

جدلية تسمية ودور سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري

د/ مانع سلمى
جامعة بسكرة

Résumé :

L'orientation de l'Etat vers un système libéral et sa retraite de son rôle d'intervention dans le domaine économique à compter de la constitution de 1976 ont donné naissance à un passage à la modification constitutionnelle de 1996, à savoir : le renforcement de la liberté industrielle, commerciale et la protection de la propriété privé, en tant que tentative de la part de l'Etat à convoyer les développements économiques dans les différentes législations avec lesquelles il y aurait à se comparer, telle que les législations américaine et française. Ceci a eu lieu par le fait de passer du monopole public du domaine économique vers l'ouverture du domaine afin de concrétiser les principes de concurrence et du marché libre. Tout cela fut le résultat de la création de nouvelles autorités de régulation économique qui sont considérées comme réponse inévitable à ces développements économiques, et l'apparition d'un nouveau genre de lois, notamment la régulation. Ces deux concepts sont devenus aujourd'hui le moteur principal afin de réaliser la politique économique voulue.

Ces autorités de nature mixte ; administrative d'une part, tel qu'il sera démontré au cours de l'étude, et économique d'autre part, assument maintenant le rôle de contrôle et de régulation que monopolisait l'Etat autrefois. Elles tendent à imposer les règles de concurrence et de veiller à l'exécution juridique correcte de ces règles, de telle sorte à protéger les opérateurs économiques d'une part, et les consommateurs d'autre part, et d'essayer également de réaliser la dissuasion en punissant les contrevenants aux règles juridiques en vigueur en matière de concurrence et de marché.

Notre étude porte donc sur la tentative de donner une adaptation juridique saine et d'évaluer le rôle réel joué par ces autorités dans la concrétisation du système libéral dans la législation algérienne, qui a connu l'apparition de plusieurs textes juridiques visant de faire face à la nouvelle situation et d'assimiler ces autorités dans le système administratif et économique à parts égales.

الملخص :

لقد أسفر توجه الدولة للنظام الليبرالي و تراجعها عن دورها التدخل في المجال الاقتصادي بداية عبر دستور 1976، مروراً إلى تعزيز حرية الصناعة و التجارة و حماية الملكية الخاصة في التعديل الدستوري 1996 كمحاولة منها لمواكبة التطورات الاقتصادية في مختلف التشريعات المقارنة و على رأسها التشريعين الأمريكي والفرنسي، عن انتقالها من الاحتكار العمومي للساحة الاقتصادية إلى فتح المجال لبلورة مبادئ المنافسة و حرية السوق، هذا ما تمخض عنه استحداث سلطات جديدة تتمثل في سلطات الضبط الاقتصادي، و ظهور نوع جديد من القوانين تعرف بالضبط، فهذين المفهومين أصبحا اليوم المحرك الأساسي لتحقيق السياسة الاقتصادية المرجوة، فهذه السلطات ذات الطبيعة المختلطة الإدارية تارة، والاقتصادية تارة أخرى أصبحت تتولى الدور الرقابي و الضبطي الذي كانت تحتكره الدولة، لذلك سنحاول إعطاء تكييف قانوني سليم وتقييم للدور الحقيقي التي تلعبه هذه السلطات في تجسيد مبادئ النظام الليبرالي في التشريع الجزائري.

مقدمة:

إن استحداث المشرع الجزائري لسلطات الضبط الاقتصادي جاء كاستجابة لمتطلبات التوجه الاقتصادي للدولة و تغير دورها، حيث أنيطت بها مهمة الضبط الاقتصادي، لتتولى ضمان احترام قواعد حرية المنافسة في السوق و تجسد مبدأي حرية الصناعة و التجارة بين المتعاملين الاقتصاديين.

فاعترف المشرع الجزائري بهذه الهيئات و تكيفها على أنها سلطات إدارية مستقلة تتولى مهمة الضبط الاقتصادي إلى جانب الرقابة على السوق، يثير عدة تساؤلات قانونية تنصب بالأساس حول صحة هذا التكيف و تماشيه مع الدور المنوط بها، لذلك فالهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على النظام القانوني لهذه السلطات و محاولة وضع اليد على أبرز التساؤلات القانونية التي تؤثر بشكل أو بآخر على فعاليتها من الناحية العملية.

هذا ما سنتوصل إليه من خلال محاولة الإجابة على الإشكالية الآتية:

هل تعتبر سلطات الضبط الاقتصادي حقيقة سلطات بالمفهوم الدستوري وهل ما

تقوم به من اختصاصات يعتبر ضبطا اقتصاديا؟

المبحث الأول: ماهية سلطات الضبط الاقتصادي

إن الوقوف السليم على وضع تكيف قانوني للدور الذي تلعبه سلطات الضبط الاقتصادي في تحقيق الانتقال من تدخل الدولة في المجال الاقتصادي و الاحتكار إلى التجسيد الفعلي لمبادئ المنافسة و حرية السوق و بلورة النظام الليبرالي، لا يمكن أن يتحقق إلا من خلال دراسة العناصر الأساسية لماهية هذه السلطات و وضع مفهوم جامع مانع لها، على نحو يمكننا من تحديد الطبيعة القانونية لها و تأصيلها ، بغرض معرفة مدى تماشي ذلك مع الدور الجديد المنوط بها.

هذا ما سنحاول عرضه في هذا المبحث من خلال استعراض العناصر الآتية:

المطلب الأول: مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي

إن سلطات الضبط الاقتصادي عبارة عن مفهوم جديد استحدثته الدولة كاستجابة لمتطلبات النظام الليبرالي، لتتولى بدلا عنها مهمة الرقابة على التطبيق السليم لقواعد المنافسة و حرية السوق في ظل ما يعرف "بالضبط"، فهو شكل تنظيمي جديد ذو بعد اقتصادي كما يظهر من الوهلة الأولى، لكن إطلاق لفظ "السلطة" على تسميتها يثير حقيقة عدة إشكالات، و

يعطي لها أبعاد أخرى قد تكون إدارية كم قد تكون سياسية، لذلك كان لزاما التوقف عند تعريف هذه المصطلحات المكونة لتسميتها لمحاولة تحديد مدى تماشيها مع الدور المنوط بها.

الفرع الأول: تعريف السلطة

قبل الخوض في تعريف سلطات الضبط الاقتصادي كان لزاما الوقوف عند مصطلح السلطة و تعريفه لنتمكن من تحديد مدى توفر مقومات هذا المصطلح في الهيئات القائمة بعملية الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، على نحو يمكننا من تحديد الطبيعة القانونية السليمة لها.

فالسلطة عرفت بأنها: "المرجع الأعلى في الدولة صاحبة النفوذ و أو الهيئة الاجتماعية القادرة على فرض إرادتها بحيث تعترف لها الهيئات الأخرى بالقيادة و الفصل والهيمنة على شؤون المجتمع"¹، باستقراء هذا التعريف نجد أنه يعرف السلطة باعتبارها معيار من المعايير المكونة للدولة، واعتمد على على معياري النفوذ و الهيمنة، و بالتالي لا يمكننا فصل السلطة عن الدولة.

هذا ما يتماشى مع عدة تعاريف فقهية للدولة لا سيما في القانون الدستوري الذي يهمننا في دراستنا، فالارتباط بين مفهوم الدولة و فكرة السلطة المستشف من يدعو لطرح تساؤل جديد في موضوعنا يتجسد في مدى صحة تسمية الهيئات القائمة بالضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري بالسلطات و مدى تماشي ذلك مع فكرة حياد الدولة و تجسيد الفكر الليبرالي في النظام الاقتصادي الجزائري؟

الفرع الثاني: تعريف الضبط

لقد عرفت كلمة الضبط عدة تعريفات لغوية تصب في مجملها على اعتباره: "لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، فيقال ضبط الشيء يضبطه من باب ضرب"². وعرف أيضا بأنه: "قيل ضببطت البلاد و غيرها إذا قمت بأمرها قياما ليس فيه نقص"³، فيقال أيضا أن فلان لا يضبط عمله أي لا يتقنه و لا يحسن القيام به على أكمل وجه⁴، حيث يتضح من خلال التعريفات اللغوية السابقة أنها تتفق في اعتبار الضبط من النسوبة و التقويم و أداء الشيء على أكمل وجه.

أما اصطلاحا فمصطلح الضبط مستمد من اللزوم و القهر و هو قد يكون:

-ترجمة لمصطلح الشرطة نظرا لدورها في حفظ السلم و الأمن في الأسواق و الأماكن العمومية

-كل إجراء تتخذه الدولة لتحقيق أهداف المجتمع السياسي

حيث يمكن تعريف الضبط من خلال التركيز على نقطتين الأولى عضوية حيث تركز على الأشخاص العاملين بتنفيذ الأنظمة و حفظ النظام العام ، و معيار مادي يتمثل في السلطة الادارية المخولة لها القيام بهذه المهمة.

هذا و قد عرف الضبط أيضا بأنه: "تنظيم الدولة تنظيمًا وقائيًا يضمن المحافظة على بنيان الدولة و يكفل سلامة المجتمع لديها"⁵، اعتبر هذا التعريف الضبط بأنه التنظيم الذي يهدف للحفاظ على المجتمعات.

هناك أيضا من اعتبره كل عمل يستهدف المحافظة على النظام العام في الدولة⁶، يتضح من خلال التعريفات السابقة تضارب مفهوم الضبط و عدم وجود تعريف واحد له فهناك من يعتبره شرطة، في حين يعتبره البعض الآخر إجراء، و يعبر عنه البعض بأنه تنظيم، و يربطه البعض بفكرة النظام العام و حفظه، إلا أن المتفق عليه أنه لا يمكن فصله عن الدولة مهما كان اللفظ المعتمد في التعريف، فهو من صلاحياتها و أحد وسائلها التي تعتمد عليها في حفظ السلم و الأمن داخل المجتمعات، هذا ما يجعلنا نطرح تساؤل جديد بعد وقفنا على تعريف الضبط يكمن في فعالية مهمة الضبط عندما يعهد بها لهيئات غير الدولة ؟.

الفرع الثالث: تعريف سلطات الضبط الاقتصادي

من خلال التعريفات السابقة لمصطلحي السلطة و الضبط يمكن القول أن الضبط الاقتصادي هو صورة من صور الضبط السائدة داخل المجتمعات يهدف إلى حماية حقوق و حريات المتعاملين في المجال الاقتصادي، و ضمان ممارسة الدولة لنشاطها الاقتصادي في ظل مبادئ حرية السوق و ضمان المنافسة.

و لزيادة فعالية الضبط الاقتصادي و تجسيد مبادئ الفكر الليبرالي فقد عهد بهذه المهمة لسلطات الضبط الاقتصادي التي يمكن تعريفها من خلال ما سبق بأنها شكل جديد من أشكال السلطة العامة في المجال الاقتصادي تتولى تحقيق التوازن بين حياد الدولة من ناحية و بين ضمان التطبيق السليم لقواعد المنافسة و حرية السوق، دون المساس في ذات الوقت بالمهمة الأساسية التي تبقى من صلاحيات الدولة و هي حفظ النظام العام

الاقتصادي، فهي تقوم بمهمة الضبط و تحرص على عدم خرق القوانين المعمول بها في هذا المجال، و تضمن حياد الدولة و عدم تدخلها أيضا.

وهذا ما يجعلنا أمام العديد من التساؤلات القانونية، فإذا اعترفنا بها كسلطة فما محلها ضمن السلطات الثلاث للدولة؟ فلا يمكن اعتبارها من قبيل السلطة التشريعية كونها تقتصر على تطبيق القوانين فقط دون سنّها، ولا يمكن اعتبارها سلطة تنفيذية لأن ذلك سيتنافى مع دور الدولة الذي أصبح يبتعد عن التدخل، كما لا يمكن اعتبارها سلطة قضائية كونها تقوم مهمة الضبط الذي لا يقتصر على العلاج فقط بعد وقوع المخالفات بل يمتد أيضا للوقائية من خلال اتخاذ السبل القانونية اللازمة لذلك.

المطلب الثاني: خصائص الضبط الاقتصادي

إن الإشكالات السابقة تدعونا لضرورة الغوص أكثر في البحث عن عناصر ماهية الضبط الاقتصادي، لذلك سنحاول تحديد خصائصه التي يمكن أن نستشفها من التعريف السابق من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: خاصية الانفرادية

إن القيام الفعلي والسليم لفكرة الضبط الاقتصادي و محافظته على قواعد الاستقرار في المجال الاقتصادي يقتضي مباشرته من طرف سلطة تتولى اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تطبيق القانون وسيادته، هذا ما يتفق مع المهمة الأساسية للدولة المتمثلة في المحافظة على النظام العام.

إن الأمر يبدو واضحا إذا كنا بصدد الحديث عن أنواع أخرى من الضبط غير الضبط الاقتصادي الذي تقوم به سلطات خاصة في التشريع الجزائري انطلاقا من تخلي الدولة عن هذه المهمة لصالحها، فالضبط الإداري مثلا تباشره الدولة دون غيرها و تتولى من خلالها المحافظة على النظام العام و ما على الأفراد إلا الطاعة والامتثال⁷، فهل الانفرادية كخاصية للضبط الاقتصادي تشمل النظام العام أم لا في التشريع الجزائري؟ و إذا أجابنا بنعم فهل يتماشى اضطلاع سلطات الضبط الاقتصادي بمهمة الحفاظ على النظام العام مع مفهوم الدولة الذي يقتضي انفرادها بتحقيق ذلك؟ و إذا أجابنا بلا فسنمس بخاصية مهمة من خصائص الضبط كمفهوم، هذا ما يجعلنا أمام تساؤل آخر يحيط بدور سلطات الضبط الاقتصادي.

الفرع الثاني: خاصية الوقائية

إن الوقائية هي الخاصية الثانية من خصائص الضبط عموماً، حيث يقصد بها اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لضمان عدم المساس بالنظام العام و الأمن داخل الدولة، ففي الضبط الإداري يظهر الطابع الوقائي بشكل واضح من خلال سهر الإدارة على درء المخاطر على الأفراد بمنعهم من القيام بكل ما يضر بالمجتمع بفرض الرخص و حظر القيام بكل الممارسات المضرة بهم،⁸ و ما يهمننا في دراستنا هو تجسيد هذه الخاصية في الضبط الاقتصادي الذي يسعى بدوره إلى تحقيق الوقاية من خلال محابته لكل الممارسات الاقتصادية الغير مشروعة و سهره على التطبيق السليم لقواعد المنافسة الحرة، لكن دوره لا يتعدى السهر على تطبيق القوانين الموضوعية من طرف السلطة التشريعية التي تعتبر إحدى سلطات الدولة، و هذا ما يشكل بحد ذاته مساساً بالاستقلالية المفروضة في سلطات الضبط الاقتصادي.

الفرع الثالث: الخاصية التقديرية

يقصد بهذه الخاصية السلطة التقديرية الممنوحة للجهة القائمة بعملية الضبط في اتخاذ الإجراءات اللازمة عندما تقدر أن عملاً ما سيرتب أخطاراً توجب تدخلها لدرءها والمحافظة على النظام العام، كأن تقوم الإدارة في إطار الضبط الإداري بعدم منح رخص لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة لتجنب المخاطر التي قد تتجمل،⁹ أما بالنسبة للضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري فدور السلطات القائمة به يقتصر على السهر على حسن سير السوق و المنافسة مع الإحالة إلى التنظيم، فدورها يقتصر على الوساطة كما سنبين في حينه من خلال دراسة الطعون و الاحتجاجات، فتمتعها بالتقدير يكون في الحلول التي تعتمد عليها و ليس في وضع التنظيمات، و هذا ما يؤثر أيضاً في فعاليتها ويجعلها تتعارض مع تحقيق الهدف الفعلي المرجو من إنشائها.

المطلب الثالث: تمييز الضبط الاقتصادي عن بعض المصطلحات المشابهة له

إن صعوبة تحديد الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري كنقطة أساسية لدراسة دورها، جعلتنا نتوقف عند محاولة تمييز مصطلح الضبط الاقتصادي عن بعض المفاهيم التي تختلط معه أحياناً، قبل الخوض في تحديد طبيعة هذه السلطات، و ذلك من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: تمييز الضبط الاقتصادي عن الضبط الإداري

إن الضبط الإداري كما رأينا في عدة مواضع مما سبق لا يثير الإشكالات التي يثيرها الضبط الاقتصادي، و ذلك يرجع لانفراد الدولة بالقيام بالأول و تخليها عن الثاني لصالح سلطات الضبط الاقتصادي، كما رأينا اتفاقهم في كل المبادئ الأساسية لعملية الضبط.

فالضبط الإداري يتميز بالوسائل و الإجراءات التي يستخدمها لتحقيق هدفه في المحافظة على النظام العام أو إعادة صيانتة عند الإخلال به و المتمثلة في امتيازات السلطة العامة و وسائل القانون العام،¹⁰ فهو إجراء أو تنظيم على اختلاف الأوصاف الفقهية الموجهة له يصدر عن السلطة التنفيذية و هي إحدى السلطات الثلاث في الدولة، أما الضبط الاقتصادي فهو عبارة عن الوسائل و الإجراءات التي تهدف لتحقيق الوساطة و التوازن بين الدولة من ناحية و المتعاملين الاقتصاديين من ناحية أخرى على نحو يبلور فكرة حياد الدولة و يجسد النظام الليبرالي، كما أنه معهود إلى سلطات يفترض فيها الاستقلال التام عن الدولة و عدم انتماءها لأي من السلطات الثلاث.

فالضبط الاقتصادي يعتبر أكبر تجسيد لمتطلبات عدم التحيز والاستقلالية كونه يتم دون تبعية للسلطة التنفيذية، و هذا ما لا يحققه الضبط الإداري، هذا من الناحية النظرية، أما عمليا و كما سنبين لاحقا فالتسليم بما سبق قوله سيجعلنا أمام سلطة أخرى للدولة، مما يجعلنا نجعلنا أمام ضرورة إعادة النظر في تسميات الهيئات القائمة بالضبط الإداري في التشريع الجزائري على نحو يتماشى و الدور المنوط بها.

الفرع الثاني: تمييز الضبط الاقتصادي عن الضبط القضائي

رغم أن هناك تشابه كبير بين أعمال الضبط الاقتصادي والضبط القضائي، في كونهما يعملان على السهر على احترام القوانين و التنفيذ السليم لها على نحو يحقق الاستقرار والثبات في المجتمع بعيدا عن السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، إلا أن الاختلاف بينها كان محل دراسة من طرف الفقهاء لتحديد معيار للتمييز بينهما.

حيث يمكن الاعتماد في التمييز بينهما على نفس المعايير لتمييز الضبط القضائي عن الضبط الإداري كالمعيار الشكلي و معيار العمل القضائي و معيار الغاية،¹¹ و يمكن

ترجيح المعيار الأخير حيث تعتبر الغاية في الضبط الاقتصادي وقائية و عقابية، أما في الضبط القضائي فهي دائما عقابية تهدف لتحقيق الردع .

كما أن الضبط الاقتصادي يحقق عنصر الفعالية و ربح الوقت اللذان يلعبان أهمية كبيرة في المجال الاقتصادي، حيث تعتبر إجراءاته أكثر سرعة من الإجراءات القضائية، كما أنها تتم من طرف خبراء و تقنيين في الاقتصاد مما يجعلها تجسد فكرة التخصص أيضا، فضلا عن ذلك فاضطلاع سلطات الضبط القضائي بتوقيع العقاب كصلاحية من صلاحياتها يجعلنا أمام إشكال آخر حول تحديد طبيعتها القانونية.

المطلب الرابع: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط القضائي

إن التساؤلات السابق بيانها تدعونا لضرورة تحديد الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي لنتمكن من معرفة مدى فعاليتها و نجاحها في أدى الدور المنوط به، من خلال التطرق للعناصر الآتية:

الفرع الأول: جدلية اعتبار سلطات الضبط الاقتصادي ذات طبيعة إدارية مستقلة

بالنظر إلى التشريع الجزائري على غرار التشريع الفرنسي نجد أنه اعتبرها سلطات إدارية مستقلة، حيث تعتبر هذه التسمية غريبة نوعا ما و يشوبها الكثير من الغموض، لا سيما ما يتعلق بتصنيفها ضمن سلطات الدولة و تحديد النظام القانوني الذي ينظمه، فهل هي ذات طبيعة إدارية كما يظهر في تسميتها و بالتالي تكون تابعة للسلطة التنفيذية و ينظمها القانون الإداري، و هذا ما يتعارض مع أهم مبادئ الضبط الاقتصادي و هو الاستقلالية و الانفرادية، كما يتعارض أيضا مع الغرض من إنشائها و هو الحل محل الدولة في مراقبة السوق لتحقيق الحياد، أم أن مصطلح الإدارية ما هو إلا تعبير عن تنظيمها الداخلي؟

لمحاولة إيجاد جواب للإشكال المطروح أعلاه، فإنه لا بد من البحث في المعايير التي يمكن الاستناد عليها لإضفاء الصفة الإدارية على الهيئات داخل الدولة.

الفرع الثاني: المعايير المبررة لاعتبار سلطات الضبط الاقتصادي ذات طبيعة

إدارية مستقلة

سنحاول من خلال هذا العنصر البحث في المعايير المعتمدة من طرف فقهاء القانون الإداري لإضفاء الصبغة الإدارية على الهيئات، لنحاول إسقاطها على سلطات الضبط الاقتصادي من خلال مايلي:

أولاً: معيار الاستقلالية

حيث يعتبر هذا المعيار المبرر الأساسي لظهور سلطات الضبط الاقتصادي، كجهة تتولى القيام بدور الدولة في الحفاظ على استقرار السوق و مبادئ حرية المنافسة، فالاستقلالية تقتضي عدم خضوع هذه السلطات للدولة سواء من حيث تسييرها أو الرقابة على أعمالها، لنتمتع بالحرية الكاملة في اتخاذ قراراتها دون أي ضغوطات، فمقتضيات هذا المعيار تتنافى مع الطبيعة الإدارية التي تم إضفاءها عليها.

فلا يمكن التسليم بعدم خضوع هذه السلطات لأي شكل من أشكال الرقابة سواء الرئاسية أو الوصائية، لأن ذلك سيمس بمبدأ المشروعية، الذي يقتضي ممارسة الرقابة على أعمال هذه الهيئات لضمان عدم مخالفتها للقانون، فالاستقلالية حتى تتجسد لا بد أن تركز على زوايتين اثنتين، الاستقلال في القيام بالوظائف من حيث التسيير المالي و الإداري، والاستقلال من حيث التشكيلة البشرية للأعضاء كما سنبين في حينه.

يتضح من خلال ما تقدم أنه رغم أهمية هذا المعيار بالنسبة لتحديد طبيعة سلطات الضبط الاقتصادي و إضفاء الصبغة الإدارية عليه إلا أنه بالنظر إلى الوظائف التي تقوم بها، و إلى الأشخاص القائمين بها نجد أنه لا يمكن التسليم بتوافر الاستقلالية بكل مظاهرها.

ثانياً: معيار الصفة الإدارية

إذا كنا بصدد الحديث عن الصفة الإدارية، فلا بد من التأكد من توافر عنصرين أحدهما موضوعي ينصب على العمل الصادر عن الهيئة و مدى ارتباطه بالسهر على تنفيذ القوانين وفقاً لامتيازات السلطة العامة، فهي أساس تحديد العمل الإداري و تمييزه عن غيره من الأعمال الأخرى، و الآخر عضوي يتمثل في الجهة التي أصدرت العمل.

فمن دراسة الجانب الموضوعي و العضوي للعمل يمكن تصنيفه على أنه عمل إداري يخضع للقانون الإداري، و تخضع منازعاته للقضاء الإداري، و بمحاولة إسقاط هذه المعطيات القانونية على سلطات الضبط الاقتصادي سنقع أمام إشكالات قانونية و حتى دستورية، لأننا سنكون أمام سلطة غير السلطات الثلاث المكرسة دستورياً.

فإذا اعتبرناها إدارات فهذا يكون بمثابة تسليم بتبعيةها للدولة سواء اعترفنا لها بالشخصية المعنوية أم لا، لنتعارض بذلك مع معيار الاستقلالية رغم كونه أساس إنشائها، هنا نقول أن تسميات هذه السلطات في حد ذاتها متناقض حيث لا يمكن الجمع فيه بين

مصطلحي الإدارية والمستقلة، لذلك فالأقرب إما اعتبارها سلطات إدارية ذات طابع خاص وتنظيمها على هذا الأساس، وإما التمسك بالاستقلالية و اعتبارها نوع جديد من السلطات و تبني ذلك دستوريا و قانونيا.

المطلب الخامس: أنواع سلطات الضبط الاقتصادي

يعتبر التشريع الفرنسي مرجع المشرع الجزائري في استحداث سلطات الضبط الاقتصادي، لذلك كان لزاما التطرق أولا إلى أنواعها في التشريعات المقارنة التي قامت بتكريسها، ثم إلى أنواعها في التشريع الجزائري من خلال مايلي:

الفرع الأول: أنواع سلطات الضبط الاقتصادي في التشريعات المقارنة

رغم أن المشرع الجزائري قد اقتبس فكرة هذه السلطات من التشريع الفرنسي، إلا أن أول ظهور لهذه الفكرة كان في التشريع الأمريكي سنة 1889 أين أنشأ الكونغرس أول لجنة مستقلة لتجسيد فصل الدولة عن التحكم في اقتصاد السوق، لتظهر بعد ذلك عدة أنواع تمس عدة مجالات اقتصادية كاللجنة الفدرالية للتجارة، لجنة ضبط الطاقة النووية، اللجنة الفدرالية للاتصالات، اللجنة الفدرالية للطاقة وغيرها.¹²

لتبدأ بعد ذلك أنواع و صور سلطات الضبط الاقتصادي في الانتشار في معظم التشريعات المقارنة بتسميات مختلفة كالمنظمات الغير حكومية الشبه مستقلة في التشريع البريطاني، ثم ظهور اللجنة الوطنية للإعلام الآلي و الحريات سنة 1978 في التشريع الفرنسي الذي أطلق عليها لفظ السلطات الإدارية المستقلة لتتولى مهمة حماية المتعاملين الاقتصاديين و ضبط اقتصاد السوق من خلال التحكم في الإعلام و الاتصال، لتبدأ في الانتشار لتمس كل المجالات الاقتصادية في الدولة ليبلغ عددها 34 سلطة، أهمها اللجنة المصرفية، وسيط الجمهورية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الطاقة، سلطة الأسواق المالية.¹³ مما تقدم يتضح أن ظهور هذه الأنواع من سلطات الضبط الاقتصادي جاء كاستجابة لدور الدولة الجديد الذي يقتضي اعتبارها طرف حيادي في السوق و إضفاء نوع من التوازن في ممارسة الأنشطة الاقتصادية بينها و بين المتعاملين الاقتصاديين، من طرف جهة ثالثة تمثل الوسيط الذي يتولى حماية مبادئ السوق و ضبطه على نحو يحقق الاستقرار و الانضباط و القمع في نفس الوقت.

الفرع الثاني: أنواع سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري

لقد كان لإقرار التعددية الحزبية في الدستور الجزائري 1989 و ما تبعه من تغير لدور الدولة و اتجاهها لتكريس النظام الليبرالي، أثر كبير في تفعيل سلطات الضبط الاقتصادي حيث حذى المشرع الجزائري حذو نظيره الفرنسي لكن بوتيرة بطيئة مقارنة به. فظهرت أول سلطة ضبط إدارية مستقلة في النظام الجزائري 1990 تمثلت في "المجلس الأعلى للإعلام"¹⁴، ليتم التأكيد على التبني الدستوري لهذه السلطات في التعديل الدستوري 1996 بالتبني الصريح لحياذ الولة و حرية الصناعة و التجارة في المادة 37 منه. ومن السلطات التي ظهرت في 1990 مجلس النقد و القرض واللجنة المصرفية، لتليهم لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة في 1993، فمجلس المنافسة في 1995، ثم وسيط الجمهورية في 1996.¹⁵

ليظل الحال على ما هو عليه إلى غاية سنة 2000 أين بدأت السلطات بالظهور بصورة متتالية و أصبحت تستهدف كل مجالات النشاط الاقتصادي في الدولة كسلطة ضبط البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية، و الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و الرقابة المنجمية سنة 2001، فلجنة ضبط الغاز والكهرباء في 2002، لتليها سلطة ضبط النقل في 2002، و سلطة ضبط المحروقات و سلطة ضبط المياه في 2005، ثم الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد و مكافحته سنة 2006.¹⁶

من خلال النظر إلى سلطات الضبط الاقتصادي المستحدثّة من قبل المشرع الجزائري نجد اختلاف في التسميات المطلقة على كل منها، فهناك من أطلق عليها لفظ "لجنة"، و البعض "وكالة"، و البعض الآخر "هيئة" و "مجلس"، وهذا ما يدل على عدم وضوح الفكرة بعد و عدم وجود أساس قانوني موحد في استحداث هذه الهيئات، فضلا عن الاختلاف القانوني بين مفهوم السلطة و هذه مفاهيم هذه المصطلحات، فإذا كان المشرع قد كيفها على أنها سلطات فلماذا هذا الاختلاف في التسميات؟.

المبحث الثاني: دور سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري

بعد بياننا لمختلف الإشكالات القانونية المحيطة بالتسمية التي أطلقها المشرع الجزائري على الهيئات التي تقوم بمهمة الضبط الاقتصادي، سنحاول من خلال هذا المبحث

التطرق للدور المنوط بها لمحاولة الوقوف على مدى التقارب و الاختلاف بينه و بين تسمية هذه الأخيرة.

المطلب الأول: المهام العامة لسلطات الضبط الاقتصادي

يفترض من الناحية القانونية أن سلطات الضبط الاقتصادي هي تلك الهيئات المستقلة والحيادية التي تضمن حسن التسيير الاقتصادي و تتولى مهمة الضبط في هذا المجال، على أساس تبنيها للدور الذي كان منوطا للدولة فيما سيق، إلا أنه بالنظر للجانب العملي لا يمكن التسليم بانسحاب الدولة و بعدم تبعية هذه السلطات للسلطة التنفيذية، كون الضبط في مفهوم يقتضي أن تكون الجهة القائمة به هي صاحبة السلطة في الحفاظ على النظام العام ، وهي الجهة التي تتولى العملية التشريعية والتنظيمية في المجال الاقتصادي فضلا عن إعداد السياسات العمومية، وهذا ما تنفرد به الإدارة المركزية و ليس سلطات الضبط الاقتصادي.

فالدولة تخلت لهذه السلطات عن المهمة الرقابية في الحقيقة و احتفظت بباقي السلطات الضبطية، و هذا ما يتعارض مع الغرض من إنشاء هذه السلطات، فبالرجوع لممارسات هذه الأخيرة نجد أن دورها ينحصر ضمان تطبيق المبادئ الخاصة بالمنافسة من شفافية و نزاهة، فضلا عن التحكيم في النزاعات، ليمتد دورها أحيانا كما هو الحال لمجلس النقد و القرض لوضع تنظيمات و حتى لسلطة العقاب.

فالدور المنوط بهذه السلطات يكون رقابيا أكثر أحيانا عندما تقوم السلطات بالسهر على التطبيق السليم للقانون، في حين نجده دورا ضبطيا لدى البعض من السلطات حين يتعلق الأمر بوضع التنظيمات، و هذا يجعل الإشكال المطروح بشأن طبيعتها مستمر حتى عند دراسة دورها فهل هي تابعة للسلطة التنفيذية عندما تقوم بعملية الضبط بكل مقتضياته انطلاقا من عدم جواز فصل مهمة الضبط و فكرة النظام العام؟ أم هي سلطة مستقلة و بالتالي لا بد من حصر دورها في الرقابة و التحكيم؟.

المطلب الثاني: الرقابة الوقائية لسلطات الضبط الاقتصادي

إن سلطات الضبط الاقتصادي تلعب دورا رقابيا مسبقا ينحصر في التأكد من احترام القواعد المنظمة للمنافسة و السوق قبل وقوع السلوكات المخالفة لها، فهي تسعى لدرء الأضرار قبل وقوعها، وهذا ما يتماشى مع فكرة الضبط بمفهومه العام، فإذا حولنا إسقاطه

على المجال الاقتصادي فسنقول أن الضبط في هذا القطاع يقتضي وضع قواعد تنظيمية بهدف ضبط معاملات السوق و ضمان احترام النظام العام داخله و تجسيد مبدأ المنافسة الحرة و احترام حرية الصناعة و التجارة من خلال إصدار قرارات تنظيمية.

فهذه القرارات التي تصدر في إطار الضبط الاقتصادي تعتبر قرارات إدرية صادرة في إطار امتيازات السلطة العامة، و هذا ما يجعلنا في تعارض قانوني آخر بين الدور المخول لسلطات الضبط الاقتصادي و بين الطبيعة القانونية المقدمة لها و التي تقوم على أساس معيار استقلاليتهما عن السلطة التنفيذية.

فمهمة الضبط في حد ذاته يقتضي أن تكون الجهة القائمة به تابعة للإدارة المركزية على أساس ارتباطه بالقرارات الإدارية و بفكرة امتيازات السلطة العامة، فإذا تمسكنا باستقلالية فلا يمكن لهذه السلطات القيام بالضبط في نظر القانون بل ستكون مهمتها هي الرقابة، و الفرق بينهما واضح فالضبط هو عملية تنظيمية تمارسه السلطة في إطار حفظ النظام العام، و الرقابة هي آلية مراقبة لفرض التطبيق السليم للقواعد التنظيمية فالفرق بينهما شاسع، و لا بد من التحديد الدقيق لدور سلطات الضبط هنا.

فالرخص و الاعتمادات التي تقدمها سلطات الضبط الاقتصادي، كالتى يقدمها مجلس القرض و النقد لإنشاء البنوك، و تلك التي تقوم بها لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة كاعتماد الوسطاء، تعتبر من الناحية القانونية و بما لا يدع للشك قرارات إدارية تصدرها بإرادتها المنفردة، و أبر تأكيد على الطبيعة الإدارية و بالتالي التبعية للسلطة التنفيذية هو جعل اختصاص الطعن في قراراتها من اختصاص مجلس الدولة.

إن الناظر أيضا لدور سلطات الضبط الاقتصادي يجد اضطلاح بعضها بفكرة الاستشارة في إعداد بعض القوانين الخاصة بقطاعها، و رغم فعالية هذه النقطة و أهميتها التي تضفيها على المهمة التي تقوم بها السلطات، إلا أنها لم تنظم الاستشارة تنظيما قانونيا دقيقا فهي تارة تكون إلزامية وتارة أخرى تكون اختيارية.

بإستقراء النصوص والقواعد القانونية المنظمة لهذه السلطات نجد تنوع واختلاف في أدوارها فما تضطلع به سلطة قد لا يوجد في سلطة أخرى، ومن الاختصاصات الأساسية لهذه السلطات التي يأتي على رأسها مجلس المنافسة مباشرة التحقيقات التي تسعى من خلالها للتأكد من احترام القوانين المطبقة في هذا المجال واكتشاف الانحرافات والاختراقات لمبادئ

المنافسة وكل الممارسات غير المشروعة، فضلا عن اختصاصها برقابة المطابقة من خلال مطابقة الممارسات الاقتصادية والأنشطة إلى القوانين والتنظيمات المعمول بها.

بالإضافة إلى الاختصاصات السابقة المتمثلة في الضبط والتحقيق ورقابة المطابقة، فقد خول المشرع الجزائري لسلطات الضبط الاقتصادي اختصاصا تحكيميا في النزاعات الناشئة عند تفسير القوانين و كل النزاعات بين المتعاملين الاقتصاديين، وهذا ما يجعلنا أمام إشكال قانوني آخر يتمثل في التشابه و التداخل بين هذه السلطات و بين الطابع القضائي من خلال قيامها بالتحكيم .

المطلب الثالث: الرقابة العلاجية لسلطات الضبط الاقتصادي

بعد ما بينا في العنصر السابق الرقابة الوقائية التي تقوم بها سلطات الضبط الاقتصادي، سنقف الآن على الرقابة العلاجية أو اللاحقة التي تقوم بها هذه الأخيرة، و التي تتمحور حول سلطة توقيع جزاءات غير سالبة للحرية، حيث يمكن تصنيفها إلى نوعين الأولى تنصب على سلب الحقوق كالحرمان من النشاط وسحب الرخص والإعفاءات، والثانية تتمثل في الغرامات المالية و التي يتم تحديدها إما بموجب القوانين كما هو الحال لمجلس المنافسة، أو على يترك تقديرها لسلطة الضبط على أساس رأس المال المتعامل به .

فالملاحظ على اختصاص هذه السلطات بتوقيع الجزاءات يجعلها تتداخل مع السلطة القضائية التي أنيط بها دستورا في إطار مبدأ الفصل بين السلطات سلطة العقاب، رغم أن الجزاءات هنا غير سالبة للحرية، و هذا ما يجعلنا نختار أكثر في التكييف القانوني لهذه السلطات فهل هي سلطات ذات طابع قضائي أيضا؟.

ومما تقدم نجد أن الدور الأساسي لسلطات الضبط الاقتصادي يقترب و يتفق في أحكامه مع الرقابة أكثر من فكرة الضبط، كما نلاحظ أيضا التضارب في دورها حيث يكتسي تارة الطابع التشريعي و تارة الطابع التنفيذي و تارة أخرى الطابع القضائي على النحو السابق بيانه.

الخاتمة

من خلال ما تقدم نخلص إلى أن سلطات الضبط الاقتصادي هي هيئات استحدثتها المشرع الجزائري في إطار استيعاب الدور الجديد للدولة الذي انتقل من التدخل إلى الحياد، بتخليها عن دورها الرقابي للسوق إلى هذه الهيئات لمحاولة التوجه نحو النظام الليبرالي، فبعد

ظهور هذه الفكرة في النموذج الأمريكي فالفرنسي تبناها المشرع الجزائري و حاول تجسيدها قدر المستطاع و كيفها على أنها سلطة إدارية مستقلة تتولى مهمة الضبط الاقتصادي.

وهذا التكيف جعلنا كدارسين قانونيين أمام عدة إشكالات قانونية أبرزها حول تسمية هذه الهيئات وطبيعتها القانونية و تماشيها مع الدور المنوط بها و مع المعمول به دستورا وقانونا، فإذا اعتبرناها سلطات و نظرنا لنظامها القانوني على اختلافها فسنجد أن ذلك لا يتماشى مع مفهوم السلطة في القانون الدستوري، و إذا اعتبرناها هيئات إدارية انطلاقا من إصدارها لقرارات إدارية والظعن فيها أمام مجلس الدولة فلا يمكن الاعتراف باستقلاليتها عن السلطة التنفيذية، وإذا سلمنا باستقلالها فلا يمكن الأخذ بذلك على إطلاقها لأنها تخضع للسلطة التنفيذية في عدة مواضع كتعيين الأعضاء، كما أن ذلك يجعلنا أمام إشكال دستوري كبير وهو قيام سلطة رابعة غير السلطات الثلاث.

وبالرجوع للدور المنوط بسلطات الضبط الاقتصادي نجد أنه أقرب لفكرة الرقابة سواء السابقة أو اللاحقة من خلال ما تقوم به من تحقيقات لاكتشاف المخالفات والانحرافات ومطابقات للنصوص والقوانين المعمول بها، أما بالنسبة لفكرة الضبط فلا يمكن التسليم بها من الناحية القانونية رغم الاعتراف لبعض هذه السلطات بوضع قواعد تنظيمية لأن فعالية الضبط والغرض منه لا يتحققان إذا عهد به لغير السلطة التنفيذية.

لذلك وللأسباب القانونية السابق بيانها يتعين أولا وضع نظام قانوني موحد لسلطات الضبط الاقتصادي، لأن أثر غيابه واضح على السلطات حيث لا يوجد معيار جامع وثابت للتعين أو تحديد الاختصاص، فما يوجد في واحدة قد لا يوجد في الأخرى، كما يتعين إعادة النظر في طبيعتها القانونية التي أثرت حتى على تسميتها فإذا اعتبرت سلطة لماذا نسميها تارة باللجنة و تارة بالمجلس؟ فالاختلاف واضح بين هذه المفاهيم، لذلك فالأصح اعتبارها هيئات إدارية ذات طبيعة خاصة.

قائمة المراجع:

- 1 هابل عبد المولى طشوش، الموسوعة الحديثة للمصطلحات السياسية و الاقتصادية، دار و مكتبة حامد للنشر و التوزيع، عمان، ط1، ص 112.
- 2 محمد بن منظور المصري، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ط1، ص370.
- 3 محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مكتبة لبنان، ص782.
- 4 محمد بن منظور المصري، مرجع سابق، ص 370.
- 5 محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الاتحاد العربي للطباعة، القاهرة، ط1، 1977، ص 81.
- 6 عصام على الدبس، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، ط1، 2014، ص454.
- 7 غسان مدحت الخيري، مدخل في القانون الإداري، دار الراية للنشر و التوزيع، عمان، ط1، 2013، ص185.
- 8 المرجع السابق، ص 185.
- 9 المرجع السابق، ص185.
- 10 عصام علي الدبس، مرجع سابق، ص 458.
- 11 عزيزة الشريف، دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 63.
- 12 J.M. GUEDON, **Les autorités administratives indépendantes**, LGDJ , Paris, 1991, p29.
- 13 Conseil d'état Français, **Les autorités administrative indépendantes**, rapport public, EDCE, 2001, P 300.
- 14 المادة 50 من القانون رقم 90-07 المتضمن الإعلام، الصادر في الجريدة الرسمية العدد رقم 14، المؤرخ في 03 أفريل 1990.
- 15 حيث نشأت هذه السلطات بموجب جملة من القوانين منها:- المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتضمن بورصة القيم المنقولة، في الجريدة الرسمية 34 المؤرخ في 23 مارس 1993 المعدل و المتمم بالقانون 03-04 الصادر في الجريدة الرسمية 11 المؤرخ في 17 فيفري 2003. - الأمر 95-09 المتعلق بمجلس المنافسة الصادر في الجريدة الرسمية رقم 09

المؤرخ في 25 جانفي 1995 المعدل و المتمم بالأمر 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 .- المرسوم الرئاسي رقم 96-113 المتعلق بوسيط الجمهورية الصادر في الجريدة الرسمية رقم 20 المؤرخ في 23 مارس 1996.

16 أنشئت هذه السلطات بموجب القوانين الآتية:- القانون رقم 2000 -03 المتضمن القواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية و اللاسلكية، القانون رقم 01-10 المتعلق بالمناجم، القانون 02-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز، القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته.