ هناك من القرارات ما يخرج عن رقابة مجلس الدولة أهمها²:

- قرارات مجلس الأمة، والمجلس الشعبي الوطني، ما عدا التي تتعلق بإدارة الخدمات البرلمانية.

- قرارات المجلس الدستوري المتعلقة برفض الترشيح للانتخابات الرئاسية لعدم إثبات المعنى مشاركته في الثورة التحريرية للمتشحين المولودين قبل جويلية 1962.

كما رفض مجلس الدولة النظر في القرارات التي يتخذها المجلس الدستوري عند ممارسته لصلاحيته المحددة في المادة 163 من الدستور التي تدخل في الأعمال الدستورية³.

وعلى أساس عدّة مؤشرات، نجد أنّه من الصائب إدراج هذه السلطات الضابطة تحت مفهوم الهيئات العمومية الوطنية، فقد كيّف المشرع الجزائري مجلس المنافسة على أنّه سلطة إدارية مستقلة وقد أشرنا إلى ذلك سابقاً.

كما أشار المرسوم الرئاسي المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، إلى مفهوم الهيئات الوطنية المستقلة، فأحكام هذا المرسوم لا تخضع له سوى الصفقات، محل مصاريف

¹ - بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989، ص 83.

² - قرار مجلس الدولة رقم 002871، مؤرخ في 21 نوفمبر 2001، مجلس الدولة الجزائري، العدد 1، 2002، ص 147.

³ - أنظر، المادة 163 من دستور 1996، المعدل والمتمم، والتي تحدد صلاحيات المجلس الدستوري.

الإدارات العمومية والهيئات الوطنية المستقلة، الولايات والبلديات وغيرها، إذ يرى الأستاذ زوايمية رشيد أنّ مفهوم الهيئات الوطنية المستقلة يقصد به سلطة إدارية مستقلة (سلطة الضبط الاقتصادي)¹.

وقد أشارت النصوص التأسيسية إلى خضوع السلطات الإدارية المستقلة لقواعد المحاسبة العمومية، وبالتالي حتمية التقيد بالأحكام المطبقة في تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام²، فمجلس المنافسة يخضع للقواعد المطبقة على ميزانية الدولة، كما يخضع تسيير لجنة ضبط الكهرباء والغاز لرقابة الدولة³.

ولهذا كان الاسهام الأكبر للقانون العضوي 98-01 في إخضاع سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة القضائية، وإن كان بصورة غير صريحة وواضحة ل يبقى قاصراً عن استيعاب كل ما يتضمنه مبدأ الرقابة القضائية⁴.

ولكننا إذا قارنا القانون العضوي رقم 98-01 بالقوانين التأسيسية، فهو أعلى وأقوى درجة قانونية يمكن التمسك به كأساس، فالقوانين التأسيسية ما هي إلا قوانين عادية تأتي في ترتيب القوانين بعد القانون العضوي.

الفرع الثاني: النصوص التأسيسية لسلطات الضبط الاقتصادي كأساس للرقابة القضائية

بالرغم من انسحاب الجزائر من الحقل الاقتصادي لصالح السوق، إلا أنّه كان على الدولة أن تتدخل من أجل تأطير آلياته قصد مراعاة مقتضيات المرفق العام والمصلحة العامة، فلا يمكن ترك السوق دون ضابط، هذا ما جعل المشرع الجزائري يسند مهمة

¹ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 228.

² - المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، وتفويضات المرفق العام، ج.ر، عدد 50، الصادر بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

³ - المادة 40 من قانون رقم 02-01، المؤرخ في 05 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر، ج.ج، عدد 08، صادر بتاريخ 06 فبراير 2002.

⁴ - تقار مختار، الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي بين ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية، مرجع سابق، ص 99.

الضبط للسلطات الإدارية المستقلة، باعتبارها الوسيلة الأكثر ضمانا للرقابة على النشاط الاقتصادي والمالي¹.

مما أدى إلى التعدد في هذه السلطات، وبالتالي تعدد النصوص التأسيسية لها، الأمر الذي أتاح المجال واسعاً أمام الرقابة لتقديم قراراتها² فقد عمم المشرع الجزائري رقابة مجلس الدولة على كافة الأصعدة والمجالات التي تختص السلطات الإدارية المستقلة بضبطها بموجب القوانين التأسيسية الخاصة بها³.

أشارت أغلب النصوص التأسيسية لسلطات الضبط الاقتصادي إلى صلاحية الرقابة القضائية على قراراتها، وذلك بتحويل حق الطعن فيها أمام القضاء الإداري أو العادي⁴. فعلى المستوى الاقتصادي نجد أن المشرع الجزائري أخضع من خلال الأمر 03-03 قرارات رفض التجميع الصادرة عن مجلس المنافسة لرقابة مجلس الدولة⁵.

كما أخضع بموجب القانون رقم 03-2000 القرارات الصادرة عن مجلس سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لرقابة القضاء الإداري⁶.

وفي نفس السياق أكد المشرع عن طريق قانون رقم 02-01 عن إمكانية خضوع القرارات الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز للطعن القضائي أمام مجلس الدولة⁷.

أما على صعيد النشاط المالي والمصرفي فقد تم تكريس رقابة القضاء الإداري في كل من المرسوم التشريعي رقم 93-10 الذي أخضع القرارات التأديبية الصادرة عن الغرفة

¹ - صونية نادية مواسة، رقابة مجلس الدولة على مشروعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري، حوليات جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، يعيد حمدين، الجزائر، المجلد 34، العدد 02، 2020، ص 186.

² - تقار مختار، الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي بين إزدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية، مرجع سابق، ص 100.

³ - مزيان هشام، العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع القانون، تخصص هيئات عمومية وحوكمة، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2015، ص 123.

⁴ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 229.

⁵ - المادة 19 من الأمر رقم 03-03، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁶ - المادة 17 من القانون رقم 03-2000، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁷ - المادة 39 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

التأديبية والتحكيمية الموجودة على مستوى لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لرقابة مجلس الدولة¹ والقانون رقم 10-03 الذي نص على إمكانية رفع طعن أمام مجلس الدولة ضد الأنظمة والقرارات الفردية الخاصة بالاعتماد الصادرة عن مجلس النقد والقرض، وضد القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية².

وكذا الأمر رقم 07-95 الذي نص على أنّ قرارات لجنة الإشراف على التأمينات المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت تكون محل طعن أمام مجلس الدولة³.

وبخصوص النشاط الإعلامي، فقد نص القانون رقم 04-14 في ادته 2/105 على خضوع سلطة ضبط السمعي البصري المتعلقة بالعقوبات الإدارية للطعن لدى الجهات القضائية الإدارية، ونص كذلك القانون العضوي رقم 05-12 من خلال المادة 14⁴ منه التي تقر بأن قرارات رفض منح الاعتماد التي تصدر عن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة تكون قابلة للطعن أمام الجهة القضائية المختصة، دون أن يحدد هذه الجهة، هل هي جهة القضاء العادي أم جهة القضاء الإداري؟ خاصة أمام غياب النص الصريح حول الطابع الإداري للسلطة⁵.

غير أن ما يظهر لنا أن مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص بالنظر في الطعون الي ترفع ضد القرارات الصادرة عن سلطة ضبط الصحافة المكتوبة نظرا لطبيعة نشاطها الذي ورثته من المجلس الأعلى للإعلام الذي يعد أول سلطة ضبط إدارية مستقلة في

¹ - المادة 57 فقرة 1 من المرسوم التشريعي 93-10، المؤرخ في 23 مايو 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر، ج.ج، عدد 11، صادرة بتاريخ 19 فبراير 2003.

² - أنظر المادتين 87، 107 من الأمر 03-11، المؤرخ في 26 غشت 2010، المتعلق بالنقد والقرض، ج.ر، ج.ج، عدد 52، صادرة بتاريخ 27 غشت 2003 المعدل والمتمم بالأمر 04-10، المؤرخ في 26 غشت 2010، ج.ر، ج.ج، عدد 50، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010.

³ - المادة 213 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 يناير 1995، المتعلق بالتأمينات، ج.ر، ج.ج، عدد 13، صادر بتاريخ 08 مارس 1995 المعدل والمتمم بالقانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فبراير 2006، ج.ر، ج.ج، عدد صادر بتاريخ 08 مارس 1995.

⁴ - المادة 40 من القانون العضوي رقم 12-05، المؤرخ في 12 جانفي 2012 يتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

⁵ - مزيان هشام، مرجع سابق، ص 124.

الجزائر¹، والذي لا يقتصر على السهر على احترام القانون في إطار اختصاصاتها الممنوحة لها قانوناً، بل يمتد إلى التنظيم من خلال وضع قرارات إدارية فردية وتنظيمية تتمتع فيها سلطة ضبط الصحافة بامتياز الأسبقية، بمعنى القوة التنفيذية الذي يُعد إمتيازاً من امتيازات السلطة العامة التي لا تتمتع بها إلا الإدارات العمومية².

ونظراً لطبيعة قواعد المحاسبة التي تنقيد بها حيث ورد ضمن المادة 49 من القانون العضوي رقم 12-05 بأنه يتعين تقييد الاعتمادات الضرورية لقيام سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمهامها في الميزانية العامة للدولة، كما يتعين مسك محاسبة ومراقبة نفقات سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، طبقاً لقواعد وإجراءات المحاسبة العمومية³.

استطاع المشرع إرساء معالم الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي من خلال نصوصها التأسيسية، لكن ليس بالقدر الذي يقتضيه تكريس المبدأ، ويعود ذلك لعدة نقائص وإشكالات قانونية تثيرها النصوص التأسيسية.

فالنصوص التأسيسية لم تجمع كلها على تحديد جهة قضائية واحدة فتارة تحيل الاختصاص إلى القضاء الإداري، وتارة القضاء العادي، كما أنّ نزاع سلطة واحدة يمكن أن يخضع لكلا القضائين، مثلما هو الحال في منازعات مجلس المنافسة⁴.

بالإضافة إلى سكوت النصوص التأسيسية على تحديد الجهة القضائية المختصة كما هو الحال في قانون الكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مما يجعل المتنازع يتيه بين النصوص التأسيسية، والقواعد العامة للبحث عن الجهة التي يتوجه إليها في حالة قيام نزاع، وهو ما لا يخدم مصلحة المتعامل الاقتصادي، الذي يحتاج إلى السرعة في حل نزاعاته لتحقيق الفعالية الاقتصادية⁵.

¹ - المادة 07 من القانون رقم 90-07، مؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر، ج.ج، عدد 14، صادر بتاريخ 04 أبريل 1990 (ملغى).

² - مزيان هشام، مرجع سابق، ص 124.

³ - المرجع نفسه، ص 124.

⁴ - بركات جوهر، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 19.

⁵ - المرجع نفسه، ص 19.

أما إشكالية مدى دستوريته فيمكن في منحها اختصاص الرقابة على قراراتها لمجلس الدولة وفق قانون عادي لا يرقى لمرتبة القانون العضوي المحدد لاختصاصات مجلس الدولة¹.

مما يطرح مسألة دستورية هذه النصوص من أساسها، وهو ما سنتطرق إليه في المطلب الموالي.

المطلب الثاني

مدى دستورية الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط

بجانب ما تم التطرق إليه سابقا من الاعتراف بمبدأ خضوع قرارات سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة القضائية بموجب كل من القانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم، وبالخصوص النصوص المنشأة لهذه السلطات، كتسليم منا بالأساس التشريعي لمبدأ هذه الرقابة، إلا أنه يقتضي منا هنا البحث على أساس أقوى وأعلى منه درجة، وهو الأساس الدستوري إن وجد، أو على الأقل النظر في دستورية الأساس التشريعي². ويكون ذلك بالاعتماد على موقف المجلس الدستوري (الفرع الأول)، ثم رأي الفقه وإن كانت الاجتهادات في هذه النقطة غائبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: موقف المجلس الدستوري من الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة

إن مسألة استقلالية السلطات الإدارية المستقلة أثارت نقاش حاد حول مدى خضوعها للرقابة القضائية، نظراً لبروز ما يسمى بالحصانة القضائية، مما يعني انتفاء الرقابة القضائية على هذه السلطات، فالمشروع الجزائري لم يحسم أمر دستورية النصوص المنشأة لهذه السلطات فما بالك بخضوعها للرقابة القضائية³.

¹ - تقار مختار، الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي بين ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية، مرجع سابق، ص 101.

² - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 230.

³ - تقار مختار، الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي بين ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية، مرجع سابق، ص 101.

قبل الحديث عن المجلس الدستوري الجزائري، المجلس الدستوري الفرنسي أقصى هذه الحصانة في قراره الصادر في 25 و 26 جوان 1986، الذي أرسى من خلاله مبدأ الرقابة القضائية على سلطات الضبط، وكرس قيمته الدستورية، مستمداً موقفه من أحكام المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن (DDHC)¹، وبالتالي فالرقابة القضائية على هذه السلطات بحاجة إلى أساس دستوري يكون ضمن لها.

كما أن القرار رقم 86-373 المتعلق بضمان الحقوق أكد على أنّ السلطة القمعية الممارسة من طرف الهيئات الإدارية المستقلة تعتبر مشروعة بشرط أن تكون قابلة للطعن القضائي، وبالرجوع إلى القرار الصادر بتاريخ 17 جانفي 1983 الخاص بالمجلس الأعلى السمي البصري (CSA) جاء فيه ما يلي:

"Toute décision infligeant une sanction peut faire l'objet devant le conseil d'état d'un recours de pleine juridiction"².

بالرجوع إلى القانون الجزائري، المجلس الدستوري ما زال بعيداً عن المشرع الضابط، فإن كان لحد الآن لم يفصل حتى في مسألة دستورية سلطات الضبط، فالأمر لا يختلف بالنسبة لخضوعها لرقابة القضاء³.

وللبحث عن الأساس الدستوري لهذه الرقابة سوف يكون بالضرورة العودة لأحكام الدستور من جهة ومقارنة مختلف النصوص التشريعية الأخرى بأحكام الدستور ومدى مطابقتها.

لقد أكد المشرع الجزائري في أغلب النصوص التأسيسية الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة على أنّ مجلس الدولة هو صاحب الاختصاص الأصلي بالنظر في الطعون المرفوعة إليه ضد القرارات والتصرفات الصادرة عن هذه السلطات، وهذا ما يتوافق مع

¹ -Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), in pierre (M.D) les grands textes du droit international public, 2ème édition DALLOZ, Paris, 2001, P 130.

² -Conseil constitutionnel· décision du 17 janvier 1989, in favoan (L) et philipll), les grandes décision du conseil constitutionnel DALLOUZ, Paris, 1995, P 53.

³ -بركات جوهرة، ص 21.

المادة 2/9 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم التي تنص على ما يلي:

"ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"¹.

القرارات التنظيمية الصادرة عن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة قابلة للإلغاء، ونفس الحل اعتمده المشرع بالنسبة للأنظمة الصادرة عن مجلس النقد والقرض، هذه الأخيرة التي لا تقبل الطعن إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية، كذلك الأمم بالنسبة لسلطات الضبط الأخرى المتعلقة باللجنة المصرفية، سلطة ضبط البريد والمواصلات، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، الوكالتين الخاصتين بالقطاع المنجمي، وقرارات رفض التجميع بالنسبة لمجلس المنافسة².

في حين باقي القرارات الأخرى المتعلقة بمراقبة السوق وضبط الممارسات المنافسة للمنافسة تدخل في اختصاص الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، وهو استثناء يخص قانون المنافسة ويمتد إلى قانون المحروقات الذي هو الآخر يعطي الاختصاص للقضاء التجاري والتحكيم، لكن مع التسليم دائما بمبدأ الرقابة القضائية على قراراتهما³.

لكن بالمقابل نجد أنّ دستور سنة 1996 يقر بأنّ اختصاص مجلس الدولة لا يتحدد إلا بموجب قوانين عضوية، ولا يمكن بأيّ حال من الأحوال تحديده أو إلغاؤه أو نقله بواسطة قانون عادي، وهذا بموجب المادة 123 منه التي جاء فيها ما يلي: "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يُشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية... القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي"، والمادة 153 منه التي تنص على أنّه "يحدد قانون عضوي تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وعملهم واختصاصاتهم الأخرى"، كما نجد أنّ المجلس الدستوري قد أقرّ في رأيه المؤرخ في 06 جويلية 2011 المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي رقم 11-13 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 بأنّ إحالة اختصاصات أخرى لمجلس

¹ - مزيان هشام، مرجع سابق، ص 125.

² - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 22.

³ - المرجع نفسه، ص 22.

الدولة إلى "النصوص الخاصة" يعتبر غير دستوري، إلا إذا كان القصد من عبارة "النصوص الخاصة" المستعملة هو مجموع النصوص التي تكتسي نفس طابع القانون العضوي وموضوعاتها ذات علاقة بالقانون العضوي رقم 98-01 المعدل والمتمم¹.

وبما أنّ القوانين التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة أخذت بالشرط الأول، حيث تعتبر قوانين عادية وليست من طبيعة القوانين العضوية، فإنه لا يمكن التمسك بها وجعلها أساس لرقابة مجلس الدولة على قرارات سلطات الضبط المستقلة².

لهذا فالمجلس الدستوري أكد على عدم استطاعة المشرع صياغة أحكام قانونية عادية في إطار قانون عضوي، وكذلك صياغة أحكام تتضمن قانون عضوي في إطار قانون عادي، وكل خلط من هذا القبيل يعتبر مساساً وتجاهلاً للمبدأ الدستوري المتمثل في توزيع الاختصاص³.

والنتيجة أنّه يتضح جلياً أنّ منح الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في منازعات السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط بواسطة قوانين عادية لدليل على تجاهل المشرع للتوزيع الدستوري لمجالات القانون العضوي والعادي، ولمبدأ تدرج القوانين الذي يحدد مكانة القواعد في التنظيم القانوني⁴.

إنّ الحديث عن دستورية الرقابة القضائية على سلطات الضبط أوقعنا فيه المشرع بالنصوص التأسيسية، عندما حاول منح اختصاصات لمجلس الدولة بواسطة قوانين عادية، وإلاّ فمبدأ الرقابة القضائية من أساسه قائم في الدستور، الذي يكرس خضوع قرارات السلطات الإدارية للرقابة القضائية⁵.

¹ - مزيان هشام، مرجع سابق، ص 106.

² - بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي في ميدان الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2013/2014، ص 11.

³ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 24.

⁴ - Zouamia (R), "le régime contentieux des A.A.I en droit Algérien", REV IDALA n°02, 2005, P11.

⁵ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 25.

لذلك إذا أردنا التخلص من مشكل عدم دستورية رقابة القاضي الإداري على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي، الذي أوقعنا فيه القوانين العادية الخاصة بها، ما علينا إلا الرجوع إلى المبدأ الدستوري الذي جاء به دستور 1996 في مادته 143، والمادة 1/9 من القانون العضوي رقم 01-98 المعدل والمتمم والتي يمكنها احتواء سلطات الضبط الاقتصادي ضمن مفهوم الهيئات العمومية الوطنية¹.

الفرع الثاني: موقف الفقه من دستورية الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة

لم يكن تعامل الفقه الجزائري لفكرة خضوع نشاط سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة القضائية بالصورة المأمولة منه، رغم ما يكتنف هذه المسألة من إشكالات قانونية، وهذا ما يدعو إلى الاستعانة بالتجربة الفرنسية التي تعد رائدة في هذا المجال².

فقد أثار الفقه الفرنسي مبدأ خضوع أعمال سلطات الضبط المستقلة للرقابة القضائية من زاوية تناقضية مع خاصية الاستقلالية، واعتبار أنّ هذه الخاصية لا تتحقق إلا بتوفر شرط الحصانة القضائية باعتبارها شرط ضروري لضمان الاستقلالية، ومن جهة أخرى فإنّ يكيّفها بموجب النصوص التأسيسية على أنها سلطات إدارية مستقلة يستوجب خضوعها لرقابة القضاء الإداري، في حين أكد البعض أنّ هذه الرقابة لا بد منها لضمان استمرارية دولة القانون³.

بالعودة إلى الفقه الجزائري فيما يخص هذه المسألة، نجد الأستاذ رشيد زوايمية يقول بأن منح الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في منازعات السلطات الإدارية المستقلة

¹ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 232.

² - تقار مختار، الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي بين ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية، مرجع سابق، ص 102.

³ - رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير، تخصص قانون إداري-إدارة عامة، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013، ص 57.

بواسطة قوانين عادية، لدليل على تجاهل المشرع للتوزيع الدستوري لمجالات القانون العضوي والعادي، ولمبدأ تدرج القوانين الذي يحدد مكانة القواعد في التنظيم القانوني¹. وفي نفس السياق يعلق الأستاذ "نصر الدين بن طيفور" بقوله أن اختصاص القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة، وفق نص المادة 153 من دستور 1996، لا يدع أي مجال للشك في أن تنظيم مجلس الدولة وعمله واختصاصاته لا يكون إلا بموجب قانون عضوي، وأنه لا يجوز لأي قانون عادي أن يعدّل فيما جاء به القانون العضوي رقم 01-98 لا بالإضافة ولا بالنقصان، وإلاّ عدّ هذا العمل غير دستوري لمخالفته للمادة 153 من دستور 1996².

كما علّق الأستاذ "عمار بوضياف" على نص المادة 901 من القانون رقم 08-09 التي تجيز منح الاختصاص لمجلس الدولة بموجب قوانين خاصة، أنّه كان من الأفضل وتقادياً لأي مخالفة للنصوص الدستورية والقوانين العضوية، ومحافظة على حجيتها ومكانتها وقداستها، أن يقتصر المشرع في القانون رقم 08-09 على إعادة صياغة المادة 09 من القانون العضوي رقم 01-98 حرفياً دون تغيير وهو يضع قواعد الاختصاص النوعي لمجلس الدولة، وهذا الذي يفهم منه أنّ الأستاذ "عمار بوضياف" كان مؤيداً للمادة 09 من القانون العضوي 01-98 قبل تعديلها، ومعارضاً للمادة 901 التي أجازت منح الاختصاص لمجلس الدولة بموجب قوانين خاصة³.

¹ - بزغيش بوبكر، "خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة"، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، يومي 23-24 ماي 2007، ص 310، 311.

² - بن طيفور نصر الدين، ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم السياسية والقانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 02، 2011، ص 111.

³ - مزيان هشام، مرجع سابق، ص 127.

المبحث الثاني

أعمال سلطات الضبط الاقتصادي الخاضعة للرقابة القضائية

يعتبر إنشاء سلطات الضبط المستقلة عنصر جديد في البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية، الذي جاء مسانداً للدور الجديد للدولة، وخدمة الضبط الاقتصادي، وقد زوّدت هذه الهيئات بصلاحيات عديدة، متنوعة حسب القطاع الذي وجدت من أجله¹. ورغم خروج هذه السلطات عن الهرم الإداري السلمي التقليدي، إلا أن خضوعها للرقابة القضائية مبدأ رئيسي يسمح بضمان التأطير القانوني لعمل هذه السلطات واخضاعها للقانون، ولآليات الرقابة في ظل دولة القانون، فإذا كانت الصلاحيات الاستشارية وسلطة التحقيق والبحث التي تتمتع بها هذه السلطات لا تثير مسألة الرقابة القضائية عليها لا ترقى إلى درجة القرارات الإدارية، فإنّ بعض هذه السلطات يتمتع بصلاحيّة إصدار قرارات تنظيمية، مما يجعلها تخضع لرقابة القاضي، باعتبار أنّ هذا النوع من القرارات أسلوب من أساليب ممارسة العمل الإداري في الدولة الذي كان اختصاصاً حصرياً للسلطة التنفيذية².

تتمتع كذلك هذه الهيئات الضبطية بسلطات قمعية جد هامة كانت اختصاصاً حصرياً للجهات القضائية خوّلت لهذه السلطات بموجب نصوص قانونية، وذلك مسانداً لظاهرة إزالة التنظيم، هذا إلى جانب تمتعها بسلطة منح التراخيص والاعتمادات، وسلطة التحكيم والفصل في النزاعات وكلها تأخذ صبغة القرارات الفردية مما يجعلها محل دعوى الإلغاء³.

¹ - رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 60.

² - Zouamia (R), les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op, cit, P 21.

³ - رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 60.

المطلب الأول

الاختصاصات الرقابية

منح المشرع لهذه السلطات وسائل قانونية لتنظيم المجال الذي أنشأت من أجله، ولعل أهم وسيلة أعطاها لها المشرع نجد القرارات الإدارية باعتبارها أعمالاً وتصرفات انفرادية تصدر عن إرادة السلطة الإدارية، وهي ملزمة في ذات الوقت دون الحاجة أو انتظار رضا الأشخاص المخاطبين بها¹.

إنّ هذه الاختصاصات والسلطات الممنوحة لهيئات الضبط في مجال إصدار القرارات التنظيمية جاءت لتنظيم المجال الذي تختص به، سواءً تنظيم النشاط أو تنظيم المتعاملين الممارسين لهذا النشاط.

الفرع الأول: رقابة الدخول إلى السوق

أوكل المشرع لمعظم سلطات الضبط المستقلة ممارسة السلطة الرقابية كسلطة أصلية أنشأت لأجل القيام بها على أساس تخصصها في المجال، واسناد هذه المهمة يعود لعدة اعتبارات من شأنها مراعاة مبادئ النظام العام والمنافسة المشروعة داخل السوق قبل أو أثناء ممارسة النشاط الاقتصادي².

أولاً: الرقابة السابقة المخولة لسلطات الضبط المستقلة

الرقابة السابقة التي تعرف بالرقابة الوقائية، وهي التوجه لمحاولة الكشف عن الخطأ قبل وقوعه مع الاهتمام بالاستعداد لمواجهة كافة أشكال الأخطاء³.
تمارس هذه الرقابة في القطاعات الاقتصادية دون الأخرى وتكون بموجب نص قانوني وليس بموجب سلطة التنظيم، فسلطات الضبط المستقلة التي لها صلاحية التنظيم

¹ - عمار عوادي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، دط، الجزائر، 2002، ص 185.

² - مجامعية زهرة، وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2014، ص 50.

³ - الموقع الإلكتروني <http://mawdoo3.com>، اطلع عليه بتاريخ 02 ماي 2022، الساعة 20:00.

لها سلطة الرقابة والسلطات التي لها سلطة الرقابة ليس لها بالضرورة سلطة التنظيم¹: تمارس سلطات الضبط المستقلة هذه الرقابة، بالاعتماد على عدة وسائل كمنح الاعتماد والرخص وفي بعض الأحيان اعتماد التجهيزات والمعدات اللازمة للاستثمار في القطاع المعني، لكن في معظم الأحيان، يعتبر هذا الاختصاص موزع بين هيئات الضبط والوزير المكلف بالقطاع، وهذا لا يعتبر تعدياً على صلاحيات هيئات الضبط خاصة ما هو مرتبط بالنشاطات الاستراتيجية وذات الطابع السيادي ونذكر على سبيل المثال، منح رخصة الاستثمار في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية التي تمنح بموجب مرسوم تنفيذي، وذلك بعد أخذ رأي سلطة القطاع².

وفي نفس السياق في مجال التأمينات، يتمتع الوزير المكلف بالمالية بصلاحيات منح الاعتماد وهذا حسب نص المادة 204 من الأمر رقم 07/95 المتعلق بالتأمين وبناءً على الشروط المحددة في المادة 218، ويكون منح أو رفض الاعتماد بقرار معلل قانوناً وقابلاً للطعن أمام مجلس الدولة³.

وتتمتع أيضاً هيئات الضبط في هذا المجال باختصاص منح التراخيص بدون تدخل الإدارة في ذلك⁴.

على سبيل المثال في نشاطات إنتاج الغاز والكهرباء، فالقانون ينص على أنها مفتوحة على المنافسة وذلك بإنجاز منشآت جديدة لإنتاج الكهرباء واستغلالها بشرط الحصول على رخصة للاستغلال والتي تمنح من طرف لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁵.

في مجال التأمينات، تملك لجنة ضبط القطاع التحقق من مصدر رأس المال التأسيسي للشركة، وكذلك مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة

¹ - حساين سامية، قانون الضبط الاقتصادي، محاضرات السنة الثانية ماستر، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2018-2019، ص 37.

² - يكمن الاشكال القانوني في هذه النقطة في مدى اعتبار آراء وتوصيات سلطات الضبط إلزامية بالنسبة للوزير وهذا بالطبع يرتبط بمدى استقلالية السلطة المتخذة للتوصية أو الرأي.

³ - انظر المادة 218 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمين، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ - بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 26.

⁵ - انظر المواد 13 و 18 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 06 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

التأمين وإعادة التأمين، وبالتالي البحث عن ما إذا كان مصدر هذه الأموال مشروعاً أم لا¹. وتختص أيضا هيئات الضبط بسلطة منح الاعتماد.

ويقصد بالاعتماد الموافقة المسبقة التي يُتحصل عليها من الإدارة والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية، واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز، كما يقصد به أيضا التصرف المتمثل في منح سلطة إدارية لجهاز ما صفة تخول له التمتع ببعض الحقوق والامتيازات².

أسند المشرع سلطة منح الاعتماد في المجال المصرفي لمجلس النقد والقرض، ونظراً للأهمية الاستراتيجية للقطاع المصرفي، أخضع المشرع أي استثمار في المجال لضرورة الحصول على ترخيص مسبق من قبل مجلس النقد والقرض فلا يمكن إنشاء أي بنك أو مؤسسة مالية خاضعة للقانون الجزائري إلا بعد الحصول على هذا الترخيص، نفس الالتزام يقع على عاتق البنوك الأجنبية التي ترغب في فتح فروع لها أو مكاتب تمثيل في الجزائر³.

حيث بعد تلقي المجلس للطلب مرفوقاً بكل الوثائق المحددة قانوناً تبقى له السلطة الواسعة في قبول منح الترخيص أو رفض منحه، في حالة القبول على المؤسسة المعينة توجيه طلب ثانٍ وهذه المرة إلى محافظ بنك الجزائر للحصول على الاعتماد، يقوم المحافظ بدوره بدراسة الملف والتأكد من استقائه كل شروط التأسيس كما هي في التشريع والتنظيم المعمول بهما وكذا الشروط الخاصة المحتملة التي يخضع لها الترخيص، يمنح الاعتماد بمقرر من المحافظ وينشر في الجريدة الرسمية⁴.

في مجال الإعلام أنشأ المشرع سلطتين للضبط، وهما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة، وسلطة ضبط السمعي البصري وذلك حسب القانون رقم 05/12.

¹ - بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 36.

² - عبدش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص 14.

³ - المواد 82، 84، 85، الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁴ - المادة 94 من الأمر 03-11، المرجع نفسه.

فالأولى تم تحديد اختصاصها في نفس القانون، أما الثانية فأحال مهامها واختصاصها إلى القانون رقم 04/14 المتعلق بالسمعي البصري الذي صدر في 23 مارس 2014¹.

بالنسبة لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة تصدر قرارات بمنح الاعتماد، حيث يعتبر إصدار نشرية دورية حق يتم بكل حرية، لكن هذه الحرية في الإصدار تخضع وجوباً لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات عن طريق إيداع تصريح مسبق من طرف مسؤول النشرية لدى سلطة ضبط المكتوبة، التي يتضمن بيانات وردت في المادة 12 من القانون المتعلق بالإعلام².

وبناءً على هذا التصريح تقوم سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بمراقبة صحة المعلومات الواردة في التصريح لتبدي رأيها، سواءً بمنح الاعتماد والذي يُعد بمثابة الموافقة أو الرفض وبالرجوع إلى أحكام المادة 13 منه³ فإن أجل الرد محدد بـ 60 يوماً، بعدها يمكن الطعن وفق أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

كما أسند المشرع سلطة منح الاعتماد في مجال النشاط المنجمي إلى الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، أما في مجال المنافسة يمارس مجلس المنافسة سلطة منح الاعتماد لكن الغرض من هذه السلطة ليس انتقاء المؤسسات والأعوان الاقتصاديين من خلال تقييد الدخول إلى سوق معينة، ولكن غرضه تحقيق الأهداف المسطرة في قانون المنافسة⁴ وبالتحديد الحد من القوى الاقتصادية المسيطرة وحماية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ويمارس المجلس هذه السلطة من خلال الترخيص الذي يمنحه للتجميعات

¹ - بركيبة حسام الدين، مرجع سابق، ص 18.

² - انظر المادة 12 من القانون رقم 05/12 المتعلق بالإعلام، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 13 من القانون رقم 05/12، مرجع نفسه.

⁴ - كتو محمد شريف، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري، دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، رسالة مقدمة لنيل درجة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص

الاقتصادية، من كان من شأنها المساس بالمنافسة، ولا سيما تعزيز وضعية هيمنة مؤسسة على سوق ما¹.

نستخلص مما سلف، على أن كل الراغبين في الدخول إلى المجالات التي تخصصت سلطات الضبط المستقلة بضبطها سيتم إخضاعهم إلى إجراء الاعتماد المسبق، والتي تختص بمنحه، هذا كقاعدة عامة، غير أن قطاع التأمين كما ذكرناه سابقا يتم استثناءه من هذه القاعدة، إذ نجد أن الشركات التأمينية لا يمكن أن تمارس نشاطها إلا بعد الحصول على اعتماد من الوزير المكلف بالمالية، وبعد استشارة لجنة الاشراف على التأمينات².

ثانيا: الرقابة اللاحقة المخولة لسلطات الضبط المستقلة

إلى جانب الرقابة السابقة التي تفرض على الأعوان الاقتصاديين قبل الدخول إلى السوق تفرض عليهم سلطات الضبط المستقلة رقابة لاحقة، وذلك بمتابعة سير الأنشطة التي يقومون بها، والتأكد من مدى احترام القوانين والأنظمة ومدى استجابتهم لها من أجل تحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة، وحماية النظام العام الاقتصادي وتفاذي أي تجاوزات، تمارس هذه الرقابة من طرف جميع سلطات الضبط المستقلة وفق آليات محددة قانوناً، كما يتم أيضا التعاون بين سلطات الضبط المستقلة في المجال الرقابي أيضا من أجل تحقيق الهدف الذي أنشأت من أجله³.

تعتمد سلطات الضبط المستقلة من أجل فرض رقابتها على نشاط الأعوان الاقتصاديين عند مزاولتهم لوظائفهم في السوق ومدى احترامهم للقواعد المنظمة للقطاع الذين ينشطون فيه على وسيلتين أو أسلوبين:

¹ - بري نور الدين، مرجع سابق، ص 37.

² - شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر -دراسة مقارنة-، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015، ص 189.

³ - مزرارة وافية، عمور ياسمين، سلطات الضبط المستقلة آلية لضبط السوق في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2018-2019، ص 62.

1- أسلوب فحص الوثائق: وهي آلية للرقابة اللاحقة التي يخضع لها الأعوان الاقتصاديين أثناء ممارستهم للنشاط الاقتصادي، والتي تمارس من قبل سلطات الضبط المستقلة، حيث يمكن لهذه الأخيرة ممارسة وظيفتها الرقابية من خلال فحص الوثائق والمستندات الخاصة بالأعوان الاقتصاديين، فقد أتاح المشرع لها إمكانية الاطلاع على الوثائق اللازمة لفرض رقابتها، وضبط السوق كل في قطاعها الخاص، ومنحها إمكانية طلب تفسيرات وإيضاحات عن كل المعلومات التي يمكن أن يشوبها غموض، أو عن المعلومات التي تفيدها في تحقيقاتها سوءاً كانت مكتوبة أو إلكترونية¹.

تملك السلطات الإدارية المستقلة حق الاطلاع على الوثائق الرئيسية دون الاحتجاج في مواجهتها بسر مهني².

فعلى سبيل المثال يمكن لمجلس المنافسة أن يقوم بتعيين مقرر للقيام بوظيفة الاطلاع عن طريق إرساله للمؤسسات الخاضعة لرقابته³.

وفي هذا الإطار يلزم القانون في مجال التأمينات شركات التأمين الوطنية والأجنبية بإرسال إلى لجنة الاشراف على التأمينات وفي ميعاد محدد مسبقاً، الميزانية والتقارير الخاص بالنشاط وجداول الحسابات والاحصائيات وكل الوثائق المرتبطة بها والتي تحدد قائمتها وأشكالها بقرار من الوزير المكلف بالمالية⁴.

هذا بالإضافة إلى الرقابة المحاسبية، ويعتبر هذا الإعلام بمثابة إخطار للجنة وتتحمل مسؤوليتها في حالة عدم اتخاذها التدابير اللازمة ونفس الشيء نجده بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

¹ - أنظر المادة 108 من الأمر 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، تتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 20 من المرسوم الرئاسي 96-44 مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج.ر، ج.ج، عدد 05، الصار بتاريخ 21 جانفي 1996.

³ - أنظر المادة 20 من المرسوم الرئاسي 96-44 مؤرخ في 17 جانفي 1996، يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة، ج.ر، ج.ج، عدد 05، الصار بتاريخ 21 جانفي 1996.

⁴ - أنظر المادة 266 من الأمر رقم 95-07، المؤرخ في 25 جانفي 1995، والمتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

2- أسلوب التحقيق الميداني: وهو الإجراء الذي تقوم به سلطات الضبط المستقلة في حالة غياب كفاية الرقابة على الوثائق للتعرف على الوضعية الحقيقية للمتدخلين في السوق، ويتمثل في تحقيقات وتحريات تجري في مقرات مزاولة النشاط للتأكد من صحة المعلومات الواردة في المستندات التي يرسلها الأعوان الاقتصاديين المنتمين إلى قطاعها الضبطي، ويقوم بها أعوان الرقابة من خلال زيارة الأماكن ذات الاستعمال المهني والأماكن المخصصة للاستغلالات كالمناجم والمقالع¹.

تنتهي معظم هيئات الضبط تحقيقاتها بتحرير محاضر، كما هو الشأن بالنسبة للجنة الاشراف على التأمينات، كما يمكن أن يختتم التحقيق بإعداد تقارير، كما هو الشأن لمجلس المنافسة طبقا للمادة 54 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، وما يميّز هذه المحاضر هو أنها موقعة من قبل أعوان معينين وتحرر بشكل حضوري في مواجهة مرتكب المخالفة أو ممثله القانوني، الملزم بالتوقيع عليها، وفي حالة رفض التوقيع يشير العون المكلف إلى ذلك في المحضر، ولهذه المحاضر قوة في الاثبات إلى أن يثبت العكس.

ومن أجل تفعيل أكبر لرقابة سلطات الضبط المستقلة على السوق نص المشرع على إمكانية التعاون بين سلطات الضبط المستقلة القطاعية، وبينها وبين مجلس المنافسة وذلك من خلال عدّة نصوص قانونية من بينها المادة 63 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة والتي تنص على أنّ الترخيص للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، واللجنة المصرفية، ومجلس النقد والقرض بتبادل تبليغ المعلومات اللازمة لأداء كل لجنة من اللجنتين أو المجلس مهمته².

كما أنه عندما يتم رفع قضية أمام مجلس المنافسة تتعلق بقطاع نشاط يدخل ضمن اختصاص إحدى سلطات الضبط، فإن مجلس المنافسة يرسل فوراً نسخة من الملف إلى سلطة الضبط المعينة لإبداء رأيها في مدة ثلاثين (30) يوماً كحد أقصى، ويقوم مجلس

¹ - شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر -دراسة مقارنة-، مرجع سابق، ص 192.

² - مزرارة رانية، عمور يسمينة، مرجع سابق، ص 64.

المنافسة في إطار أداء مهامه بتوطيد علاقات التعاون والتشاور، وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط المستقلة¹.

الفرع الثاني: الاختصاص التنظيمي

تعد السلطة التنظيمية من أساليب ممارسة العمل الإداري في الدولة، التي ينفرد بها كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول، وقد عرفت تطوراً ملحوظاً، إذ تدخل المشرع وخوّل بعض من هذه السلطة التنظيمية لهيئات أخرى في الدولة، ومنها السلطة التنظيمية الممنوحة لهيئات الضبط الاقتصادي².

تعتبر هذه الآلية آلية التنظيم من أخطر الآليات التي منحت للقيام بعمليات الضبط، وهذا بالنظر إلى كون هذه الصلاحية تعتبر تدخلاً في اختصاص السلطة التنفيذية، الأمر الذي جعل الجدل يقوم على شرعية منح هذه السلطات وظيفية التنظيم³. يطلق على مصطلح الاختصاص التنظيمي أيضاً مصطلح، اللوائح، وقد تعددت التعريفات الفقهية للوائح أو الأنظمة.

أجمع الفقه المصري على أنها قرارات إدارية تحتوي على قواعد عامة ومجردة وملزمة تطبق على عدد غير محدد من الحالات أو الأفراد، أمّا الفقه الفرنسي فيكاد يجمع على أنها قرارات إدارية وليست شخصية⁴.

عرّفت كذلك على أنها القرارات التي تصدر عن السلطة التنفيذية وعن الجهات الإدارية المختلفة، وتضع قواعد عامة موضوعية ومجردة تسري على جميع الأفراد الذين تنطبق عليهم الشروط التي وردت في القاعدة⁵.

1- المادة 39 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، مرجع سابق.

2- رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 61.

3- حساين سامية، قانون الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 78.

4- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 16.

5- قارش أحمد، عملية الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003، ص 10.

إن نقل الاختصاص إلى هذه الهيئات ليس مطلقاً، ففي بعض الأحيان تخضع وجوباً لمصادقة وزير معين، فالأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تخضع لإجراء المصادقة¹.

السلطة التنفيذية لا يمكن لها أن تقوم بمهمة الضبط كون موقعها غير لائق من أجل أن تتدخل في المجال الاقتصادي، فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة والقطاع المراد ضبطه مما يعطي شعوراً بنقص تدخل الدولة.²

إن تحويل هذه الهيئات الإدارية المستقلة (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس النقد والقرض ومجلس المنافسة) سلطة التنظيم عوض السلطة التنفيذية يطرح مشاكل دستورية بالنظر إلى نص المادة 2/125 من دستور 1996³.

فالدستور لم يخوّل أي اختصاص تنظيمي لغير رئيس الحكومة، خاصة إذا علمنا أنّ أنظمة مجلس النقد والقرض مثلاً لا تخضع لعملية التصديق من طرف الوزير. في هذا الإطار يرى البعض أن الصلاحيات التنظيمية في مجال الضبط الاقتصادي وهي عبارة عن مجموعة من القواعد التي تهدف إلى تطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، لذا تسمى بالسلطة التنظيمية السابقة⁴.

وما يلاحظ في السلطة التنظيمية لهيئات الضبط المستقلة في الجزائر هو أنها محصورة في عدد قليل جداً من السلطات، فلم يمنح المشرع لكل سلطات الضبط المستقلة

¹ - أنظر المرسوم التنفيذي رقم 96-102 المؤرخ في 11 مارس 1996، يتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج.ر، ج.ج، عدد 18، صادر في 20 مارس 1996.

² - بري نور الدين، مرجع سابق، ص 38.

³ - المرجع نفسه، ص 38.

⁴ - مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص 16.

صلاحية التنظيم خاصة في مجال إصدار الأنظمة الذي منح فقط للجنة تنظيم وعملية
البورصة ومراقبتها¹ ومجلس النقد والقرض² ولمجلس المنافسة ولو بصورة غامضة.

إن الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط المستقلة ليس مطلقاً، حيث منح المشرع
لسلطات الضبط المستقلة اختصاصاً تنظيمياً تطبيقياً، وليس اختصاصاً تنظيمياً
مستقلاً، كما أنه يخص مجالات محددة فقط ما يجعله اختصاصاً مقيد ومخصص³.
فبالمقارنة بين السلطة التنظيمية الممنوحة للوزير الأول نجد أن هذا الأخير يتمتع
بسلطة تطبيقية عامة، أما السلطات التنظيمية لهيئات الضبط المستقلة فهي سلطات
تطبيقية خاصة تنظم فقط القطاع الذي وضع تحت إشرافها ما يضمن الخصوصية الفنية
والتقنية لهذه الأنظمة⁴.

كما أنّ السلطة التنظيمية لهيئات الضبط المستقلة هي سلطة مقيدة يخضع حدود
التنظيم وفقها لرقابة السلطة التنفيذية، خاصة بالنسبة للأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم
عمليات البورصة، والتي تخضع لموافقة الوزير المكلف بالمالية من أجل إصدارها كما
أنها تنشر في الجريدة الرسمية مشفوعة بهذه الموافقة⁵ وهو ما تم التطرق إليه سابقاً.

المطلب الثاني

الاختصاصات التنازعية

بالإضافة إلى الاختصاص الرقابي والتنظيمي الذي تتمتع به سلطات الضبط
المستقلة فقد حوّلتها المشرع اختصاص آخر وهو الاختصاص التنازعي، فقد زوّدها

¹ - المادة 39 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26 غشت 2003، المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم، مرجع سابق.

³ - بري نور الدين، مرجع سابق، ص 67.

⁴ - شيبوني راضية، مرجع سابق، ص 314.

⁵ - المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

بصلاحية تسوية النزاعات لتحقيق فعالية أكبر في السوق لتجسيده فكرة إمكانية اللجوء إلى جهات أخرى غير العدالة لحل الخلافات (الفرع الأول) كما تم تحويلها للاختصاص القعي وهو تصور جديد يندرج في إطار تفعيل القواعد الضابطة للسوق، وتجريداً لسلطات القاضي في المجال الاقتصادي.

الفرع الأول: الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط المستقلة

سمحت التشريعات للسلطات الإدارية المستقلة بتسوية المنازعات التي تثار بين المتعاملين الاقتصاديين فيما بينهم والذي يدخل في مفهوم عام في النظام الاجرائي الذي يسمى بالوسائل البديلة لتسوية النزاعات وهذا الاختصاص منح في حالات محدودة جداً وذلك بمناسبة تنازع المتعاملين حول تطبيق أو تفسير إحدى النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم مجالاتهم كما أن هذا الاختصاص لم يمنح لكل السلطات الإدارية المستقلة، وإنما لبعض منها¹.

فإلى جانب العدالة العامة (مرفق العدالة)، يمكن اللجوء في إطار التحولات التي ذكرناها سابقا بعد انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي إلى عدالة متخصصة (عدالة مرنة) فهي تواكب فكرة الضبط، وتستغني عن القواعد التي تضعها الدولة وتستجيب أكثر للتعقيدات².

لم يعرف المشرع الجزائري التحكيم كوسيلة بديلة لحل النزاعات في إطار قانون الإجراءات المدنية والإدارية إلا أن التعاريف الفقهية والاجتهادات القضائية تتفق على أن التحكيم وسيلة خاصة لحل النزاعات بدلاً عن القضاء، تقوم أساساً على مبدأ سلطان الإرادة حيث يتم الاتفاق بين أطراف النزاع على عرض خلافهم أمام أشخاص خواص لحله وهو يجعله وسيلة ودية لحل النزاعات بدلاً من اللجوء للقضاء³.

¹ - حساني سامية، مرجع سابق، ص 84.

² - بري الدين، مرجع سابق، ص 40.

³ - زيري زهية، الطرق البديلة لحل النزاعات طبقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 22.

إن التحكيم وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية يكون بموجب اتفاق مشترك بين طرفي النزاع، إذ أطلق عليه المشرع تسمية "شرط التحكيم" وهو اتفاق يلتزم بموجبه الأطراف في العقد لعرض النزاعات التي قد تثور بشأن ذلك العقد على التحكيم¹.

أما التحكيم أمام سلطات الضبط المستقلة فهو ليس اتفاقاً وإنما يحدث خارج مجال العقد، فأطراف النزاع لا يبرمان اتفاقية التحكيم أو شرط التحكيم².

وكما ذكرنا سابقاً فالمشرع الجزائري خوّل سلطة التحكيم وفض النزاعات لبعض الهيئات فقط دون غيرها مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، سلطة ضبط نشاط السمي البصري³.

إلا أننا نجد أنه بالرغم من أنّ الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية لا تمتلك سلطة التحكيم إلا أنّ القانون منحها من خلال مهامها مساعدة تنفيذ أي تحكيم بين المتعاملين في الميدان المنجمي⁴.

فجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أنشأ على مستواها غرفة تأديبية وتحكيمية تختص بدراسة أي نزاع تقني ناتج عن تفسير القوانين واللوائح السارية على سير البورصة سواءً بين الوسطاء في عمليات البورصة أو فيما بينهم وبين شركة إدارة بورصة القيم المنقولة، وبين الوسطاء والشركات المصدرة للأسهم، أو بينهم والأميرين بالسحب في البورصة⁵.

بالإضافة إلى سلطة ضبط السمي البصري التي خوّلتها المشرع هي الأخرى سلطة التحكيم في النزاعات بين الأشخاص المعنويين الذين يستغلون خدمة الاتصال السمي

¹ - المادة 107 من قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر، ج.ج، عدد 21، الصادر بتاريخ 21 أبريل 2008.

² - مزرارة راضية، عمور يسمينة، مرجع سابق، ص 75.

³ - بري نور الدين، مرجع سابق، ص 40.

⁴ - المادة 44 / 06 من القانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر، ج.ج، عدد 35، الصادر بتاريخ 04 يوليو 2001 (ملغى).

⁵ - المادتين 51 و 52 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

البصري سواءً فيما بينهم او مع المستعملين طبقاً لما نصت عليه المادة 55 من قانون رقم 04-14 المؤرخ في 14 فيفري 2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري¹.

الإجراءات الخاصة بالتحكيم أمام سلطات الضبط المستقلة:

إذا كان الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط المستقلة يتشابه مع التحكيم التقليدي باعتبارهما وسيلتان قانونيتان بديلتان لحل النزاع بين الأطراف من قبل طرف آخر محايد خارج نطاق القضاء، إلاّ انهما يختلفان من حيث الإجراءات، فإجراءات التحكيم امام سلطات الضبط المستقلة تتمثل في: الإخطار(1)، التحقيق (2) والفصل النزاع واتخاذ قرار التحكيم (3).

1-الإخطار: هو الإجراء الأوّل الذي ينعقد بموجبه الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط المستقلة من طرف الأشخاص المؤهلين لذلك، فنجد أنّ الإخطار أمام سلطة ضبط الكهرباء والغاز يكون بناءً على طلب أحد الأطراف باستثناء الحقوق والواجبات التعاقدية².

أمّا فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فإنّ الإخطار على مستواها يكون عن طريق طلب من اللجنة ذاتها أو بطلب من المراقب أو بطلب من الوسيط في عمليات البورصة أو بناءً على طلب أي طرف له مصلحة³.

2-التحقيق: يبدأ التحقيق بعد إخطار سلطات الضبط المستقلة ويتم جمع المعلومات الضرورية من أجل البث في القضية، ويختلف سير التحقيق من سلطة إلى أخرى⁴.

فوجد غرفة التحكيم لدى لجنة ضبط الكهرباء والغاز تفصل في القضايا التي ترفع إليها باتخاذ قرار بعد سماعها للأطراف المعنية، وتقوم بكل التحريات سواءً بنفسها أو

¹ - المادة 55 من القانون رقم 04-14 المؤرخ في 14 فبراير 2014 المتعلق بنشاط السمعي البصري، ج.ر، ج.ج، عدد 16 صادر بتاريخ 23 مارس 2014.

² - المادة 133 من القانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³ - المادة 54 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴ - مزرارة راضية، عمور يسمينة، مرجع سابق، ص 77.

الاستعانة بأشخاص أخرى، ويمكن لها بالإضافة إلى هذا أن يعين إن اقتضت الحاجة خبراء والاستماع إلى الشهود أيضاً¹.

3- الفصل في النزاع واتخاذ قرار التحكيم:

بعد إجراء التحقيق تقوم سلطات الضبط بالفصل في النزاع المعروض عليها عن طريق عقد جلسة لإصدار قرارها، لكن باستقراء النصوص القانونية للسلطات المخولة لها سلطة التحكيم نجد أن المشرع لم يوضح إجراءات الفصل في النزاع، وتنتهي إجراءات التحكيم بإصدار القرار التحكيمي الذي يؤدي إلى وضع حد للنزاع المعروض على سلطة الضبط² ويشترط فيه التسبب الذي يعد من بين الشكليات الجوهرية التي يترتب عن تخلفها الحكم بعدم المشرعية لمن له مصلحة، ويقصد به تضمين القاضي حكمه مجموع الأسباب المتصلة بالوقائع والقانون التي أدت إلى إصدار المنطوق وتبريره³.

حيث نجد أنّ المادة 135 من قانون 01-02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات تنص على أنّ غرفة التحكيم لسلطة ضبط الكهرباء والغاز تفصل في القضايا المرفوعة إليها بقرار مبرر⁴.

إنّ قرار التحكيم الصادر عن سلطات الضبط يكون قابلاً للطعن فيه أمام القضاء، لكن هذا يختلف من سلطة إلى أخرى، بحيث يكون في البعض منها واجب التنفيذ، فنجد القرارات الصادرة عن سلطة ضبط السمعي البصري تكون قابلة للطعن فيها طبقاً للتشريع المعمول به، هذه المادة شملت كل القرارات الصادرة عنها دون تحديد للقرار التحكيمي، وعليه فإنّه يكون محل طعن أمام مجلس الدولة باعتباره قرار إداري⁵ صادر عن سلطة الضبط ممثلة في لجنّتها التحكيمية.

1- المادة 135 من القانون رقم 01-02، مرجع سابق.

2- مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2010، ص 87.

3- المرجع نفسه، ص 87.

4- المادة 135 من قانون رقم 01-02 المؤرخ في 05 فبراير 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

5- المادة 88 من قانون رقم 04-14 المؤرخ في 24 فبراير 2014 المتعلق بنشاط السمعي البصري، مرجع سابق.

أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لم يوضح المشرع إمكانية الطعن في القرار التحكيمي الصادر عن اللجنة التحكيمية من عدمه فالمادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدلة بالمادة 18 من قانون رقم 03-04 قد خصت القرارات الصادرة في المجال التأديبي بإمكانية الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة دون القرارات التحكيمية¹.

الفرع الثاني: الاختصاص القمعي

يقصد بآلية القمع تدخل السلطات المختصة في الضبط الاقتصادي بتوقيع العقوبات على المتعاملين الاقتصاديين نتيجة مخالفتهم لالتزاماتهم القانونية المقررة في القوانين التي تنظم نشاطاتهم الاقتصادية، ومنح سلطة القمع لهذه السلطات يعتبر من أخطر للإجراءات التي منحت لها كونها في بعض الأحيان قد تؤدي إلى القضاء على نشاط المتعامل².

يعتبر القمع بالنسبة لسلطات الضبط طريقة ووسيلة أساسية لمراقبة السوق، فالهدف في تجريد الأسواق الخاضعة للضبط من المتابعات الجنائية هو لإحداث إجراءات بسيطة وفعالة مقارنة بالإجراءات التقليدية المعتمدة في المتابعات الجزائية، وهي إجراءات وقائية تهدف إلى تصحيح الأخطاء وتجنب اتخاذ قرارات عقابية صارمة، ويعتبر القمع مهم بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة لسماحه بتكريس مشروعية وفعالية عملها³ والأصل أنّ سلطة القمع من اختصاص القاضي الجزائي وهو سبيل لإجبار الأفراد للامتثال للقوانين واحترامها، وقد منح المشرع هذا الاختصاص لغالبية سلطات الضبط المستقلة تماشيا مع ما يسمى بإزالة التجريم ومع خصوصية الطابع التجاري المتميز بالمرونة والسرعة والائتمان وكذلك لظهور وسائل معقدة وتقنية لا يفقهها القاضي الجزائي ما يجعل هذه

¹ - المادة 98 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 متعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

² - حساين سامية، مرجع سابق، ص 81.

³ - بري نور الدين، مرجع سابق، ص 50.

السلطات هي الأقدر على التدخل السريع والفعال لقمع الممارسات المنافية للقوانين والأنظمة¹.

تتمتع السلطات السابقة بصلاحيات ذات طابع جزائي وهو ما تم التطرق إليه، من بينها مثلا ما أقره المشرع في إطار قانون النقد والقرض للجنة المصرفية التي تقوم بتوقيع الجزاء بعدة وسائل إجرائية، حيث يمكنها بموجب المادتين 153، 154 القيام بالإجراءات الأولية الوقائية المتمثلة في اللوم والإنذار بتقديم التفسيرات التي تهدف إلى التصحيح والنهوض بوضعية المؤسسة إذا اخلت بقواعد حسن السلوك المهني، أو أمرها باتخاذ جميع التدابير التي من شأنها إعادة توازنها المالي وتصحيح أساليبها الإدارية².

كما يمكن للجنة بناءً على نص المادة 156 إصدار عقوبات تتعدى اللوم والإنذار لتصل إلى حد إلغاء الاعتماد إذا خالف البنك أو المؤسسة المالية أحد الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير نشاطه، وبعقوبة تكميلية مالية³ أو إصدار عقوبة مالية فقط بديلة عن الاثنين كما يمكن لها توقيع إحدى هذه العقوبات:

- المنع من ممارسة بعض الأعمال أو غيرها من تقييد في ممارسة النشاط.
- منع واحد أو أكثر من القائمين على المؤسسة المعنية بممارسة صلاحيتها لمدة معينة.
- إنهاء مهام واحد أو أكثر من القائمين.
- إمكانية تعيين مدير مؤقت.

¹ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015، ص 124.

² - لخضر زارة، سعودي علي، سلطات الضبط الاقتصادي ومهامها، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، جوان 2017، جامعة عمار تليجي، الأغواط، ص 33.

³ - تدفع المبالغ المستحقة للخزينة العمومية عندما تصدرها اللجنة المصرفية، المادة 144 من الأمر رقم 03-11، مرجع سابق، ولصندوق الضمان عندما تنطق بها لجنة بورصة القيم المنقولة، المادتان 55، 64 من المرسوم التشريعي رقم 93-01، مرجع سابق.

- كما توقع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة عقوبات أولية تتعلق بالإنداز والتوبيخ وفق نص المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10¹ أو عقوبات أخرى تمس بالنشاط المهني للوسطاء تصل إلى حد حظر كل أو جزء من النشاط مؤقتاً أو نهائياً أو سحب الاعتماد إضافة إلى عقوبات مالية تكميلية أو أصلية².

- أما لجنة ضبط قطاع الاتصالات السلكية أو اللاسلكية فتدور اختصاصاتها القمعية في الإعداز كإجراء أولي في حالة عدم احترام المستفيد للشروط المحددة في إطار النصوص التشريعية والتنظيمية للالتزام والتقييد بها، أو سحب الرخصة المتعلقة بممارسة النشاط إذا لم يتم احترام الآجال المحددة في دفتر الشروط المتعلقة برخصة الشروع في إقامة الشبكات العمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية أو التعليق الفوري للرخصة وفق المادتين 37، 38 من القانون رقم 2000-03³.

- أما سلطات الضبط المستقلة في المجال المنجمي، فتتمثل العقوبات التي يرجع لها الاختصاص في توقيعها في الإنداز، وتعليق أو سحب السند المنجمي من المستفيد منها، فتقوم الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بالإنداز مع منحه مهلة شهر لإعادة النظر في طريقة ممارسة نشاطه والامتنال للالتزاماته، أو تعليق السند المنجمي بعد ذلك لمدة شهرين، وفي كل الأحوال بعد انقضاء هذه المدّة والنتيجة بقيت سلبية تقوم بعدها الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية بسحب السند المنجمي⁴.

¹ - أنظر المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 29 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

² - لخضر زارة، سعودي علي، سلطات الضبط الاقتصادي ومهامها، مرجع سابق، ص 33.

³ - أنظر المادتين 37، 38 من القانون رقم 2000-03 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

⁴ - مرسوم تنفيذي رقم 02-65 مؤرخ في 06 فيفري 2002، يحدد كفيات منح السندات المنجمية وإجراءات ذلك، ج.ر، عدد 11، صادر في 2002.

- وتقوم كذلك لجنة ضبط الكهرباء والغاز بتوقيع بعض العقوبات ومنها السحب المؤقت لمدة لا تتجاوز سنة، أو السحب النهائي لرخصة الاستغلال، أو مباشرة بعض التدابير التحفظية كلما اقتضت الضرورة ذلك، مع إمكانية توقيع العقوبات المالية كتعويضات تدفع للمستهلكين.

خلاصة الفصل:

تمارس سلطات الضبط المستقلة مهامها في ضبط القطاعات المعنية عن طريق مجموعة من الاختصاصات، قد تكون وقائية، وقد تكون ردعية وفي الجانب الوقائي تمارس سلطة الرقابة على الدخول إلى السوق من خلال سلطة الترخيص والاعتماد، كما تحوز بعضها سلطة تنظيمية تمارسها في إطار مستقل وبمشاركة السلطة التنفيذية وفي إطار آخر تملك بعض السلطات اختصاص تحكيمي في بعض المجالات التي حددها المشرع، أما في الجانب الردعي فقد منحها المشرع سلطة قمعية تمارسها عن طريق توقيع مجموعة من العقوبات الإدارية.

لقد أدت فكرة استقلالية هذه السلطات الضابطة، إلى إثارة مدى حصانتها من الرقابة القضائية، إلا أن الأهمية البالغة التي تكتسبها هذه الأخيرة، وباعتبارها وسيلة قانونية وقضائية تسمح بالتأطير القانوني لتصرفات هذه السلطات في ظل دولة الحق والقانون، وعامل مهم لنجاح كل عملية للضبط، جعل انتفاء هذه الحصانة أمراً حتمياً باسم دولة القانون، وبالتالي فإن الاستقلالية لا تسري في مواجهة الرقابة القضائية ولا تتناقض معها، وبالتالي فقد تم الاتفاق على وجوب إخضاع مجمل الأعمال التي تقوم بها هذه السلطات إلى الرقابة القضائية الأنسب لها سواءً بالنظر إلى رأي المجلس الدستوري أو القوانين المنشأة لهذه السلطات، أو حتى الاجتهادات الفقهية.

الفصل الثاني

إزدواجية الاختصاص

القضائي بخصوص الرقابة

على أعمال سلطات الضبط

الاقتصادي

تعتبر فكرة الرقابة من دعائم تحقيق التوازن بين المصالح المتنافرة، وفي هذا السياق ذهب الفقيه الفرنسي "Montesquieu" في كتابه الشهير "روح القوانين" إلى أنّ تحقيق التوازن بين السلطات الثلاث في الدولة (التشريعية، التنفيذية، والقضائية) لن يتأتى إلا من خلال الرقابة التي تضمن عدم تعوّل إحداها على الأخرى، وانفرادها بممارسة السلطة انطلاقاً من مبدأ "السلطة توقف السلطة"¹.

تعتبر الرقابة القضائية جهة مقومة لأعمال سلطات الضبط المستقلة، ويمارس القضاء رقابته حول شرعية القرارات التي تصدرها بناءً على طلب الأشخاص المتضررين المعنيين الذين صدر في حقهم القرار والذي من شأنه التأثير على مصالحهم، حيث أنّ استقلالية أية هيئة إدارية لا يعني أبداً إفلاتها من جميع أشكال الرقابة خاصة القضائية، والتي تخضع لها جميع نشاطات الإدارة مهما كانت طبيعتها، ذلك أنّ مباشرة السلطة القضائية لرقابة فعّالة على أعمال الإدارة يعد ضماناً أساسية من ضمانات الدولة القانونية، لأنها توفر حصانة حقيقية للحقوق والحريات الفردية ضد كل تعسف من جهة الإدارة².

لقد ساهمت التحولات الجذرية والعميقة التي شهدتها الجزائر في الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية، في دفع الدولة إلى إعادة النظر في النظام القضائي السائد- نظام وحدة القضاء- لضمان تحقيق العدالة، فكان أن عمد المؤسس الدستوري إلى استحداث نظام قضائي إداري متميّز عن نظام القضاء العادي، وهو ما جاء به دستور 1996، لا سيما المادة 152 منه، التي أنشأ بموجبها مجلس الدولة، كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، ليكون بذلك قد تبنى نظام الازدواجية القضائية³.

¹ - سماح فارة، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم القانونية والإدارية، العدد 20، جوان 2017، ص 274.

² - زوار حفيظة، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة كسلطة إدارية مستقلة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2004/2003، ص 36.

³ - تقار مختار، الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 84.

وباعتبار السلطات الإدارية المستقلة عمومًا، وسلطات الضبط الاقتصادي خصوصًا تحمل من الخصائص ما يدل على طابعها الإداري، فهي تخضع في ممارستها لأنشطتها المتعددة لرقابة القضاء الإداري كأصل عام (المبحث الأول) إلا أنّ المشرع قد يتدخل ليعيد توزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي في بعض المنازعات كاستثناء (المبحث الثاني).

المبحث الأول

الاختصاص الأصلي للقاضي الإداري

من المعروف أنّ القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي للدعاوى المتعلقة برقابة مشروعية القرارات الإدارية، وحتى بالدعاوى المتعلقة بمسؤولية الهيئات الإدارية التقليدية¹، غير أنّ النصوص المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة جاءت متذبذبة سواء فيما تعلق بإمكانية الطعن القضائي، أو مسألة الإجراءات القضائية الواجب اتباعها والتي تتميز بخصوصية معينة.

المطلب الأول

اختصاص القاضي الإداري في دعاوى المشروعية

النزاع الإداري هو كل نزاع يختص به القضاء الإداري، ويكون أحد أطرافه هيئة إدارية، كما أنّ القانون المطبق عليه هو غير ما يطبق في النزاع العادي أمام القضاء العادي، فهو ينشأ عن نشاط الهيئات الإدارية، والجزائر منذ أول قانون للإجراءات المدنية سنة 1966 اعتمدت المعيار العضوي لتحديد طبيعة النزاع الإداري عن النزاع العادي، وهذا لسهولة هذا المعيار وبساطته، ويعتمد القضاء الإداري غالباً المعيار العضوي في تحديد الاختصاص، وهو المعيار الذي يعتمد أساساً على صفة أطراف النزاع² (طبيعة الشخص)، بغض النظر عن موضوع الدعوى وطبيعتها (طبيعة النشاط) وتتنوع الدعاوى في القضاء الإداري بين الإلغاء، التفسير، والتعويض.

إنّ أهم دعوى يمكن رفعها أمام القاضي الإداري هي دعوى الإلغاء، حيث يقوم القرار الإداري على مجموعة من الأركان إذا ما فقد إحداها شابه البطلان أو الانعدام، كما يشترط في هذه الأركان أن تكون سليمة وخالية من كل عيب من شأنه أن يجعل القرار قابل للإبطال، وعلى العموم يتمتع القرار الإداري لحظة صدوره بقرينة المشروعية، حيث

¹ - أنظر المواد التالية: المادة 800 و801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

² - عبد الرحمن بريارة، مرجع سابق، ص 484.

يفترض فيه أنه صدر مشروعاً وقابلاً للتنفيذ، غير أنّ هذه القرينة هي بسيطة، وعلى من يدعي غير ذلك أن يثبت العكس ويخاصم القرار أمام القضاء الإداري، وبالتالي يتوجب على القاضي إلغاء هذا القرار¹.

فإلى جانب الشروط الشكلية المتعلقة بعريضة رفع دعوى الإلغاء بالكتابة، البيانات الإلزامية فيها وتوقيع المحامي، وشروط قبولها من صفة ومصلحة، بالإضافة إلى الأهلية، هناك شروط موضوعية أخرى أقرها القضاء الإداري، من خلال بسط رقابته على مشروعية القرارات الإدارية، وتتعلق هذه الشروط بعدم المشروعية الخارجية والداخلية لقرارات السلطات الإدارية المستقلة، ورقابة المشروعية الخارجية تنصب حول الأركان الشكلية للتصرف الإداري، وتشمل عيب الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات التي يجب مراعاتها حين إعداد القرار وإصداره².

أما المشروعية الداخلية فتتعلق بعيوب السبب، المحل، أو مخالفة القانون، وعيب الغاية أو إساءة استعمال السلطة، فإذا شاب هذه الأركان عيب من العيوب السابقة كان القرار محل دعوى إلغاء³ وباعتبار السلطات الإدارية المستقلة أو سلطات الضبط ليست مجرد أجهزة استشارية، بل تتمتع بسلطة اتخاذ قرار حقيقية في إطار وظيفتها الضبطية حسب طبيعة كل قطاع، تتجسد أساساً في سلطة اتخاذ قرارات تنظيمية أو إصدار أنظمة، وكذا اتخاذ قرارات فردية، فتمتد دعوى الإلغاء لتشمل هذين النوعين من القرارات⁴، أي إلغاء القرارات التنظيمية، وكذا إلغاء القرارات الفردية الأخرى، والتساؤل المطروح أيضاً عن ولاية الاختصاص داخل أجهزة القضاء الإداري.

الفرع الأول: الجهات الإدارية المختصة بدعوى الإلغاء

تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي، سلطات إدارية بكل ما يقتضيه مفهوم الطابع الإداري، لذلك كان هذا التكييف بمثابة الأساس لمنح الاختصاص للقضاء الإداري على درجتين، مجلس الدولة كأعلى درجة والمحاكم الإدارية كدرجة أولى.

¹ - سويلم محمد، سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، مرجع سابق، ص 349.

² - لباد ناصر، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 259.

³ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 349.

⁴ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 60.

أولاً: اختصاص مجلس الدولة

أكد الدستور على اختصاص مجلس الدولة بالرقابة على قرارات السلطات الإدارية واعتباره أعلى قمة في هرم التنظيم القضائي الإداري¹.

وقد تأكد ذلك بصدور القانون العضوي 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة، إذ منح هذا الأخير الاختصاص لمجلس الدولة كقاضي أول وآخر درجة في دعاوى تجاوز السلطة، دعاوى التفسير ودعاوى فحص مشروعية القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، الهيئات العمومية الوطنية، والمنظمات المهنية الوطنية² وما دعم أكثر اختصاص مجلس الدولة في النظر في قرارات سلطات الضبط هي النصوص التأسيسية لهذه الأخيرة، فقد جاءت في مجملها مؤكدة لدور مجلس الدولة في فرض رقابته على قرارات سلطات الضبط الاقتصادي، وهو ما نصت عليه المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

فتتص مثلا المادة 17 من القانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية على ما يلي: "يجوز الطعن في قرارات سلطة الضبط أمام مجلس الدولة..."³.

كما تنص المادة 65 من الأمر 03-11 والمتعلق بالنقد والقرض على ما يلي: "يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه، موضوع طعن بالإبطال يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام مجلس الدولة..."⁴.

وكذلك المادة 107 من نفس القانون التي تنص على ما يلي: "... تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا، أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي... تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة"⁵.

¹ - أنظر المادة 152 من دستور 28 فيفري 1936، مرجع سابق.

² - أنظر المادة 09 من القانون العضوي 98-01، مرجع سابق.

³ - أنظر المادة 17 من القانون رقم 2000-03 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، كرجع سابق.

⁴ - المادة 65 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

⁵ - المادة 107 من الأمر 03-11، المتعلق بالمقد والقرض، مرجع سابق.

أما في مجال الطاقة فإنّ المادة 48 من القانون رقم 01-10، المتعلق بالمناجم تنص على ما يلي: ... يمكن الطعن في قرارات مجلس الإدارة لدى مجلس الدولة...¹.
والمادة 139 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات تنص على ما يلي: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة"².

كما تكون قرارات لجنة مراقبة عمليات البورصة الخاصة برفض منح الاعتماد أو تحديد مجاله موضوع طعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة³.
وفي مجال التأمينات فقد أسند المشرع الاختصاص لمجلس الدولة بالفصل في دعاوى الإلغاء ضد قرارات لجنة الاشراف على التأمينات خاصة تلك المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت، وذلك طبقا للمادة 213 من القانون 04/06 المدل للأمر 07/95 المتعلق بالتأمينات⁴.

ولو حاولنا تحليل واقع اختصاص مجلس الدولة، سوف نجد أنه حاول أداء دوره في فحص مشروعية قرارات سلطات الضبط ممارسًا بذلك اختصاصه الذي خوّلته إياه النصوص التأسيسية خاصة في منازعات البنوك، ويمكننا ذكر أمثلة عن ذلك:

فقد فصل مجلس الدولة في الطعن الذي قدمته يونيون بنك Union bank ضد قرار مجلس النقد والقرض المتعلق برفع رأسمالها بالرفض⁵.

كما فصل مجلس الدولة في طعون البنك الجزائري (AIB) ضد اللجنة المصرفية، سواءً المتعلق بطلب إبطال قرار اللجنة القاضي بتعيين متصرف إداري مؤقت حيث أيد المجلس قرار اللجنة بموجب قرار رقم 012101 مؤرخ في 11 أبريل 2003، أو القرار

¹ - المادة 48 من القانون رقم 01-11، المتعلق بالمناجم، مرجع سابق.

² - المادة 139 من القانون رقم 02-01، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³ - انظر المادة 09 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁴ - الأمر رقم 07/95، المتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

⁵ - قرار مجلس الدولة رقم 0066570، مؤرخ في 27 فيفري 2001، المتعلق بقضية يونين بنك ضد محافظ بنك

الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص 80.

المتعلق بوقف التنفيذ¹، وكذلك فصل في الطعن المقدم من مساهمي البنك التجاري الصناعي الجزائري (BCIA) ضد قرارات اللجنة المصرفية الخاص بإسناد مهمة تصفية البنك إلى محافظ حسابات يعمل ببنك يوجد في نزاع قضائي مع البنك محل التصفية، وهو ما يتعارض ومبدأ حياد المصفي ويعيق التسيير المنصف لعمليات التصفية، فأوقف تنفيذ قرار اللجنة بموجب قرار 19081 مؤرخ في 30 ديسمبر 2003².

ثانياً: اختصاص المحاكم الإدارية

تجد المحاكم الإدارية مصدرها الدستوري في المادتين 143 و152 فقرة 2 وجسدها القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية³.

فنصت المادة الأولى من ذات القانون على ما يلي:

"تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية يحدد عددها واختصاصها الإقليمي عن طريق التنظيم".

في القانون المقارن، اختصاص المحاكم الإدارية في منازعات سلطات الضبط يرتكز أساساً في المنازعات المتعلقة بمسؤولية الدولة، باعتبار أن سلطات الضبط الاقتصادي ليس لديها شخصية معنوية، فكأول درجة ترفع أمام المحكمة الإدارية، ثم تستأنف أمام محكمة الاستئناف الإدارية، ثم يطعن بالنقض في قراراتها أمام مجلس الدولة⁴.

في حين في القانون الجزائري إذا كانت النصوص التأسيسية أكدت بصفة صريحة على اختصاص مجلس الدولة، فالأمر يختلف بالنسبة للمحاكم الإدارية، إلا في حالة ما إذا حاولنا تفسير سكوت النصوص التأسيسية عن تحديد الاختصاص، كما هو الحال مثلاً في القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، حيث تنص المادة 139

¹ - قرار مجلس الدولة رقم 14489، مؤرخ في 1 أبريل 2003 البنك الجزائري الدولي ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، سنة 2005، ص 84، 85.

² - قرار اللجنة المصرفية، رقم 19081، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، البنك التجاري الصناعي الجزائري ضد اللجنة المصرفية، مرجع سابق، ص 72.

³ - قانون رقم 98-02، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، عدد 37، صادرة في 01 جوان 1998.

⁴ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 36.

منه على ما يلي: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة"¹.

ونفس الملاحظة يمكن تقديمها بالنسبة للمادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، إذ تنص هذه الأخيرة على ما يلي: "يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها..."². فتوظيف مصطلح "طعن قضائي" يحتمل تأويل يدفعنا إلى التساؤل عن الجهة القضائية: هل هو مجلس الدولة أم الغرفة الإدارية على مستوى المجلس، التي هي المحكمة الإدارية³؟

مع الإشارة إلى أن المادة 57 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 تنص على إمكانية الطعن في قرارات الغرفة التأديبية أمام الغرفة الإدارية التابعة للمجلس القضائي وفقا لقانون الإجراءات المدنية.

لكن عند تعديل هذا المرسوم سنة 2003 عدلت هذه المادة، فأصبحت قرارات الغرفة التأديبية قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال (1) شهر من تاريخ تبليغ القرار⁴.

وهي نفس الصيغة التي جاءت بها المادة 48 من قانون المنافسة⁵، والتي تقضي أنه يمكن لكل شخص معنوي أو طبيعي متضرر من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به، فالأمر يتعلق بدعوى التعويض عن أضرار تسببتها هيئات إدارية هي من اختصاص المحاكم الإدارية. لكن وجب الانتباه أنه لا يمكن الاعتماد على سكوت النصوص أو إحالتها إلى القواعد العامة وجعلها قاعدة لنسب الاختصاص للمحاكم الإدارية، لذا ينبغي إعادة النظر

¹ - المادة 139 من القانون رقم 02-01، مرجع سابق.

² - المادة 33 من المرسوم التشريعي 93-10، مرجع سابق.

³ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 36.

⁴ - قانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، يعدل ويتم المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق.

⁵ - أنظر، أمر 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

في وضعية سلطات الضبط الاقتصادي في قانون الإجراءات المدنية، وإدراجها في أحكام المادة السابعة (07) منه أي بتعديلها¹.

الفرع الثاني: مجال دعوى الإلغاء

ينعقد الاختصاص للقاضي الإداري بالنظر في الدعاوى المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، وينعقد اختصاصه بإلغاء هذه القرارات التنظيمية أو الفردية، انطلاقاً من رقابته لمدى مشروعيتها.

أولاً: اختصاص القضاء الإداري بالطعن في القرارات التنظيمية

تتمثل أبرز القرارات التنظيمية لسلطات الضبط الإدارية، في كل من الأنظمة التي يصدرها مجلس النقد والقرض، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها التي تخضع لرقابة المشروعية من طرف مجلس الدولة².

بالنسبة لمجلس النقد والقرض، وبالنظر لصلاحيه ممارسة السلطة التنظيمية الممنوحة له، وما يمكن أن ينجر عنها من مساس بالحقوق والحريات الاقتصادية، أو تقييد لها، فقد أخضع المشرع هذه السلطة لرقابة مجلس الدولة، وذلك بالنص صراحة على حق الوزير المكلف بالمالية دون غيره على الطعن بالإبطال ضد أنظمة مجلس النقد والقرض دون أن يشمل ذلك الحق المتعاملين الاقتصاديين، رغم أنه يمس مصالحهم مباشرة³.

وهذا ما جاء في نص لمادة 65 من الأمر 11/03 سالف الذكر في أجل 60 يوماً من تاريخ نشر النظام، وإلا رفض الطعن شكلاً، فالأشخاص الطبيعيين والمعنويين لا يحق لهم الطعن بالإبطال في أنظمة مجلس النقد والقرض إلا بالدفع بعدم مشروعية نظام ما، أمام القاضي أثناء نظره في نزاع طبق فيه ذلك النظام⁴.

¹ - بركات جوهر، مرجع سابق، ص 37.

² - محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، رسالة ماجستير، تخصص قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2014، ص 63.

³ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 236.

⁴ - منصور داود، مرجع سابق، ص 337.

وهو ما تم تطبيقه في الدعوى التي رفعها يونيون بنك بالطعن في النظام رقم 07/95 المعدل والمتم للنظام 04/92 المتعلق برقابة الصرف ضد اللجنة المصرفية، وصدر على إثره قرار مجلس الدولة رقم 2138 بتاريخ 08-05-2000 والتي قبل فيها الدعوى شكلا وموضوعا بإبطال المادة 15 من هذا النظام من التطبيق في هذه القضية دون أن يتجاوز القاضي الإداري ذلك إلى إلغائها¹.

أما بخصوص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها فتتص المادة 33 من مرسومها التشريعي رقم 10-93 المعدل والمتم، بأنه يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يؤمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت بالغة الخطورة منذ نشرها، وهذا ما يدل على أن اللوائح التي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، يمكن أن تشكل موضوع طعن قضائي، شأنها شأن جميع القرارات التنظيمية الصادرة عن الجهات الإدارية عموماً، إلا أن المشرع الجزائري أهمل تحديد الجهات أو الأطراف التي يعود لها الحق في تقديم هذا الطعن، وهو الأمر الذي يؤدي بنا إلى الافتراض بأن نية المشرع الجزائري قد توجهت إلى تطبيق القواعد العامة في مجال الطعون بالإلغاء ضد القرارات الإدارية عامة، إذ ترفع من جميع ذوي الصفة والمصلحة، دون تحديد لطائفة معينة من الأشخاص، وهذا بخلاف ما هو معمول به على مستوى بعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي².

ثانياً: اختصاص القضاء الإداري بالطعن في القرارات الفردية

بخلاف القرارات التنظيمية، تصدر القرارات الفردية في مواجهة متعاملين اقتصاديين معينين بذواتهم، أين يعود الاختصاص في إصدارها لأغلب سلطات الضبط الاقتصادي، وهي على شاكله تعليمات، قرارات قمعية تأديبية، وقرارات تحكيمية، تخضع لرقابة قضاء الإلغاء تكريساً لمبدأ المشروعية من جهة وحماية لحقوق المتعاملين الاقتصاديين من جهة أخرى³.

¹ - منصور داود، مرجع سابق، ص 337.

² - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 163.

³ - محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 70.

إذ تباين موقف المشرع في التعامل مع هذه القرارات واخضاعها للإلغاء فتارة يجيز الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة ضد القرارات التأديبية الصادرة في مجال البورصة دون القرارات العقابية منها¹. ويمنح حق الطعن بالبطلان في القرارات العقابية لمجلس النقد والقرض دون تحديده للجهة القضائية المختصة².

وقصر حق الطعن في القرارات المتعلقة بتعيين قائم إداري مؤقت دون القرارات الأخرى في مجال التأمين³.

كما أخضع القرارات المتعلقة بتعيين قائم إداري مؤقت والصادرة عن اللجنة المصرفية للطعن القضائي دون غيرها⁴.

في حين حق الطعن في كل القرارات التي تصدرها وكالتي ضبط المناجم⁵ والقرارات العقابية التي تصدر عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز والإلغاء امام مجلس الدولة، أما بخصوص مجلس المنافسة فإن قراره برفض التجميع وحده الذي يخضع لرقابة مجلس الدولة.

ثالثاً: اختصاص القضاء الإداري بالطعن في القرارات التحكيمية

اختلف موقف المشرع من إخضاع القرارات التحكيمية لسلطات الضبط الاقتصادي لرقابة القاضي الإداري حسب كل حالة⁶.

تغير موقف المشرع من جواز خضوع القرارات التحكيمية لرقابة مجلس الدولة، والتي تصدرها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومرافقتها، حيث جاء في المادة 57 المعدلة من القانون 93-10 المتعلقة ببورصة القيم المنقولة أنه تُعد قرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي قابلة للطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة خلال أجل شهر، حيث سكت عن

¹ - المادة 18 من الأمر رقم 03-04، مؤرخ في 17 فيفري 2003، معدل ومتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق.

² - المادة 65 من الامر 03-10، مرجع سابق.

³ - المادة 31 من القانون رقم 06، المتعلق بالتأمينات، مرجع سابق.

⁴ - المادة 107 من الأمر 03-11، مرجع سابق.

⁵ - أنظر، المادتان 44 و45 من القانون رقم 01-10، المتعلق بالمناجم، مرجع سابق.

⁶ - منصور داود، مرجع سابق، ص 345.

الإشارة للقرارات التحكيمية، في حين أنه وقبل التعديل كان يمكن الطعن في القرارات التأديبية والتحكيمية أمام الغرفة الإدارية التابعة للمجلس القضائي وفقا لقانون الإجراءات المدنية¹.

لم يخضع المشرع القرارات التحكيمية للجنة ضبط الكهرباء والغاز لرقابة القضاء الإداري، فالمادة 137 من القانون رقم 01/02 سابق الذكر أكدت على أنّ قرارات غرفة التحكيم للجنة ضبط الكهرباء والغاز غير قابلة للطعن فيها وهي بذلك واجبة التنفيذ².

بالنسبة لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية الوطنية فقد أخضع المشرع كل قراراتها التحكيمية لرقابة مجلس الدولة³.

وبالرغم من الطابع الإداري لكل من سلطة ضبط التبغ، سلطة ضبط المياه والوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية، إلا أنّ المشرع لم يبد موقفه من مدى إمكانية خضوعها للرقابة القضائية⁴.

تبقى الإشارة إلى أنّ كل النشاطات الاستشارية والأعمال التحضيرية وكذا المقترحات، والآراء الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي، لا تعد من قبيل القرارات التنفيذية، وهو ما ينفي عنها الخضوع للرقابة القضائية من قبل مجلس الدولة⁵.

يظهر من خلال ما سبق أنّ مجلس الدولة لم يكن تدخله إيجابيا في مجال منازعات سلطات الضبط الاقتصادي، وإنما مارس اختصاصاته في حدود ما حُوّل له ضمن النصوص التأسيسية لهذه السلطات، وقد يُرد ذلك إلى حداثة هذا النوع من المنازعات، وحتى التجربة القصيرة لهذه الهيئة أيضا⁶.

¹ - سعودي عبد الحميد، قبرع عامر، مرجع سابق، ص 648.

² - المرجع نفسه، ص 648.

³ - المادة 17 من القانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات، مرجع سابق.

⁴ - محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 72.

⁵ - المرجع نفسه، ص 72.

⁶ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 34.

المطلب الثاني

الإجراءات القضائية الخاصة بمنازعات سلطات الضبط

تشهد الرقابة القضائية على قرارات سلطات الضبط الاقتصادي خروجًا عن القواعد العامة المألوفة، والمقررة بالنسبة للقرارات الإدارية التقليدية الصادرة عن الإدارة العامة التقليدية، مما جعل هذه الرقابة القضائية تظهر بطابع استثنائي ومتميز¹. فهناك أحكام خاصة تشمل التظلم الإداري المسبق، المواعيد القضائية ووقف تنفيذ القرارات.

الفرع الأول: التظلم الإداري المسبق

يعرّف التنظيم الإداري أنه شكوى أو طلب أو التماس، يرفع من قبل المتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة، من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم فيه إمّا بسحبه، أو تعديله، أو إلغائه إذا كان القرار إدارياً، أو التعويض عن الأضرار الناتجة عنه إذا كان عملاً مادياً².

تجدر الإشارة إلى أنه قبل صدور القانون رقم 90-23 المعدل والمتمم لقانون الإجراءات المدنية كان يشترط التظلم في الدعاوى المرفوعة أمام المجالس القضائية، إلا أنه بعد التعديل استبعد المشرع شرط التظلم في هذه الدعاوى.

إلا ما نصت عليه نصوص خاصة طبقاً لقاعدة الخاص يقيد العام، مثل منازعات التنازل عن أملاك الدولة، ونزاعات الصفقات العمومية وكذا النزاعات الضريبية³.

¹ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 239.

² - بركات جوهر، مرجع سابق، ص 71.

³ - المرجع نفسه، ص 72.

في حين احتفظ بشرط التظلم الإداري المسبق في الدعاوى المرفوعة أمام مجلس الدولة بحكم المادة 40 من القانون المتعلق باختصاصات وتنظيم وعمل مجلس الدولة¹ على أنه:

"تخضع الإجراءات ذات الطابع القضائي أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية" إذ تحيلنا هذه المادة بالتحديد إلى أحكام المادة 175 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص هي الأخرى على ما يلي:

"لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدرجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار، فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه".

فهذه المادة تشترط لقبول دعوى الإلغاء المرفوعة ضد قرارات السلطات الإدارية المركزية، الهيئات الوطنية المستقلة، والمنظمات الوطنية المهنية أن تكون مسبقة بتظلم إداري رئاسي ضد القرار محل دعوى الإلغاء يرفع أمام السلطة الرئاسية المباشرة للسلطة الإدارية مصدرة القرار المخاصم وإن لم تكن هناك سلطة رئاسية فيجب رفع تظلم ولائي أمام السلطة الإدارية مصدرة القرار.

غير أن الوضع أمام سلطات الضبط الاقتصادي لم يسلك نفس المنطق، فالنصوص التأسيسية لهذه السلطات لم تشر إلى إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة.

فما هي طبيعة التظلم الإداري؟ هل هو إلزامي كما هو الحال في القواعد العامة، وبالتالي فهو من النظام العام وتخلفه يؤدي إلى بطلان الدعوى، أم لا²؟

النصوص التأسيسية لهذه السلطات، لم تشر إلى إجراء التظلم الإداري المسبق، كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة، حيث اكتفى المشرع بتحديد ميعاد

¹ - قانون عضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة، تنظيمية وعمله، مرجع سابق.

² - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 73.

مخاصمة القرار العقابي، لبعض الهيئات دون الأخرى، وبناءً على هذا فإنّ التظلم الإداري يبقى مسألة اختيارية، تخضع لنفس القواعد العامة المنصوص عليها في ق.إ.م.إ.¹. ومن خلال تطبيق قواعد الاجتهاد القضائي، نجد أن الطعون المرفوعة ضد قرارات كل من سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، لجنة مراقبة عمليات البورصة، والغرفة التأديبية الموضوعة إلى جانبها، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالات الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، كلها معفاة من اشتراط التظلم الإداري المسبق، ولم يبق من ذلك سوى قرارات لجنة ضبط الكهرباء والغاز التي نصّ المشروع على أنها لا يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي².

وأخيراً فإنّ التظلم الإداري المسبق يمنح فرصة للإدارة مصدرة القرار المتظلم فيه من أجل تصحيحه، والاستجابة لطلبات المتظلم، مما يؤدي إلى حل ودي للنزاع في أقصر مدّة، وتجنب الإدارة الممثل أمام القاضي الإداري، فهو لا يتماشى وطبيعة المنازعة الاقتصادية، التي تمتاز بالسرعة والحركية، والتي لا يوفرهما التظلم الإداري نظراً لما يميّز به من تعقيد، سواءً بالنظر إلى أنواعه (رئاسي، ولائي) أو بالتوجيه غير السليم، أو طول المدة التي تستغرقها معرفة رد الإدارة الصريح أو الضمني، أي ارتباطه الوثيق بمواعيد محددة³.

الفرع الثاني: المواعيد القضائية

يعد شرط الآجال في المنازعة الإدارية من النظام العام، لما يتطلبه من استقرار في المراكز القانونية، إذ تنص المادة 907 من ق.إ.م.إ على أنه: "عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الأحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد 829 إلى 832 أعلاه"⁴، إلاّ أنّه باستقرائنا لمختلف النصوص المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي، نجدها تأخذ منحى مغاير لما هو مستقر عليه في القواعد العامة.

¹ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 240.

² - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 241.

³ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 76.

⁴ - المادة 907 من القانون رقم 08-09، المتضمن قانون الإجراءات المدنية الإدارية، مرجع سابق.

حيث أنّ المواعيد المحددة في قوانين سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي ذات طابع فوضوي في أغلبها، حيث أنه لا يوجد أي تجانس أو بساطة في مواعيدها، وهذا ما يؤدي إلى أن تصبح مصدر للالتباس والمغالطة للأشخاص المعنيين¹.

ففي الأمر المتعلق بالنقد والقرض، الطعون ضد قرارات اللجنة المصرفية يجب أن تقدم في أجل ستين 60 يوماً من تاريخ التبليغ تحت طائلة رفضه شكلاً²، وهي نفس المدة بالنسبة للطعون في القرارات الفردية لمجلس النقد والقرض، ونفس الأمر بالنسبة للطعن الذي يرفعه الوزير المكلف بالمالية ضد القرارات التنظيمية لمجلس النقد والقرض³.

وفي مجال البورصة، فبالنسبة لقرارات رفض اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة يرفع الطعن بالإلغاء في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ قرار اللجنة⁴.

أما بالنسبة لرفض اعتماد هيئات التوظيف الجماعي للقيم المنقولة فقد أخضعها المشرع لقانون الإجراءات المدنية والإدارية⁵.

أما بخصوص قرارات الغرفة التأديبية فإنها قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار⁶.

كذلك الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس سلطة الضبط في مجال البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية التي يكون الطعن فيها بنفس مواعيد اللجنة⁷، نفس الأمر بالنسبة للطعون ضد القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة، فقد حددت بمدة شهر واحد أمام مجلس قضاء الجزائر، الذي يفصل في المواد التجارية، من تاريخ استلام القرار⁸.

¹ - منصور داود، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مرجع سابق.

² - المادة 107، من الأمر 90-04، مرجع سابق.

³ - المادة 65، من الأمر 03-11، مرجع سابق.

⁴ - المادة 09، من القانون 03-04، مرجع سابق.

⁵ - المادة 06 و 18، من الأمر 96-08، مرجع سابق.

⁶ - المادة 57 من القانون 03-04، مرجع سابق.

⁷ - المادة 17، من القانون 2000-03، مرجع سابق.

⁸ - المادة 31، من القانون 08-12، مرجع سابق.

ويمكن لهذا الأجل أن يرجع عشرون 20 يوماً إذا كان الطعن بخصوص الإجراءات المؤقتة¹.

أما في المجال المنجمي، فإن قرارات مجلس الإدارة لسلطتي الضبط المتمثلين في الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية، يمكن الطعن فيها أمام مجلس الدولة في ميعاد ثلاثين 30 يوماً ابتداءً من تاريخ تبليغها². وأخيراً وبالنسبة للقرارات الصادرة عن لجنة الضبط في مجال الكهرباء وتوزيع الغاز فيكتفي القانون بالنص على أنها تكون محل طعن أمام مجلس الدولة دون تحديد لميعاد الطعن، وهو نفس الأمر بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات، وكذلك الأمر فيما يتعلق برفض التجميعات الاقتصادية³.

الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي

تتمتع القرارات الإدارية بقرينة المشروعية وامتياز الأولوية اللذان يسمحان بالتنفيذ الفوري للقرار الإداري رغم أنه محل طعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري، إلا أن هذه القاعدة لها استثناء هو وقف تنفيذ القرار الإداري⁴.

إذا كان إجراء وقف تنفيذ القرارات الإدارية يعد استثنائياً، لاعتبار الشرعية المسبقة المفترضة فيها وقابليتها للتنفيذ الفوري، وهو ما أكدته الفقرة الثانية من المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية التي تنص على أنه: "يسوغ لرئيس الغرفة أن يأمر بصفة استثنائية وبناءً على طلب صريح من المدعي بإيقاف تنفيذ القرار المطعون فيه، بحضور الأطراف أو من أبلغ قانوناً بالحضور"⁵.

¹ - المادة 31، من القانون 08-12، مرجع سابق.

² - المادة 48، من القانون 01-10، مرجع سابق.

³ - منصور داود، مرجع سابق، ص 57.

⁴ - منصور داود، مرجع سابق، ص 570.

⁵ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 244.

إلا أنّ ذلك يعد من الضمانات الدستورية لحقوق الدفاع في نظر المجلس الدستوري الفرنسي، فقد حكم بعدم دستورية القانون المعدل لقانون المنافسة، معللاً ذلك بإغفاله لهذه الضمانة، وبذلك يكون المجلس الدستوري الفرنسي قد أعطى قيمة دستورية لمبدأ وقف تنفيذ العقوبات الإدارية، معتبراً إياه ضماناً أساسية يفرضها حق الدفاع الممنوع للأشخاص المتابعين أمام سلطات الضبط الاقتصادي وهذا بغرض حمايتهم¹.

إنّ وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي له أهمية كبيرة، وذلك أنه يسمح بدرء الضرر الذي لا يمكن لدعوى الإلغاء إصلاحه، خاصة إذا علمنا أنّ هذه السلطات التي تضبط قطاعات حساسة تصدر قرارات خطيرة تمس بحقوق ومصالح الأعوان الاقتصاديين الخاضعين لرقابتها².

المشرع الجزائري في هذه المسألة لم يتبنى نفس الحكم بالنسبة لجميع سلطات الضبط، حيث أنّه أقر بإمكانية وقف تنفيذ بعض القرارات محل طعن أمام مجلس الدولة، في حين أنه استبعده لبعضها الآخر، رغم ذلك فهو سكت في بعض الحالات، مما يثير غموضاً حول إمكانية وقف تنفيذ هذه القرارات أم لا³.

فمن جانب تأكيد هذا الإجراء، تحوز قرارات لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومجلس المنافسة هذه الخاصية، وهنا ساير المشرع القواعد العامة في هذه المسألة، والتي لا تقر بوقف تنفيذ القرار الإداري إلاّ استثناءً⁴.

أما حالة استبعاد الأثر الموقوف فتشمل العديد من الهيئات، منها مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، حيث تكون قرارات هذه اللجنة المتعلقة بتعيين قائم مؤقت بالإدارة، أو المصفي، والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي⁵.

¹ - تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 244.

² - فتحي وردية، وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، أيام 24/23 ماي 2007، ص 331.

³ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 352.

⁴ - المرجع نفسه، ص 352.

⁵ - منصور داود، مرجع سابق، ص 372.

أما سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية فيجوز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقف¹.

والحالة الثالثة هي عدم تصريح لا بقبوله، ولا برفضه، وعبر عنها البعض بحالة سكوت المشرع، حيث أنه لم يفصح عن نيته اتجاهها فهو أقر فقط إمكانية الطعن أمام مجلس الدولة، وعلى سبيل المثال جاء في المادة 139 من قانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء، وتوزيع الغاز بواسطة القنوات أنه: "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة، ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة"².

فالمشرع هنا لم يُقر ولم ينف إمكانية وقف التنفيذ، ليبقى المجال للسلطة التقديرية للقاضي الإداري، ويجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف التنفيذ بطلب من المعني، ويتم التحقيق في طلب وقف التنفيذ بصفة عاجلة، ويتم تقليص الآجال الممنوحة للإدارات المعنية لتقديم الملاحظات حول هذا الطلب، وإلا يتم الاستغناء عن هذه الملاحظات دون إعدار³ والمشرع أقر إمكانية وقف التنفيذ إذا ما كان تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه من شأنه إحداث عواقب يصعب تداركها، وعندما تبدو الأوجه المشاركة في العريضة من خلال ما توصل إليه التحقيق جدية، ومن شأنها تبرير إلغاء القرار الإداري المطعون فيه⁴.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على منازعات مسؤولية ضبط النشاط الاقتصادي

تعد دعوى التعويض من أبرز دعاوى القضاء الكامل، أين يتمتع فيها القاضي بسلطات واسعة، إذ تهدف هذه الأخيرة إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة على الأعمال الإدارية المادية والقانونية⁵.

¹ - المادة 17، من قانون رقم 03-2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق.

² - قانون 01-02، متعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

³ - سويلم محمد، مرجع سابق، ص 354.

⁴ - المرجع نفسه، ص 354.

⁵ - بعلي محمد الصغير، الوجيز في الإجراءات القضائية الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002، ص 40.

أخضع المجلس الدستوري الفرنسي قرارات سلطات الضبط لرقابة القضاء الكامل انطلاقاً من قراره المؤرخ في 17 جانفي 1989 بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري CSA، حيث جاء فيه:

"Toute décision du conseil supérieur de l'audiovisuel qui intervient droit en violation des dispositions législatives ou réglementaires serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de ma responsabilité de la puissance publique".

فإذا كان المبدأ يقضي بإخضاع هذه السلطات لرقابة القضاء الكامل، فإنه يعود للاجتهاد القضائي تحديد طبيعة القواعد المطبقة في مجال مسؤولياتها على قراراتها، وذلك انطلاقاً من تحديد طبيعة النشاط الذي يندرج ضمن هذا القرار¹.

الفرع الأول: قصور النصوص القانونية في تحديد معيار إقامة المسؤولية

إن نشاط معظم سلطات الضبط الاقتصادية ينحصر بالأساس في وظيفة الرقابة، وهو ما يسمح بتحديد نوع أساس المسؤولية لهذا النمط من النشاط، وعموماً فإن القاضي الإداري، أو العادي كل في مجال اختصاصه يعتبر أن هذا النشاط لا يؤدي لقيام مسؤولية الدولة إلا في حالة الخطأ الفادح، إذ نطق مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة حول مسؤولية سلطات الضبط الاقتصادي، مكرساً الخطأ الفادح كأساس لقيام مسؤوليتها².

لقد أخضع المجلس الدستوري الفرنسي قرارات سلطات الضبط الاقتصادي لرقابة القضاء الكامل، في إطار اعترافه بالسلطة القمعية لهيئات الضبط، حيث ربط هذه السلطة باحترام الضمانات الكفيلة بحماية حقوق وحرريات الافراد الدستورية، فجعل الطعن فيها أمام مجلس الدولة بطريق دعوى القضاء الكامل³.

إلا أن المشرع الجزائري لم يحصل وأن أشار -عبر مختلف النصوص المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي- إلى تحديد الطعون الموجهة ضد قراراتها ولا الجهة القضائية، التي يؤول إليها الاختصاص في مجال دعاوى القضاء الكامل.

¹ - بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 217.

² - تقار مختار، مرجع سابق، ص 247.

³ - المرجع نفسه، ص 247.

الفرع الثاني: الخضوع لأحكام القانون العام

أمام هذا الفراغ القانوني لا يسعنا إلا الاحتكام للقواعد العامة وذلك بالاستناد لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، وذلك في المادة 800، والمادة 801 والمادة 809 وباستقراء هذه المواد¹:

- تنص المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة، أو البلدية، أو إحدى المؤسسات ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".
- فالمعيار العضوي هو الذي اعتمده هذه المادة لتحديد الولاية العامة للنظر في الفصل في المنازعة الإدارية²، لكن الفراغ القانوني هنا واضح في إغفاله عن ذكر سلطات الضبط الاقتصادي، خاصة تلك التي منحها المشرع الشخصية المعنوية واهلية التقاضي، فهي لا يمكن أن تندرج ضمن المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية لأن هذه المؤسسات تخضع للرقابة الوصائية أو الرئاسية، عكس سلطات الضبط الاقتصادي التي هي سلطات إدارية مستقلة، وبالتالي فنص المادة 800 ن قانون الإجراءات المدنية والإدارية لا ينطبق عليها، فالمشرع عدد بعض الأشخاص المعنوية العامة التي لا تؤول ولاية النظر في نزاعاتها لاختصاص القاضي الإداري، مما جعل المعيار العضوي قاصراً على شمول السلطات الإدارية المستقلة بما فيها سلطات الضبط الاقتصادي، وهو ما يحتم على المشرع مستقبلاً تدارك هذا القصور الذي يكبل يد القضاء الإداري عن إخضاع سلطات الضبط الاقتصادي لرقابته على

¹ - سعودي عبد الحميد، مرجع سابق، ص 643.

² - بربارة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادية، ط1، الجزائر، 2009، ص

منازعات مسؤولية هذه السلطات، والفصل في مثل هذه الدعاوى تكريسًا لدولة

القانون وحماية للحقوق والحريات الاقتصادية من أي مساس غير مشروع بها¹.

- تنص المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية "تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1/ دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

- الولاية والمصالح غير الممركزة على مستوى الولاية.

- البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2/ دعاوى القضاء الكامل.

3/ القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة².

يفهم من نص هذه المادة أن اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في دعاوى القضاء الكامل، والتي هي دعاوى إدارية يرفعها من له الصفة والمصلحة للمطالبة بحقوق مكتسبة، وإقرار مسؤولية سلطة الضبط الاقتصادي من خلال ممارسة اختصاصها بالإضرار بهذه الحقوق، ما يترتب عنه تقدير لهذه الأضرار وتحديد التعويض اللازم لإصلاحها وجبرها، أو تثبيت حق مؤسس قانونًا³.

فالضرر الذي تسببه أعمال وقرارات سلطات الضبط الاقتصادي والتي تسبب ضررًا

للغير تمنح الحق للمتضرر من رفع دعوى تعويض أمام المحكمة الإدارية.

ينبغي أن نذكر أن دعوى التعويض تمكن القاضي الإداري، ولو بطريقة غير مباشرة

بالمشاركة في وظيفة الضبط الاقتصادي، من خلال صفته كمراقب لسلطات الضبط

الاقتصادي بالنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها⁴.

¹- عوايدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ج2، ط3، الجزائر، 2004، ص 233.

²- المادة 801 من القانون رقم 08-03، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

³- عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 299.

⁴- بوجملين وليد، مرجع سابق، ص 187.

أما عن التمثيل القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي أمام القضاء فيكون بواسطة ممثلها القانوني إذا كانت سلطة الضبط الاقتصادي المدعي عليها تتمتع بالشخصية المعنوية ولها أهلية التقاضي، أما في حالة ما إذا كانت تلك السلطات غير متمتعة بالشخصية المعنوية ولا تملك أهلية التقاضي فرفع دعوى التعويض يكون ضد الدولة¹. مما تجدر الإشارة إليه أيضا وكما سبق ذكره فالمشرع أغفل في النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي الإشارة إلى مسؤولية هذه السلطات والقانون الواجب على القاضي تطبيقه على منازعاتها، لكن وبالنظر إلى الطبيعة الإدارية لسلطات الضبط الاقتصادي، والتي يتمتع بعضها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وبالتالي أهلية التقاضي فإن ذلك يعني تطبيق قواعد المسؤولية الإدارية عليها، مثلما ما هو عليه الحال مع السلطات الإدارية التقليدية، سواء كانت تلك المسؤولية على أساس الخطأ أو على أساس المخاطر².

وحتى سلطات الضبط الاقتصادي التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية كمجلس النقد والقرض فيمكن رفع دعوى التعويض في هذه الحالة ضد الدولة، لكن على المشرع تدارك الفراغ القانوني حول منازعات مسؤولية سلطات الضبط الاقتصادي الذي جعل المتعامل الاقتصادي المتضرر من أعمال وقرارات هذه السلطات يتيه بين المحكمة الإدارية أو مجلس الدولة من جهة، وبين القضاء العادي الذي له الاختصاص الاستثنائي في الرقابة على سلطات الضبط الاقتصادي³ ما يقلل من فعالية ودور القضاء في حماية الحقوق والحريات الاقتصادية.

¹ - محمدي سميرة، مرجع سابق، ص 82.

² - عوابدي عمار، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط3، الجزائر، 2004، ص 183.

³ - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص 117.

المبحث الثاني

الاستثناءات الواردة على الاختصاص الأصلي

لقد حاول المجلس الدستوري الفرنسي في بداية الأمر، دمج منازعات سلطات الضبط في مجال الاختصاص الكلاسيكي لرقابة القاضي الإداري وذلك لغرض توحيد القانون العام، لكن في سنة 1987، المجلس الدستوري أقر مبدأ تحويل الاختصاص إلى القاضي العادي، وذلك فيما يخص المنازعات المتعلقة بقرارات مجلس المنافسة، دون المساس باختصاص القاضي الإداري¹.

في القانون الجزائري الوضع يختلف، فالمجلس الدستوري الجزائري لم ينظر في مسألة تحويل الاختصاص، بل اكتفى بما قرره المشرع في هذا المجال، هذا الأخير الذي لم يتردد في الأخذ مباشرة عن القانون الفرنسي، فمنح الاختصاص للغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة فيما يتعلق بقرارات مجلس المنافسة (المطلب الأول) بالإضافة إلى منح الاختصاص للتحكيم التجاري الدولي فيما يخص منازعات سلطتي ضبط المحروقات (المطلب الثاني).

المطلب الأول

اختصاص القضاء العادي بمنازعات مجلس المنافسة

تشكل القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة استثناء عن القاعدة العامة، حيث تفلت عن رقابة القاضي الإداري، حيث ينص القانون على أنها تعود لاختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة الفاصلة في المواد التجارية² وذلك رغم أن القانون يعتبر مجلس المنافسة هيئة إدارية صراحة.

الفرع الأول: تقليد المشرع الجزائري للمشرع الفرنسي في تحويل الاختصاص

يعود هذا الاستثناء إلى كون هذا الحكم مستلهم من القانون الفرنسي، فقد أعطى المشرع الفرنسي هذا الاختصاص لمحكمة استئناف باريس، مما يجعل القضاء العادي

¹ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 39.

² - المادة 63 من الأمر 03-03، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

وليس القضاء الإداري هو المختص بنظر الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، ولقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي خروج المشرع عن القواعد التقليدية في توزيع الاختصاص القضائي، لأن القضاء العادي هو حصن الحريات الفردية¹. إن حق الطعن في قرارات مجلس المنافسة يعتبر من المبادئ الهامة التي كرستها المادة 63 من قانون المنافسة التي تنص:

"تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة...". من خلال هذا النص نجد أنّ المشرع يؤكد الطابع الاستثنائي للطعن في قرارات مجلس المنافسة، إذ أسند اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضد قراراته لمجلس قضاء الجزائر (الغرفة التجارية) ويمكن أن يرفع الطعن كل أطراف القضية الذين تضرروا من قرارات مجلس المنافسة، سواء بسبب العقوبات الإدارية التي يصدرها، أو الإجراءات الوقائية، أو المتضررين من رفض الإخطار، أو قرار انتفاء وجه الدعوى².

كما يمكن أيضا للمتدخلين الانضمامين الطعن في قرارات مجلس المنافسة، وهم كل شخص لم يكن طرفاً في القضية لكن تضرر من قرارات مجلس المنافسة، فما عليهم إلا التدخل في الدعوى في أي مرحلة من مراحل الاجراء، طبقاً لقانون الإجراءات المدنية³. إنّ إحالة اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة للقضاء العادي، يثير نوعاً من التناقض مع أحكام المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية، باعتبار أن مجلس المنافسة هيئة إدارية فالأصل أنّ اختصاص مراجعته قراراته من اختصاص القضاء الإداري، وليس القضاء العادي، كما هو مبين في قانون المنافسة الجديد، لذا نتساءل ما هو السبب في ذلك؟⁴

¹ - عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص 120.

² - تواتي محند شريف، قمع الانتفاقات في قانون المنافسة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون أعمال، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2007، ص 130.

³ - أنظر، المادة 68 من الامر 03-03، مرجع سابق.

⁴ - بزغيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 349.

لفهم هذه الوضعية يجب العودة إلى القانون الفرنسي، باعتبار أن النصوص الجزائرية تعيد أحياناً صياغة حرفية للنصوص الفرنسية، حيث في إطار الأمر 1243-86 جعل المشرع الفرنسي الطعن في قرارات مجلس المنافسة من اختصاص مجلس الدولة، لكن في 20 ديسمبر 1986 صدر تشريع معدل للمادتين 12 و 15 من الامر السالف الذكر وأصبحت المادة 12 منه تنص على: "يمكن أن يكون قرار مجلس المنافسة محلاً للطعن أمام محكمة استئناف باريس..."¹.

وهناك من الفقهاء من يدعم اختصاص القاضي العادي، وهذا على أساس ان طبيعة المنازعة، التي هي من اختصاص القانون الخاص، لأنّ الأمر يتعلق بمسائل المنافسة، وإلى جانب ذلك، فتكريس هذا المبدأ كان من اجل توحيد الجهة المختصة لتطبيق أحكام قانون المنافسة، واستناداً على هذه الحجج، وضع المشرع الجزائري اختصاص الطعن في قرارات مجلس المنافسة من اختصاص القضاء العادي، في حين أنه في مجال التجميعات فهو من اختصاص مجلس الدولة².

لكن إخضاع أغلب الطعون في قرارات مجلس المنافسة، والذي يعتبر سلطة إدارية إلى مجلس قضاء الجزائر، والذي من المفروض أن يكون من اختصاص مجلس الدولة، وفقاً لأحكام القانون العضوي رقم 98-01، يثير الشك في دستورية الأمر 03-03، فهذا الأخير وضع استثناء لاختصاصات مجلس الدولة، ولم يحترم مبدأ تدرج القوانين، والذي يكون فيه الدستور في القمة، ثم يليه القانون العضوي، ثم القانون العادي، وهذا ما أكده المجلس الدستوري، وذلك بمناسبة تقديره لمدى مطابقة القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني مع الدستور، ولهذا فتحديد اختصاصات مجلس الدولة سواءً بتجسيد اختصاصات جديدة، أو بوضع استثناءات عليها، لا يكون إلاّ بقانون

¹ - بزغيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 349.

² - تواتي محمد شريف، مرجع سابق، ص 132.

عضوي، وما يترتب على هذا المبدأ أنّ تعديل مضمون قانون عضوي بقانون عادي يعتبر مخالفاً للدستور¹.

الفرع الثاني: ولاية مجلس قضاء العاصمة في مجال منازعات قرارات مجلس المنافسة

إنّ تحويل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة حق النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة يجعلنا نتساءل عن طبيعة هذا الطعن، وبهذا الصدد تشير المادة 63 من الامر 03-03 المتعلق بالمنافسة إلى الطعن في قرارات مجلس المنافسة وليس استئناف، مما يستخلص منه أنّ الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، تنظر في القضية بصفة ابتدائية ونهائية، وليس بصفتها قاضي الدرجة الثانية، فيمكن تشبيهها بالقضاء الإداري، لأن مجلس المنافسة ليس هيئة قضائية، فلا يقدم الاستئناف إلاّ ضد الأحكام القضائية سواءً تعلق الأمر بمنزعة مدنية أو إدارية².

هذا هو الاتجاه الذي تبناه كل من الفقه والتشريع الفرنسيين، حيث أنه ورغم غموض النص الذي يعطي الاختصاص لمحكمة استئناف باريس فإن التفسير لا يمكن أن يتم إلاّ بالمقارنة مع المنازعة الإدارية التقليدية الذي يؤدي إلى اعتبار محكمة استئناف "باريس" هي هيئة قضاء إداري³.

وبالرجوع إلى الأمر المتعلق بالمنافسة، وكذا قانون الإجراءات المدنية، فإنّ الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة يجعل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر، تنظر في الدعوى كقاضي إلغاء وكقاضي تعويض، حيث يمكنها أن تلغي أو تعدل من القرار، أو تؤيد قرار مجلس المنافسة، كما يملك رئيس الغرفة اختصاصات وقف التنفيذ⁴.

¹ - المجلس الدستوري، الرأي رقم 10/ر.ن.د.م.د/2000، مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج.ر، عدد 46، 2000.

² - بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 316.

³ - عز الدين عيساوي، مرجع سابق، ص 125.

⁴ - بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 316.

كما تجدر الإشارة إلى أن كل القرارات القضائية الصادرة عن الهيئات المختصة للنظر في الطعون الموجهة ضد قرارات مجلس المنافسة، يمكن أن تكون محلاً للطعن بالنقض أمام المحكمة العليا، وهذا يعتبر أكبر ضمان لتوحيد قضايا المنافسة¹.

المطلب الثالث

اختصاص التحكيم التجاري الدولي

إنّ قانون المنافسة ليس الوحيد الذي يستبعد فيه اختصاص القضاء الإداري فيما يتعلق بقرارات مجلس المنافسة التي تتضمن عقوبات ضد الممارسات المنافسة للمنافسة، فقانون المحروقات الجديد هو الآخر استبعد القضاء الإداري، ويقر استثناءً آخر لكن هذه المرة لصالح التحكيم التجاري الدولي بالدرجة الأولى ثم للقضاء العادي (التجاري) بالدرجة الثانية.

تمثل المادة الاقتصادية معيار لتوزيع الاختصاص بين القاضي الإداري والقاضي العادي، وكذلك معيار لفتح المجال أمام وجهات أخرى يرى المشرع ضرورة ذلك مراعاة للمصلحة الاقتصادية العامة².

نشأت سلطات الضبط القطاعية في قطاع الطاقة والمناجم عن طريق قانون المحروقات رقم 07-05، حيث جاء في المادة 12 منه: "تتشأ وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات"³.

والمشرع الجزائري عمد إلى تكييف هذه السلطات على خلاف سابقتها حيث أضفى عليها الطبيعة التجارية، ونعني وكالة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتنظيم موارد المحروقات، بينما وكالتي المناجم وإن كان أضفى عليها المشرع في البداية الطابع الإداري والاستقلالي في قانون المناجم سنة 2001⁴ غير انه عدل عن تكييفها كسلطات إدارية عند صدور قانون المناجم سنة 2014⁵.

¹ - تواتي محمد شريف، مرجع سابق، ص 136.

² - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 43.

³ - قانون رقم 07-05، المتعلق بالمحروقات، مرجع سابق.

⁴ - قانون 10-01، المتضمن قانون المناجم، مرجع سابق.

⁵ - "تتشأ وكالتان وطنيتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلال المالي تدعيان الوكالتان المنجميتان".

يضاف إلى ذلك الخضوع لقواعد المحاسبة التجارية، بدلاً من قواعد المحاسبة العمومية التي تخضع له السلطات الإدارية المستقلة¹. وهذا ما يؤدي إلى مفهوم آخر أكثر انفتاحاً لسلطات الضبط الاقتصادي يأخذ به المشرع الجزائري، وبالتالي يجعل من هذه الهيئات فئة قانونية غير متجانسة². يرى البعض أنّ إضفاء الطابع التجاري على الوكالتين المنجميتين أو وكالتي الطاقة سيجعلها تتميز عن بقية السلطات الإدارية المستقلة بمجموعة من الخصائص، تحاكي التمييز بين المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري³.

الفرع الأول: فكرة التحكيم التجاري الدولي في قطاع المحروقات

يرجع الحديث عن فكرة التحكيم التجاري الدولي في الجزائر إلى غداة الاستقلال، ولقد عرف على إثر التطورات التي مرّ بها الاقتصاد والتشريع. تعتبر المحروقات الميدان الحساس في العلاقات الجزائرية الفرنسية بعد الاستقلال، حيث غير المستعمر الفرنسي القوانين الخاصة بالمحروقات، وكرّس الحقوق المكتسبة عن طريق اتفاقيات إفيان فبعدما كانت المنازعات الخاصة بالمحروقات تؤوّل إلى مجلس الدولة الفرنسي أصبحت تخضع إلى التحكيم الدولي، فانتقل الاختصاص القضائي من مجلس الدولة الفرنسي إلى التحكيم الدولي عوض أن ينتقل إلى المحكمة العليا الجزائرية، وذلك من أجل أن لا تكون المحاكم الجزائرية مختصة⁴.

¹ - مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص 73.

² - بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 217.

³ - رحموني موسى، مرجع سابق، ص 34.

⁴ - عليوش قريوع كمال، التحكيم التجاري الدولي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2004، ص 02.

وقد تم تنظيم التحكيم من قبل الاتفاق الجزائري الفرنسي لسنة 1963¹ وأكدته بعد ذلك اتفاق الجزائر لسنة 1965².

رغم الانتقادات التي وجهتها الجزائر إلى التحكيم الدولي فقد قبلت به سنة 1968 بشأن عقد أبرمته مع الشركة البترولية الأمريكية جيتي (Getty) وقد اختلف هذا الاتفاق على سابقه وذلك فيما يتعلق بـ:

- تعيين رئيس المحكمة التحكيمية من قبل رئيس المحكمة العليا الجزائرية.
- تحديد مقر محكمة التحكيم في الجزائر.
- الأثر الموقوف³.

ما يلاحظ هو أن الجزائر لجأت إلى التحكيم الدولي بعد صدور الأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية الذي نص في المادة 3/442 على أنه: "لا يجوز للدولة ولا للأشخاص الاعتباريين العموميين أن يطلبوا التحكيم".

تمسك الجزائر بالتحكيم تم تأكيده آخر مرة سنة 2005 في ميدان الضبط الاقتصادي إثر صدور قانون المحروقات السالف الذكر.

الفرع الثاني: تكريس الاختصاص التحكيمي لسلطات ضبط المحروقات

تنص المادة 58 من قانون المحروقات⁴ -تخضع تسوية كل خلاف بين الوكالة الوطنية لتنمين موارد المحروقات (النفط) وأي متعاقد، ينجم عن تفسير أو تنفيذ العقد، أو تطبيق هذا القانون، أو النصوص المتخذة لتطبيقه إلى طريق المصالحة المسبقة وفق الشروط المتفق عليها في العقد، وفي حال ما إذا لم يتم التوصل إلى حل يمكن حينها عرض الخلاف للتحكيم الدولي، حسب الشروط المتفق عليها في العقد، وقد حصر

¹ - مرسوم رئاسي رقم 63-364، مؤرخ في 14 سبتمبر 1963، يتضمن المصادقة على الاتفاق الجزائري الفرنسي المتعلق بالتحكيم، ج.ر، عدد 67، صادرة في 17 سبتمبر 1963.

² - أمر رقم 65-287، مؤرخ في 18 نوفمبر 1965، يتضمن المصادقة ونشر الاتفاق المبرم في الجزائر بين الجمهورية الجزائرية والفرنسية، يتعلق بالفصل في المسائل الخاصة بالمحروقات والتنمية الصناعية في الجزائر، ج.ر، عدد 30، صادرة في 13 نوفمبر 1965.

³ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 51.

⁴ - قانون رقم 05-07، مرجع سابق.

المشرع مجال تدخل إجراءات التحكيم الدولي في جميع حالات مشاركة المؤسسة الوطنية - سوناتراك - (شركة ذات أسهم).

أما في قطاع المناجم فإن تسوية النزاعات التي قد تتجم بين الوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية وبين المؤسسة العمومية الاقتصادية أو أي مؤسسة عمومية بسبب تأويل أو تنفيذ أحكام هذا القانون أو النصوص التطبيقية تكون عن طريق التراضي حسب الشروط المحددة في دفتر الأعباء، وفي حالة عدم التوصل إلى حل عن طريق هذا الإجراء يعرض هذا النزاع على الجهة القضائية المختصة إقليمياً، والمشرع هنا يقصد القضاء العادي¹.

إذا كان النزاع بين المؤسسة العمومية الاقتصادية أو أي مؤسسة عمومية وشخص معنوي يخضع للقانون الجزائري، يسوى بالتراضي حسب الشروط المحددة في العقد، وإن لم يتم التوصل إلى حل يعرض النزاع على الجهة القضائية المختصة إقليمياً، أما إذا كان النزاع بين المؤسسة العمومية الاقتصادية أو أي مؤسسة عمومية وشخص معنوي يخضع للقانون الأجنبي يسوى بالتراضي حسب الشروط المحددة في العقد، وإن لم يتم التوصل إلى حل يعرض الخلاف للتحكيم التجاري الدولي².

¹ - بركات جوهرة، مرجع سابق، ص 359.

² - المرجع نفسه، ص 359.

خلاصة الفصل:

يتبين من خلال ما سبق أنّ الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة، نسبية الفعالية وذلك راجع إلى تذبذب المشرع الجزائري في توزيع الاختصاص القضائي بين القاضي الإداري والعادي، إذ يعتبر القاضي الإداري هو المختص بالنظر في الطعون المقدمة ضد هذه الهيئات، وذلك لطبيعة المعيار العضوي الذي تبناه المشرع في القانون العضوي رقم 01-98، أما عن نقل الاختصاص للقاضي العادي والمتمثل في الغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر، فيشوبه إشكالات دستورية من ناحية اعتبار هذه السلطات هي سلطات إدارية مستقلة باعتراف المشرع، أي أنّ مجلس الدولة هو الذي يؤول إليه الاختصاص الحصري وليس القضاء العادي، بالإضافة إلى إشكالية النقل الحرفي من المشرع الفرنسي دون مراعاة طبيعة الدستور الجزائري.

كما أنّ هناك إشكالية أخرى تتمحور حول عدم توحيد إجراءات الطعن ضد قرارات هذه السلطات وفي أحيان أخرى لم يتم النص عليها أصلاً وبالتالي الرجوع إلى القواعد العامة.



قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: النصوص القانونية

أ-الساتير:

- 1- دستور 28 نوفمبر 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر، عدد 76، الصادرة سنة 1996، المتمم بالقانون رقم 02-03، المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، عدد 25 صادر سنة 2002، المعدل بموجب القانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، عدد 63، الصادر في 2008.

ب-النصوص التشريعية:

-القوانين:

- 1- القانون رقم 89-12، المؤرخ في 05 جويلية 1989، يتعلق بالأسعار، ج ر، عدد 29، لسنة 1989، (الملغى).
- 2- القانون رقم 90-07، المؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر، عدد 14 الصادر سنة 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-13، المؤرخ في 26 أكتوبر 1993، ج ر، عدد 69، الصادر سنة 1993.
- 3- المرسوم التشريعي 93-10 مؤرخ في 23 مايو 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر، ج.ج، عدد 03، صادر في 23 مايو 1993.
- 4- أمر رقم 95-07 مؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر، ج ج، عدد 13 صادر بتاريخ 08 مارس 1995.
- 5- القانون العضوي رقم 98-01، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر، عدد 37، الصادر سنة

- 1998، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 13-11 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج ر، عدد 43، الصادر سنة 2011.
- 6- قانون 03-2000 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر، ج ج، عدد 48، صادر في 06 اوت 2000 (ملغى).
- 7- قانون رقم 01-10 مؤرخ في 03 يوليو 2001، يتضمن قانون المناجم، ج ر، ج ج، عدد 35، الصادر بتاريخ 04 يوليو 2001 (ملغى).
- 8- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، بواسطة القنوات، ج ر، ج ج، عدد 08 صادر بتاريخ 06 فبراير 2002.
- 9- قانون رقم 03-04، مؤرخ في 17 فبراير 2003، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي 93-10، المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1413 الموافق لـ 23 مايو 1993، والمتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر، ج ج، عدد 11، صادر بتاريخ 19 فبراير 2003.
- 10- قانون 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، ج ج، عدد 21، صادر بتاريخ 23 أبريل 2008.
- 11- القانون العضوي رقم 12-05، مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالإعلام، ج ر، ج ج، عدد 02، صادر في 15 يناير 2002.
- 12- قانون رقم 14-04، مؤرخ في 24 فبراير 2014، يتعلق بنشاط السمع البصري، ج ر، ج ج، عدد 16، صادر بتاريخ 23 مارس 2014.
- 13- القانون رقم 06-01، المؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر، عدد 14، الصادر سنة 2006، المتمم بالأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر، عدد 50، الصادر سنة 2010 المعدل

والمتمم بالقانون 11-15 المؤرخ في 2011/08/02، ج ر، عدد 44، الصادر في 2011/10/10.

- 14- القانون رقم 05-07، مؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج ر، ج ج، عدد 50، صادر بتاريخ 19 يوليو 2005.
- 15- قانون رقم 05-12، مؤرخ في 04 غشت 2005، يتعلق بالمياه، ج ر، ج ج، عدد 60، صادر بتاريخ 04 سبتمبر 2005.

-الأوامر:

- 1- الأمر رقم 65-287، مؤرخ في 18 نوفمبر 1965، المتضمن المصادقة على نشر الاتفاق المبرم في الجزائر بين الجمهورية الجزائرية والجمهورية الفرنسية، يتعلق بالفعل في المسائل الخاصة بالمحروقات والتنمية الصناعية في الجزائر، ج ر، عدد 30، صادرة في 19 نوفمبر 1965.
- 2- الأمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 يناير 1995، يتعلق بالتأمينات، ج ر، ج ج، عدد 13، صادر بتاريخ 08 مارس 1995.
- 3- الأمر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر، ج ج، عدد 43، الصادر في 20 جويلية 2003 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12، المؤرخ في 15 جوان 2008، ج ر، ج ج، عدد 36، الصادر في 02 جويلية 2008، وبالقانون رقم 10-05، المؤرخ في 15 أوت 2010، ج ر، ج ج، عدد 46، الصادر في 18 أوت 2010.
- 4- الأمر رقم 03-11، مؤرخ في 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر، ج ج، عدد 52 صادر بتاريخ 27 غشت 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 10-04، مؤرخ في 26 غشت 2010، ج ر، ج ج، عدد 50، صادر بتاريخ 01 سبتمبر 2010 ومتمم بالقانون رقم 13-08، المؤرخ في 30 ديسمبر 2013،

المتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر، ج ج، عدد 68، صادر بتاريخ 30

ديسمبر 2013.

ج-النصوص التنظيمية:

-المراسيم الرئاسية:

1- المرسوم الرئاسي 96-44، المؤرخ في 17 جانفي 1996، المحدد للنظام الداخلي

في مجلس المنافسة، ج ر، ج ج، عدد 05، الصادر بتاريخ 21 جانفي 1996.

2- المرسوم الرئاسي رقم 63-364، مؤرخ في 14 سبتمبر 1963، يتضمن الصادقة

على الاتفاق الجزائري الفرنسي، المتعلق بالتحكيم، ج ر، عدد 67، صادر في

17-09-1963.

3- مرسوم رئاسي رقم 15-247، مؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم

الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، ج ر، ج ج، عدد 50، مؤرخ في

20 سبتمبر 2015.

-المراسيم التنفيذية:

1- المرسوم التنفيذي رقم 96-102 مؤرخ في 11 مارس 1996، يتضمن تطبيق

المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10، المؤرخ في 23 مايو 1993، المتعلق

ببورصة القيم المنقولة، ج ر، ج ج، عدد 18، صادر في 20 مارس 1996.

د-الاجتهاد القضائي:

-أراء المجلس الدستوري:

1- رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/2000، مؤرخ في 13 ماي 2000،

يتعلق بمراقبة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج د، عدد 46، 2000.

-اجتهادات مجلس الدولة:

1- قرار مجلس الدولة رقم 006570، مؤرخ في 27 فيفري 2001، يونيون بنك ضد

محافظ بنك الجزائر، مجلة الدولة، عدد 06، سنة 2005.

- 2- قرار مجلس الدولة 014489، مؤرخ في 01 أفريل 2003، البنك الجزائري الدولي، ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، سنة 2005.
- 3- قرار مجلس الدولة رقم 002111، مؤرخ في 8 ماي 2005، يونين بنك ضد محافظ البنك المركزي، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، سنة 2005.
- 4- قرار مجلس الدولة رقم 19081، مؤرخ في 30 ديسمبر 2003، البنك التجاري والصناعي، ضد اللجنة المصرفية، مجلة الدولة، عدد 06، سنة 2005.

ثانيا: المعاجم والقواميس والموسوعات

- 1- أبو الفضل جمال الدين محمد بن أكرم ابن منظور الإفريقي المصري، لسان العرب، الجزء السابع، دار صادر، بيروت، بدون سنة نشر.

ثالثا: الكتب

- 1- بريارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.
- 2- بشير شريف الدين، العقابي سميحة، الوسيط في القانون العام الاقتصادي، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، 2021.
- 3- بعلي محمد الصغير، الوجيز في الإجراءات القضائية والإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2002.
- 4- بوجملين وليد، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، بدون طبعة، دار بلقيس للنشر، الجزائر، بدون سنة نشر.
- 5- بوضياف أحمد، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دون طبعة، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1989.
- 6- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.

- 7- رنا سمير، السلطات الإدارية المستقلة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، حلب، سوريا، دون سنة نشر.
- 8- سامي جمال الدين، القضاء الإداري، الرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، دون طبعة، الدار الجامعية الجديدة، مصر، دون سنة نشر.
- 9- سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية، وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 10- عليوش قريوع كمال، التحكيم التجاري في الجزائر، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- 11- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، ط3، الجزائر، 2004.
- 12- لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دون دار نشر، الجزائر، 2008.

رابعاً: الرسائل والمذكرات الجامعية

أ-الرسائل الجامعية:

- 1- تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق، جامعة غرداية، 2020.
- 2- جلال مسعد، مدى تأثير المنافسة الحرة بالممارسة التجارية، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، فرع قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2002.
- 3- سويلم محمد، سلطة الإدارة في حماية النظام العام الاقتصادي، أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، تخصص قانون عام اقتصادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2018.

4- شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر، دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015.

5- كتو محمد الشريف، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري، (دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي)، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005/2004.

6- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في القانون، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016.

7- ميمون الطاهر، دور الضبط الاقتصادي في تحقيق المنافسة العادلة في أسواق الخدمات العامة، أطروحة مكملة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم التجارية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة محمد ضياف، مسيلة، 2016/2015.

ب-مذكرات الماجستير:

1- أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، 2007.

2- بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2007.

3- بركيبة حسام الدين، الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط المستقلة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2013.

- 4- بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل درجة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2007.
- 5- تواتي محند شريف، قمع الاتفقيات في قانون المنافسة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بوقرة، بومرداس، 2007.
- 6- حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة ماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2006.
- 7- رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل درجة ماجستير في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق، والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2013.
- 8- زوار حفيظة، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها كسلطة إدارية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر، 2004.
- 9- زيري زاهية، الطرق البديلة لحل النزاعات طبقا لقانون الإجراءات المدنية والمنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.
- 10- عديش ليلة، اختصاص منح الاعتماد لدى السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
- 11- عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005.

12- قارش أحمد، عملية الرقابة على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003.

13- فلوثة سامية، مدى استقلالية السلطات الإدارية المستقلة "دراسة مقارنة"، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير، تخصص القانون الإداري المعمق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017.

14- قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2009.

15- مجامعية زهرة، وظائف الضبط الاقتصادية، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/06/01.

16- محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.

17- مزيان هشام، العلاقة بين السلطات الإدارية المستقلة والقضاء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، تخصص هيئات عمومية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015.

ج-مذكرات الماستر:

1- مزاررة وافية، عمور يسمينة، سلطات الضبط المستقلة آلية لضبط السوق في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في

القانون، فرع قانون أعمال، جامعة محمد بوقرة، بومرداس، كلية الحقوق،
2019/2018.

2- طبول ناصر، كمون أحمد، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في
التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في قانون تسيير المؤسسات،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، 2017/2016.

خامسا: المقالات الأكاديمية

1- آيت وزو زينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة، مجلة المجلس
الدستوري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معري، تيزي وزو، العدد
11، 2018.

2- بركات أحمد، بن يحي شهباز، سلطات الضبط الاقتصادي رؤية جديدة لوظيفة
الدولة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة طاهري محمد،
بشار، مجلد 05، العدد 02، 2020.

3- بلباي إكرام، بن بعلاش خاليدة، استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر،
مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا.

4- بن طيفور نصر الدين، ملاحظات حول قواعد الاختصاص النوعي للمحاكم
الإدارية ومجلس الدولة، المجلة النقدية للعلوم، جامعة مولود معمر، تيزي وزو،
د س ن.

5- بنيرد حليلة، سلطات الضبط الاقتصادية في مواجهة مبدأ الفصل بين السلطات
في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، العدد 13، جامعة
البلدية، 2019.

6- تقار مختار، الرقابة القضائية على نشاط سلطات الضبط الاقتصادي بين
ازدواجية الاختصاص القضائي والمشروعية القانونية، مجلة آفاق علمية، جامعة
غرداية، المجلد 11، العدد 01، 2019.

- 7- زازة لخضر وسعودي علي، سلطات الضبط الاقتصادية ومهامها، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط، العدد 13، مارس 2017.
- 8- زيبار الشاذلي، النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد الرابع، ديسمبر 2014.

سادسا: المداخلات والتظاهرات العلمية

- 1- بزغيش بوبكر، خصوصية إجراءات الطعن في القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، أيام 23 و 24 ماي، كلية الحقوق، جامعة بجاية، 2007.
- 2- راشدي سعيدة، مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، ملتقى وطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال المالي والاقتصادي، بجاية، أيام 23 و 24 ماي 2007.
- 3- زوايمية رشيد، أدوات الضبط الاقتصادية، السلطات الإدارية المستقلة لملتقى السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، بين التشريع والممارسة، جامعة الطاهر مولاي، سعيدة، يومي 09 و 10 ديسمبر 2013.
- 4- فتحي وردية، الطابع المميز للهيئات الوطنية المتداخلة في المجال الاقتصادي، الملتقى الوطني الأول حول القوانين الناظمة للأنشطة الاقتصادية وأثرها على التنمية، يوم 16 أبريل 2013، المركز الجامعي سي الحواس، معهد الحقوق والعلوم الاقتصادية.
- 5- كسال سامية، مدى شرعية السلطات الإدارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات المستقلة في الجزائر، جامعة 08 ماي 1945، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، يومي 13، 14 نوفمبر 2012.

سابعاً: الوثائق والمطبوعات

- 1- بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، أُلقيت على طلبة السنة الثانية ماستر، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، 2015/2016.
- 2- حساين سامية، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، مطبوعة السنة الثانية ماستر، كلية الحقوق بوداود، جامعة امحمد بوقرة، بومرداس، 2018/2019.
- 3- سماح فارة، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، قسم العلوم القانونية والإدارية، العدد 20، جوان 2017.

ثامناً: المواقع الإلكترونية

1- الموقع الإلكتروني: <http://mawdoo3.com>

ب-الكتب باللغة الفرنسية:

A-Livres et ouvrage:

- 1- Farjat gévrant, droit économique, puf, paris, 1971.
- 2- Godemet yves, traité de droit administratif, tome.I 16ème édition, L.G.D.J, 2002.
- 3- Guedon Marie José, les entourâtes administratives indépendantes, L.G.D.J, paris, 1991.
- 4- Zouamia Rachid, droit de régulation économique édition, houmo, 2009.
- 5- Zouamia Rachid, les A.A.L et la régulation économique en Algérie, édition HOUMA, Alger, 2005.

B-Article:

- 1- Chevalhier jaque, la régulation juridique en question droit et société, n° 4/2001.
- 2- Kheloufi (R), les institution de la régulation en droit Algérien, REV, IDARA, n°2, 2004.

- 3- Zouamia(R), le régime contentieux des AAI en droit Algérien, REV IDARA, n°02.
- 4- Zouamia(R), réflexion sur le pouvoir réglementer des outorités administratives indépendants, revus critique de droit et science politique, faculté de droit, université mouloud maamri, Tizi ouzou, n°2, 2011.

Rapport:

- 1- Déclaration du droit de l'homme et du citoyen (DDHC), in pierre (M.D).
- 2- Conseil constitutionnel, décision du 17 janvier 1989 in favor en (L), les grandes décisions du conseil constitutionnel DALLOZ, Paris 1995.

خاتمة

تماشياً مع متطلبات الاقتصاد العالمي الجديد وما يقتضيه من أنماط جديدة تركز فكرة إلغاء الحدود الاقتصادية، من أجل السماح لعوامل الإنتاج من الانتقال بكل حرية، وسعيًا من المشرع الجزائري في تغيير العلاقة بين الدولة والمحيط الاقتصادي وذلك بالانسحاب من الحقل الاقتصادي، وتركه للمبادرة الحرة مع الإبقاء على مشروطة الحماية الكافية للاقتصاد الوطني عمد إلى سن جملة من الإصلاحات القانونية والتشريعية والتنظيمية في المجال الاقتصادي، توج بإنشاء مجموعة من الأشكال الضابطة، وهو ما يعرف بسلطات الضبط الاقتصادي.

لقد مكن المشرع هذه السلطات من وسائل وآليات قانونية تتيح لها تحقيق التوازن بين الحريات والحقوق الاقتصادية من جهة وبين ضرورة تحقيق المصلحة العامة والمنافسة الحرة والعدالة من جهة أخرى، وحين تمارس سلطات الضبط الاقتصادي مهامها قد تصدر قرارات تضر بالمتعاملين الاقتصاديين، وتفيد حرياتهم وحقوقهم الاقتصادية المكرسة دستورياً، وعليه فقد مكن المشرع الجزائري المتعامل الاقتصادي المتضرر من قرارات سلطات الضبط الاقتصادي من حق الطعن أمام الجهات القضائية.

وباعتبار أغلب هذه السلطات الإدارية مركزية فهي تخضع في الرقابة على قراراتها للقضاء الإداري ممثلاً في مجلس الدولة كأصل عام، في حين تؤول الولاية القضائية للقضاء العادي كاستثناء وفي مجالات محدودة كمنازعات مجلس المنافسة، كما يخول للتحكيم التجاري الدولي اختصاص النظر في منازعات سلطات ضبط المحروقات مع المتعاملين الاقتصاديين الأجانب.

إن تعدد سلطات الضبط الاقتصادي وتطور نشاطها قد ساهم في تعزيز دور الرقابة القضائية التي تستمد أساسها من مبدأ حق التقاضي المكرس قانوناً، والتي تجد أساسها في كل من التشريع من خلال القانون العضوي 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمية، عمله، وكذا النصوص التأسيسية لهذه السلطات هذا من جهة أخرى الأساس الدستوري ممثلاً في موقف المجلس الدستوري ورأي الفقه.

وقد تمكنا من خلال هذا المبحث إلى الوصول إلى جملة من النتائج تم تدعيمها بمجموعة من الاقتراحات والتوصيات.

أولاً: النتائج

إن مبدأ الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاقتصادي يجد أساسه في الدستور كمبدأ عام، غير أن هذه الرقابة تبقى نسبية، مرد ذلك عدم توفيق المشرع في صياغتها ضمن قالب قانوني مناسب ومنسجم.

رغم تقليد المشرع الجزائري لنظيره الفرنسي في كثير من منازعات سلطات الضبط الاقتصادي، إلا أنه لم يكن واضحاً ودقيقاً مثل المشرع الفرنسي في تحديد الجهة القضائية المخولة للفصل في منازعات سلطات الضبط الاقتصادي.

المشرع الجزائري لم يتبع نظاماً موحداً لإجراءات التقاضي التي تحكم هذه المنازعات، مما أرق المتعامل الاقتصادي المتضرر في تحديد الجهة القضائية التي ينبغي عليه رفع الدعوى أمامها وطول الإجراءات وتعقيدها وعليه يمكن تقديم بعض التوصيات:

- النشاط الاقتصادي نشاط متغير ومتسارع يتميز بالتنافسية ولا يحتمل بطء الإجراءات القانونية أو تناقضها، فلا بد من تشريع نص قانوني موحد قائم بحد ذاته لكل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة للنشاط الاقتصادي بهدف تحديد وتوحيد إجراءات التقاضي في المجال الاقتصادي بدقة، مع تمكين هذا النص القانوني من آليات تضمن المرونة والسرعة للفصل في المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي.

- تكوين القضاة المكلفين بالفصل في المنازعات المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي، وتوحيد الجهة القضائية المختصة بالفصل فيها.

- التخلي عن التقليد الأعمى للمشرع الفرنسي، أو على الأقل التأكد من مسايرة وملاءمة القواعد المقتبسة مع المنظومة القانونية الجزائرية.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
	مقدمة
الفصل التمهيدي: مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي	
06	تمهيد
07	المبحث الأول: التعريف بسلطات الضبط الاقتصادي
07	المطلب الأول: المقصود بسلطات الضبط الاقتصادي
08	الفرع الأول: تعريف الضبط الاقتصادي
12	الفرع الثاني: تعريف سلطات الضبط الاقتصادي
15	المطلب الثاني: نشأة وظهور سلطات الضبط الاقتصادي
15	الفرع الأول: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في أمريكا
16	الفرع الثاني: ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بريطانيا
17	الفرع الثالث: نشأة السلطات الإدارية في فرنسا
18	الفرع الرابع: نشأة سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر
20	المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي ومبررات وجودها
20	المطلب الأول: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي
21	الفرع الأول: عنصر السلطة
23	الفرع الثاني: عنصر الطابع الإداري
25	الفرع الثالث: عنصر الاستقلال
26	المطلب الثاني: مبررات إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي
27	الفرع الأول: المبررات السياسية
28	الفرع الثاني: المبررات الاقتصادية
30	خلاصة الفصل

الفصل الأول: خضوع سلطات الضبط الاقتصادي للرقابة القضائية

32	تمهيد
33	المبحث الأول: الأسس القانونية للرقابة على أعمال سلطات الضبط
33	المطلب الأول: الأساس التشريعي للرقابة القضائية
34	الفرع الأول: تجسيد مبدأ الرقابة القضائية في القانون العضوية 01/98
37	الفرع الثاني: تجسيد مبدأ الرقابة القضائية في النصوص التأسيسية لسلطات الضبط
41	المطلب الثاني: مدى دستورية الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط
41	الفرع الأول: موقف المجلس الدستوري من الرقابة القضائية على سلطات الضبط
45	الفرع الثاني: موقف الفقه من دستورية الرقابة القضائية على سلطات الضبط
47	المبحث الثاني: أعمال سلطات الضبط الاقتصادي الخاضعة للرقابة القضائية
48	المطلب الأول: رقابة الدخول الرقابية
48	الفرع الأول: رقابة الدخول إلى السوق
55	الفرع الثاني: الاختصاص التنظيمي
57	المطلب الثاني: الاختصاصات التنزعية
58	الفرع الأول: الاختصاص التحكيمي
62	الفرع الثاني: الاختصاص القمعي
66	خلاصة الفصل
الفصل الثاني: الازدواجية القضائية بخصوص الرقابة على سلطات الضبط	
68	تمهيد
70	المبحث الأول: الاختصاص الأصيل للقاضي الإداري
70	المطلب الأول: اختصاص القاضي الإداري في دعوى المشروعية
71	الفرع الأول: الجهات الإدارية المختصة بدعاوى المشروعية
76	الفرع الثاني: مجال دعوى الإلغاء
80	المطلب الثاني: الإجراءات القضائية الخاصة بمنازعات سلطات الضبط

80	الفرع الأول: التظلم الإداري المسبق
82	الفرع الثاني: المواعيد القضائية
84	الفرع الثالث: وقف تنفيذ قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي
86	المطلب الثالث: الرقابة القضائية على منازعات مسؤولية ضبط النشاط الاقتصادي
87	الفرع الأول: قصور النصوص القانونية في تحديد معيار إقامة المسؤولية
88	الفرع الثاني: الخضوع لأحكام القانون العام
91	المبحث الثاني: الاستثناءات الواردة على الاختصاص الأصلي
91	المطلب الأول: اختصاص القضاء العادي بمنازعات مجلس المنافسة
91	الفرع الأول: تقليد المشرع الجزائري للمشرع الفرنسي في تحويل الاختصاص
94	الفرع الثاني: ولاية مجلس قضاء العاصمة في مجال منازعات قرارات مجلس المنافسة
95	المطلب الثاني: اختصاص التحكيم التجاري الدولي
96	الفرع الأول: فكرة التحكيم التجاري الدولي في قطاع المحروقات
97	الفرع الثاني: تكريس الاختصاص التحكيمي لسلطات ضبط المحروقات
99	خلاصة الفصل
101	خاتمة
104	قائمة المصادر والمراجع
117	فهرس المحتويات

ملخص:

فتح دستور 1989 الباب أمام التعددية السياسية والتكريس لمبدأ الفصل بين السلطات، وأسس لدولة القانون والحقوق والحريات، كما غير التوجه الاقتصادي للدولة الجزائرية من النظام الاقتصادي الموجه إلى نظام اقتصاد السوق الذي يقوم على مبدأ المنافسة الحرة، لكن الدولة لم تنسحب كلياً من النشاط الاقتصادي فلا بد من تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحماية المستهلك من جهة وضمان المنافسة الحرة وحماية الحقوق والحريات الاقتصادية للمتعاملين الاقتصاديين من جهة أخرى، وهذا ما حتم على الدولة التكيف مع الوضع الجديد، فتحوّلت من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، ولأن النشاط الاقتصادي يحتاج إلى التخصص في التنظيم والمرونة في التعامل والسرعة في اتخاذ القرار والتخلص من الأساليب الإدارية الجامدة التي تميز عمل السلطات التنفيذية التقليدية فقد ظهرت الحاجة لإنشاء سلطات إدارية جديدة أوكل لها المشرع وظيفة ضبط النشاط الاقتصادي وودها بآليات ونصوص قانونية تمكنها من أداء مهامها، ولأن وظيفة هذه السلطات وظيفتها قانونية وقد تمس أثناء ممارستها اختصاصاتها بالمنافسة وتقيد الحقوق والحريات الاقتصادية المكفولة دستورياً، فقد كان لزاماً على المشرع أن يمكن كل متضرر من قرارات سلطات الضبط الاقتصادي من حق اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقه وحرياته وتمكينه من التعويض عن الضرر الذي لحقه سواء أمام القضاء الإداري كاختصاص أصيل لكون سلطات الضبط الاقتصادي ذات طابع إداري أو أمام القضاء العادي كاختصاص استثنائي، وهنا يبرز دور القضاء كضمانة أساسية للحريات والحقوق الاقتصادية للمتعاملين الاقتصاديين في مواجهة سلطات الضبط الاقتصادي.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الاقتصادي، الحقوق والحريات الاقتصادية، المنافسة الحرة، القضاء.

Abstract:

The 1989 constitution opened the door to political pluralism and consecrated the principle of separation of powers, and established the rule of law, right and freedoms. Its also changed the economic orientation of Algerian state from the economic system directed to the market economy system that is based on the principle of free competition, but the state did not withdraw completely from economic activity, so it must from achieving a balance between the public interest and consumer protection on the one hand, and ensuring free competition and protecting the economic right and freedoms of economic operators on the other hand, and this is what necessitated the state to adapt to the new situation, so it turned from the intervening state to the controlling state, and because economic activity needs specialization in regulation and flexibility in dealing and speed in decision –making and getting rid the rigid administrative methods that characterize the work of the traditional executive authorities. The need has arisen to create new administrative authorities that have been entrusted by the legislator with the function of controlling economic activity and provided them with mechanisms and legal texts that enable them to perform their tasks, and because the function of authorities is a legal one. During the exercise of its powers, it affects free competition in the market restricts the constitutionally guaranteed right and economic freedoms. It was necessary for the legislator to enable each person affected by the decisions of the economic control authorities to have the right to resort to the judiciary to protect his right and freedoms and to enable him to compensate for damage he sustained the economic control authorities are of an administrative or before the ordinary judiciary as an exceptional jurisdiction here, the role of the judiciary emerges as a basic guarantee of economic freedoms and rights for economic operators in the face economic control authorities.

Keywords: economic control authorities, economic right and freedoms, judiciary, free competition.