

الهيئات الإدارية المستقلة كآلية لضبط النشاط الاقتصادي

Independent Administrative Authorities as a Mechanism for Regulating Economic Activities

بيران يمينة

جامعة عمار ثليجي- الأغواط، الجزائر

yamina.birane@lagh-univ.dz

سعادة فاطمة الزهراء

جامعة عمار ثليجي- الأغواط، الجزائر

fz.saada@lagh-univ.dz

- تاريخ الإرسال: 2025/05/12 - تاريخ القبول: 2025/06/08 - تاريخ النشر: 2025/07/29

الملخص: أنشأت السلطات الإدارية المستقلة كآلية جديدة سعت الدولة من استحداثها إلى ضبط بعض القطاعات الحساسة لا سيما الاقتصادية منها، ووفرت لها الآليات القانونية التي تنظمها، والتي تهدف لحماية النظام الاقتصادي العام في الدولة، وتحقيق المصلحة العامة، من خلال مراقبة مشروعية وضبط التعاملات والأنشطة ذات الطابع الاقتصادي التي تمارسها مختلف المؤسسات الاقتصادية العمومية أو الخاصة، ولتحقيق ذلك يجب أن تتمتع هذه السلطات باستقلالية تامة لممارسة المهام الموكلة لها بكل حيادية واستقلال.

الكلمات المفتاحية: السلطات الإدارية، الضبط الاقتصادي، مجلس المنافسة، الرقابة، الهيئات.

Abstract: Independent administrative authorities have been established as a new mechanism devised by the State to regulate certain sensitive sectors, particularly those of an economic nature

These authorities have been provided with the necessary legal frameworks to govern their operation, with the aim of safeguarding the general economic order of the State and promoting the public interest.

This is achieved through the oversight of the legality and regulation of economic transactions and activities carried out by various public or private economic entities.

To fulfill these objectives effectively, such authorities must enjoy full independence, enabling them to perform their assigned functions with impartiality and autonomy.

Keywords: Administrative authorities, economic control, Competition Council, control, bodies.

مقدمة:

في ظل التغيرات الاقتصادية العميقة التي عرفت الجزائر منذ نهاية الثمانينيات، اتجهت الدولة إلى إعادة صياغة أدوارها في المجال الاقتصادي، بما يتماشى مع متطلبات اقتصاد السوق، ومن أبرز ملامح هذا التحول ظهور الهيئات الإدارية المستقلة ذات النظام القانوني الخاص والمتميز كأدوات حديثة لضبط وتنظيم بعض القطاعات الحساسة، سعياً منها إلى التوفيق بين المصالح الخاصة للمتعاملين الاقتصاديين والمستهلكين، مع مراعاة المصلحة العامة للدولة، في جو تسوده المنافسة الحرة والنزاهة.

إن ظهور السلطات الإدارية المستقلة مرتبط بالنظام الليبرالي، ومن أول الدول التي انتهجت الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1889، بعد إنشاء لجنة التجارة بين الولايات سنة 1887 والتي كانت تتولى مهمة تنظيم سكك الحديد والنقل، وفرض الرسوم دون تمييز بين الزبائن، ومراقبة أعمال التجارة والنقل بين الولايات الفدرالية، وقد كانت في بدايتها سلطة تنفيذية تدعى بالوكالة التنفيذية، ثم أصبحت سنة 1889 سلطة مستقلة.

ويعود السبب في ظهور هذه السلطات في الولايات المتحدة الأمريكية لطبيعة النظام الإداري القائم على أن الإدارة تتبع حزب الأغلبية وهو ما يفسر سلطة الرئيس عليها، وهو ما كان سبباً في امتعاض الكونغرس ورفضه، عن طريق فرض رقابة مشددة على الإدارة كنوع من الانتقام.

ففي سنة 1887 عبر الكونغرس عن عدم ثقته في الرئيس هاريسون لتولي بعض القطاعات الحساسة فلجأ لإنشاء بعض الأجهزة الإدارية المستقلة لتولي هذه المهمة وازداد عددها بعد الأزمة الاقتصادية لسنة 1929، واستمر استحداث الوكالات لتشمل العديد من المجالات الاقتصادية والاجتماعية منها: المجال النقدي، مراقبة عمليات البورصة، الحماية ضد الممارسات المنافسة للمنافسة، علاقات العمل، المجال النووي، المجال السمعي البصري، رقابة النقل بالسكك الحديدية والنقل البري....¹

أما بريطانيا فقد رسخت فكرة سلطات الضبط لخصوصية هذه التجربة فيها، والتأثر بطبيعة النظام الإداري والظروف الاقتصادية، فظهر ما يسمى بالمنظمات غير الحكومية شبه المستقلة، والغرض من إنشائها رغبة الحكومة في تقليص حجم المرافق العامة، ولأنها تقع خارج السلم الإداري التقليدي فإن مهام الوزراء تنحصر في المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى.

¹ - عوماري فاطمة الزهرة، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي في القانون الجزائري- مجلس المنافسة وسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية- أنموذجاً، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد درية، ادرار، سنة 2020- 2021، ص 2-3، بتصرف.

وبالنسبة للمشرع الفرنسي فقد استوحى هذه الفكرة من الدول الأنجلوسكسونية، عندما أنشأ لجنة الرقابة على البنوك سنة 1941، إضافة إلى وجود هيئات أخرى لم يكيفها القانون صراحة على أنها هيئات إدارية مستقلة ك لجنة عمليات البورصة المؤسسة سنة 1967، وعند إصدار قانون "الإعلام والحريات" سنة 1978، بإنشاء "الهيئة الوطنية للمعلوماتية والحريات"، استعمل المشرع الفرنسي صراحة مصطلح السلطات الإدارية المستقلة¹. ثم ظهرت بعد ذلك العديد من الهيئات الإدارية المستقلة والتي حلت محل التنظيمات الإدارية التقليدية كنتيجة لزوال بعضها².

أما الجزائر فتبنت فكرة السلطات الإدارية المستقلة بعد الأزمة الاقتصادية التي مرت بها بعد انخفاض عائدات البترول وأواخر الثمانينيات، وما انجر عنه من تدهور للأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، ولتجاوز هذه المرحلة سعت الدولة لإصلاح منظومتها القانونية بالانتقال من النظام الاشتراكي إلى اقتصاد السوق، وهو ما تضمنه دستور 1989، وكرسه دستور 1996 بإقراره لحماية الملكية الخاصة، وهو ما استدعى فتح الطريق أمام الخواص للمشاركة في المجال الاقتصادي مع مراعاة المرفق العام والمصلحة العامة، بوضع قواعد مرنة وآليات مبتكرة فظهرت السلطات الإدارية المستقلة.

وقد جاءت هذه الهيئات لتكمل دور الدولة لا لتلغيه، حيث أنيطت بها مهام متعددة تتراوح بين التنظيم والرقابة وإصدار العقوبات، وذلك في إطار قانوني يضمن لها استقلالية نسبية عن السلطة التنفيذية.

هذا الشكل الجديد من التنظيم يعكس رغبة المشرع في إضفاء مزيد من المهنية والحياد على عمليات الضبط الاقتصادي، خاصة في قطاعات تُعدّ مفتاحاً لتحقيق التنمية الاقتصادية وضمان المنافسة العادلة.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في إبراز الجدوى من وجود هذه السلطات الإدارية المستقلة كمؤسسات تنظيمية وضبطية ورقابية، مع وجود إطار قانوني خاص بها ينظمها يمنحها سلطة ضبط قطاعات مختلفة.

لكن على الرغم من الطابع المؤسسي والقانوني الذي يميز هذه الهيئات، إلا أن مسألة فعاليتها الحقيقية واستقلاليتها عن السلطة السياسية لا تزال تثير العديد من التساؤلات، سواء على المستوى الفقهي أو على مستوى التطبيق العملي، فإلى أي مدى يمكن اعتبار الهيئات الإدارية المستقلة، وعلى رأسها مجلس المنافسة، أداة فعالة وحيادية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر؟ وهل الاستقلالية الممنوحة لها كافية لتحقيق التوازن بين حرية السوق ومقتضيات الرقابة؟

¹ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة سنة 2015-2016، ص 79.

² - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي - لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للريد والمواصلات - أنموذجين، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، تلمسان، سنة 2009-2010، ص 19، بتصرف.

وللإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا المنهج الوصفي للتعرف على هذا النوع من السلطات، كما اعتمدنا المنهج التحليلي لتحليل بعض النصوص القانونية الصادرة بشأن هذه السلطات. وذلك ضمن مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: القواعد العامة للهيئات الإدارية المستقلة

المبحث الثاني: مجلس المنافسة كنموذج لهيئات الضبط المستقلة

المبحث الأول: القواعد العامة للهيئات الإدارية المستقلة

ظهرت العديد من الآليات القانونية لضبط السوق ترتب عنها استحداث سلطات أطلق عليها اسم "السلطات الإدارية المستقلة"، كنتيجة لتراجع دور الدولة في احتكارها للمجال الاقتصادي، وانفتاحها على القطاع الخاص الذي أصبح له دور بارز في المشاركة في إنتاج السلع والخدمات، مما فتح باب المنافسة فأصبحت الدولة المتدخلة دولة ضابطة تشرف على مختلف القطاعات الاقتصادية وتحميها من الممارسات غير المشروعة، وتطبيق قواعد المنافسة الحرة. لذلك سنتناول في هذا المحور مفهوم السلطات الإدارية المستقلة أولاً، كما سنتعرف على صلاحياتها ثانياً.

المطلب الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

السلطات الإدارية المستقلة هي هيئات مساعدة للدولة تعمل في مجالات متخصصة، تتمتع باستقلالية تتيح لها تنفيذ مهامها بكفاءة وحرية لتحقيق الأهداف المنوطة بها، كما تمتلك صلاحيات الضبط والتنظيم، والتي تعد من اختصاصات السلطة التنفيذية. وتشكل الهيئات الإدارية المستقلة نمطاً مؤسسياً حديثاً يُعبر عن تحول في مركز ممارسة السلطة التنظيمية، حيث انتقلت العديد من الصلاحيات من نطاق السلطة التنفيذية التقليدية إلى هذه الهيئات المتخصصة.

ويظهر هذا التحول جلياً على سبيل المثال في قانون المنافسة الجزائري الذي أنشأ "مجلس المنافسة" كهيئة إدارية مستقلة تتمتع بصلاحيات قمعية واسعة، فهذه الهيئات بمثابة سلطات مكلفة بمهمة ضبط النشاط الاقتصادي، فهي لا تكتفي بالتسيير وإنما تراقب نشاط معين في المجال الاقتصادي، لتحقيق التوازن¹.

¹ - بن ساحة يعقوب، بن الاخضر محمد، الأمن القانوني في مواجهة الضبط الاقتصادي في الجزائر، مجلة الباحث في العلوم الانسانية والاجتماعية، المجلد 12، العدد 3 سنة 2020، الجزائر، ص 260.

الفرع الأول: التطور التاريخي للسلطات الإدارية المستقلة في الجزائر (بدايات استحداثها)

ظهرت هذه السلطات في إطار التحولات الاقتصادية التي شهدتها الجزائر خلال ثمانينيات القرن الماضي، مع الانتقال من النظام الاشتراكي إلى اقتصاد السوق.

وكانت البداية عام 1990 بإنشاء المجلس الأعلى للإعلام بموجب القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أبريل 1990، المتعلق بالإعلام، إلا أنه تم حله بعد عامين (1993)، وأُلغيت جميع النصوص المنظمة له.

في نفس السنة تم استحداث سلطتين مختصتين بضبط القطاع المصرفي وهما:

- مجلس النقد والقرض.

- اللجنة المصرفية

وذلك بموجب القانون رقم 10/90 المتعلق بالنقد والقرض، الذي تم تعديله وتتميمه بالقانون رقم 11/03، لكن أُلغي هذا الأخير بموجب القانون النقدي والمصرفي (القانون رقم 09/23 الصادر في 12 يونيو 2023)، والذي أشار في المادة 61 إلى تشكيل المجلس دون تحديد طبيعته القانونية كما كان الحال في القانون السابق¹. أما بالنسبة للجنة المصرفية، فقد نصت المادة 116 من قانون 09/23 على أنها سلطة إشراف².

ثم شهدت الفترة اللاحقة إنشاء عدة سلطات، منها:

- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة (1993).

- مجلس المنافسة (1995).

ومع مطلع الألفية الجديدة، ازدادت وتيرة إنشاء وتطوير هذه الهيئات، ومن أبرزها:

➤ سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

➤ سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية.

¹ - انظر: المادة 61 من القانون رقم 23-09 مؤرخ في 3 ذي الحجة عام 1444 الموافق 21 يونيو سنة 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي، ج ر ع 43، والتي نصت على: «يتكون المجلس النقدي والمصرفي الذي يدعى في صلب النص "المجلس" من...»

² - نصت المادة 116 من نفس القانون على أن: «تؤسس لجنة مصرفية، سلطة إشراف، تدعى في صلب النص "اللجنة"».

➤ سلطة ضبط النقل.

➤ سلطة ضبط المياه.

➤ لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

➤ الوكالة الوطنية للجيولوجيا ومراقبة المناجم.

هذا التوسع يعكس توجه الدولة نحو تفويض الاختصاصات لضمان فعالية أكبر في تنظيم القطاعات الحيوية.

الفرع الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة (سلطات الضبط)

تتميز السلطات بمجموعة من الخصائص نجملها في الآتي:

أولاً: خاصية السلطة: السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بمهام وصلاحيات متنوعة، تختلف عن بعضها البعض، فهي أجهزة ذات وضع قانوني متميز، وطبيعة علاقاتها مع الدولة تتغير تبعاً لنشاطاتها.

وقد منح لهذه الهيئات السلطة اللازمة لتحقيق هدف ضبط السوق، بعد انسحاب السلطة التنفيذية من تسيير النشاط الاقتصادي، الذي كان ضمن اختصاصها في السابق¹.

تُعد هذه الهيئات أجهزة متخصصة، مما يجعلها أكثر قدرة على المتابعة والفعالية في مجال عملها، بعض هذه الهيئات تتمتع بالسلطة التنظيمية، بينما تمتلك بعضها الآخر صلاحيات استشارية، كما أن أعمال هذه الهيئات وقراراتها قابلة للطعن أمام القضاء.

السلطة المخولة لهذه الهيئات ليست بنفس مفهوم السلطة التي تتمتع بها السلطات التقليدية، بل هي سلطة تُمنح لهذه الهيئات من أجل اتخاذ قرارات تتيح لها مباشرة الاختصاصات التي أنشئت من أجلها بكفاءة وفعالية، مع الحفاظ على مصداقيتها، وفي النهاية، تظل أعمال هذه الهيئات بمثابة أعمال إدارية².

ثانياً: الطابع الإداري:

أشار المشرع في بعض النصوص القانونية إلى طبيعة بعض الهيئات الإدارية المستقلة بوصفها هيئات إدارية، بينما لم يتم تحديد طبيعتها في نصوص أخرى، على سبيل المثال المادة 23 من قانون

¹ - ميمون الطاهر، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مجلة أبحاث ودراسات التنمية، المجلد 9، العدد 1، جوان 2022، الجزائر، ص 503.

² - زينة آيت وازو، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة: في شرعية سلطات الضبط المستقلة، مجلة المحكمة الدستورية، المجلد 6، العدد 2،

سنة 2018، الجزائر، ص 16

المنافسة هو سلطة إدارية مستقلة، أي يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي يوضع لدى الوزير المكلف بالتجارة، ومقر المجلس مدينة الجزائر¹، يتكون المجلس حسب المادة 24 من قانون المنافسة من اثني عشر (12) عضواً كان في السابق يحتوي على تسعة أعضاء ثم تم تعديله².

وعليه فإن مجلس المنافسة يعتبر أحد أشخاص القانون العام، وليس لديه طابع قضائي، كما أن المجلس لا يشكل إحدى هيكل وزارة التجارة بل يستقل بإدارة خاصة.

ومع ذلك، يرى بعض الفقهاء أنه سواء كرّس المشرع طبيعتها الإدارية في النصوص القانونية أو لم يكرسها، فإن ذلك لا يثير أي شك، وذلك للأسباب التالية:

- لأنها تقوم بوظيفة التنظيم التي كانت في الأصل من اختصاص الدولة.
- لأن قراراتها قابلة للطعن أمام القضاء الإداري كقاعدة عامة³ وأحياناً أمام القضاء العادي كحالات استثنائية.
- لأن موظفيها يخضعون لقانون الوظيفة العامة.

وقد أقر القضاء بالطابع الإداري لبعض الهيئات الإدارية المستقلة، مثلما حدث في قرار صادر عن مجلس الدولة في الجزائر في قضية "يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر"،⁴ حيث تم الإقرار بالطابع الإداري للجنة المصرفية.

¹ - انظر المادة 23 من القانون رقم 08-12 المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 الموافق 25 يونيو سنة 2008، يعدل ويتم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة، ج ر ع 36.

² - المادة 24 قبل التعديل " يتكون مجلس المنافسة من تسعة أعضاء

يتبعون الفئات الآتية:

الفئة الأولى: عضوان 2 يعملان أو عملاً في مجلس الدولة، أو في المحكمة العليا أو في مجلس المحاسبة بصفة قاض أو مستشار.

الفئة الثانية: سبعة 7 أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية أو في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك من ضمنهم عضو يختار بناءً على اقتراح الوزير المكلف بالداخلية»

³ - Boumdouha Mohamed. Cherbal Abdelkader. Algeria's Experience In Creating Independent Administrative Authorities. Volume 12, Numéro 3. 2020-09-30. ALGERIE.p 375

⁴ - زينة آيت وازو، المرجع السابق، ص 20

ثالثا: الاستقلالية

يعني الاستقلال القانوني أن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الرئاسية أو الوصائية وبالتالي فهي لا تتلقى أي تعليمات أو توجيهات أو أوامر من أي طرف، وتتمتع بالاستقلال العضوي والوظيفي سواء من حيث علاقتها بالسلطة التنفيذية أو التشريعية، وتخضع للرقابة القضائية¹.

وبالتالي، هناك جانبان للاستقلال: أحدهما يتعلق بالسلطة السياسية، والآخر يتعلق بالقطاعات المهنية المنظمة، إلا أنه هناك اتجاه آخر حيث، يرى الأستاذ رشيد زوايمية أن "الاستقلالية هي عدم الخضوع لأي نوع من الرقابة، سواء كانت سلمية أو وصائية، سواء كانت السلطة المعنية تتمتع بالشخصية المعنوية أم لا، على أساس أن الشخصية المعنوية لا تعد مقياساً فعالاً لتحديد أو قياس درجة الاستقلالية".²

وبالتالي يمكن اعتبار هذه الهيئات الإدارية المستقلة كأنها كيانات منفصلة، تتمتع بنظام قانوني خاص بها، حيث تعمل داخل هيكل الدولة ولكن بعيداً عن التداخل والصراعات التي قد تواجهها الإدارة العامة، وتتسم بالحياد في قراراتها، إلا أن البعض يعتبر استقلالياتها هشة ونسبية وقابلة للنقاش.

ويرى بعض الفقه أنه بالنظر لسيادة الدولة، فإنها تُخضع جميع الأجهزة العاملة ضمن نطاقها لرقابة دائمة، مما يقتضي تنظيم الاختصاصات بحيث لا يمتلك أي جهاز سلطة مطلقة على اختصاصه، بل يظل خاضعاً لرقابة جهاز أعلى. ومن ثم، فإن سيادة الدولة تتنافى مع منح الاستقلالية الوظيفية لهذه الهيئات وبالتالي، فإن استقلالية الهيئات الإدارية المستقلة تبقى محدودة، خصوصاً على المستوى الوظيفي، بما أن أنشطتها تخضع لرقابة السلطة التنفيذية والقضائية.

المطلب الثاني: صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة

كما ذكرنا سابقاً تختلف السلطات الإدارية المستقلة عن بعضها البعض من حيث تشكيلتها، مجالات اختصاصاتها، لذلك سنتناول باختصار صلاحيات سلطات الضبط الاقتصادية في النقاط التالية:

¹ - Boumdouha Mohamed, Cherbal Abdelkader. op. p 376

² - رشيد زوايمية، أزمة سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 3، سنة 2021، الجزائر، ص 16.

- زينة أيت وازو، المرجع السابق، ص 17

1- سلطة (اختصاص) التنظيم:

اعترف المشرع لبعض الهيئات بشكل صريح باختصاصها في التنظيم من خلال الممارسة الفعلية، مثل اتخاذ القرارات، وضع الأنظمة، إصدار التعليمات، أو من خلال المساهمة في تقديم التوصيات والآراء والاستشارات.

فيما يتعلق بالممارسة الفعلية، نجد أن مجلس المنافسة يتخذ قراراته المتعلقة بالممارسات المنافسة للمنافسة، كما يقوم بالتنظيم عبر المساهمة في تقديم الآراء والاستشارات، التي تشكل خطوة تمهيدية لصدور بعض القوانين.

هناك استشارات إلزامية في بعض الحالات، وأخرى اختيارية حسب حاجة الجهة المعنية، وفقاً للمادتين 8 و35 من قانون المنافسة¹.

أما مجلس النقد والقرض، فيقوم بتسيير السياسة المصرفية للدولة عن طريق الممارسة الفعلية للتنظيم عبر إصدار الأنظمة القانونية، حيث يتولى سن قواعد عامة تلزم الأطراف الاقتصادية المعنية بها، كما يشمل تنظيم عمل البنوك والمؤسسات المالية².

2- سلطة اتخاذ القرارات:

تتمتع بعض الهيئات الاستقلالية بسلطة اتخاذ قرارات منفردة في سياق ممارساتها القانونية³، والتي تؤثر مباشرة في مجال اختصاصها.

3- سلطة الرقابة:

تتمتع غالبية السلطات الضبط الاقتصادي بسلطة رقابية، التي تنقسم إلى رقابة سابقة، مثل الرقابة على دخول السوق عبر منح الاعتماد والتراخيص، ورقابة لاحقة تتعلق بمراقبة مدى احترام الأطراف الاقتصادية للقوانين والأنظمة المتعلقة بالنشاط الاقتصادي.

¹ - انظر: المادتين 8 و35 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 والمتعلق بالمنافسة،

ج ر ع 43.

² - انظر: المادة 64 من القانون 23-09 المتضمن القانون النقدي المصرفي.

³ - انظر: مثلاً المادة 34 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة.

4- سلطة التحقيق واتخاذ التدابير (إمكانية التفتيش):

تمثل سلطة الرقابة أيضاً سلطة تحقيق، حيث يمكن للهيئات الضبط الاقتصادي القيام بالتفتيش والمعاينة والحجز في حال اكتشاف مخالفات.

5- سلطة فض النزاعات:

تتمتع بعض السلطات الضبط الاقتصادي باختصاص تحكيمي، حيث تقوم بالنظر والفصل في النزاعات بين المتعاملين الاقتصاديين في مجالات اختصاصها أو في القطاع الذي تقوم بضبطه، تمارس هذه الهيئات دور المحكم، دون أن تكون طرفاً في النزاع، ويكون قرارها واجب التنفيذ في حال اللجوء إليها، إلا إذا كان هناك نص قانوني ينص على خلاف ذلك.

6- السلطة العقابية (القمعية):

تمتلك معظم السلطات الضبط الاقتصادي هذا الاختصاص، وهو ما يخالف المبدأ التقليدي بأن العقاب أو الجزاء هو اختصاص أصيل للسلطة القضائية.

في الواقع، لم يكن منح هذه السلطة اختيارياً بل كان ضرورة فرضها خصوصيات المجال الاقتصادي، ولهذا تم منحها هذا الاختصاص مع وضع شروط وقواعد واضحة، فلا يمكن لهذه السلطات فرض عقوبات سالبة للحرية أو عقوبات ذات طابع جزائي، باستثناء الغرامات المالية أو الغلق المؤقت أو سحب التراخيص.

وتتناسب هذه العقوبات مع طبيعة الهيئات الإدارية والمجال الاقتصادي، ومع ذلك، فإن هذا لا يعني أنها لا تخضع لمبادئ العقوبة الجزائية، بل تلتزم بمبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، ومبدأ ضرورة العقوبة، ومبدأ احترام حق الدفاع، ومبدأ عدم رجعية النصوص الجنائية.

المبحث الثاني: مجلس المنافسة كنموذج لهيئات الضبط المستقلة

سنتناول هذا المبحث من حيث التعرف على تشكيلة مجلس المنافسة كمطلب أول، ثم نتعرف على طريقة سير المجلس كمطلب ثاني، كما سنخرج على صلاحياته في مطلب ثالث.

المطلب الأول: تشكيلة مجلس المنافسة:

وفقا لنص المادة 24 من قانون المنافسة يتكون المجلس من 12 عضوا¹.

الفئة الأولى: ست (6) أعضاء، يختارون من ضمن الشخصيات والخبراء الحائزين على شهادة الليسانس أو شهادة جامعية مماثلة، وخبرة مهنية لمدة ثماني سنوات في المجال القانوني أو الاقتصادي، والتي لها مؤهلات في مجالات المنافسة والتوزيع والاستهلاك، وفي مجال الملكية الفكرية².

الفئة الثانية: أربع (4) أعضاء يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية، والحائزين على شهادة جامعية ولهم خبرة مهنية مدة خمس 05 سنوات على الأقل في مجالات الإنتاج، التوزيع، الحرف، المهن والأعمال الحرة.

الفئة الثالثة: عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين.

فعدد الأعضاء في مجلس المنافسة اثني عشر عضوا معينين من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي ويتم تجديد نصف أعضاء كل فئة، كل أربع (04) سنوات، وتنتهي مهامهم بنفس الشكل، ويختار الرئيس من الفئة الأولى، فيما يختار النائب من الفئة الثانية أو الثالثة، يمارس مهامه بصفة دائمة.

بمقتضى المادة 26 من قانون المنافسة يتشكل كذلك المجلس من أمين عام ومقرر عام و5 مقررين يعينون بمرسوم رئاسي، من حاملي شهادة الليسانس أو شهادة جامعية مماثلة، وخبرة مهنية لا تقل عن خمس (05) سنوات، كما يتكون من: ممثل دائم وممثل مستخلف يعينه الوزير المكلف بالتجارة بموجب قرار، حيث يشاركون في أشغال المجلس، لكن ليس لهم حق التصويت، دورهم كملاحظين مثل الاطلاع على الملفات.

¹ - قبل التعديل كان العدد 9 أعضاء، عضوان يعملان أو عملا في مجلس الدولة أو المحكمة العليا أو مجلس المحاسبة بصفة قاض أو مستشار، و7 أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات المعروفة بكفاءتها القانونية أو الاقتصادية في مجال المنافسة... المادة 24 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة.

² - انظر المادة 24 من القانون 08-12 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم

المطلب الثاني: طريقة سير مجلس المنافسة

أ/ من حيث الأحكام العامة:

- بموجب المادة 28 من قانون المنافسة لا تصح قرا رات مجلس المنافسة إلا بحضور ثمانى، أعضاء على الأقل، ولا تكون جلساته علنية، ويتخذ القرار بالأغلبية البسيطة، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يرجح صوت الرئيس¹.

- تكون جلسات مجلس المنافسة سرية - يلتزم أعضاء مجلس المنافسة بالسرية المهنية حسب نص المادة 29 من قانون المنافسة².

ب / من حيث الإجراءات:

1/ من ناحية الاخطار: يتم إخطار المجلس وفقا للمادة 44 من قانون المنافسة الذي أحال على الفقرة الثانية من المادة 35 ويكون الاخطار بعريضة مكتوبة ترفع لرئيس المجلس³:

- الإخطار الذاتي من المجلس نفسه

- الوزير المكلف بالتجارة: يستطيع إخطار المجلس بعد الانتهاء من التحقيق الذي تقوم به المصالح المكلفة بالتحقيقات الاقتصادية، وتعد تقرير مرفوق بالوثائق وترسله في ست (06) نسخ إلى المفتشية المركزية للتحقيقات الاقتصادية وقمع الغش، ويحال الملف على مديرية المنافسة لدى وزارة التجارة لدراسته شكلاً وموضوعاً.

- المؤسسات الاقتصادية: العون الاقتصادي هو كل شخص طبيعي أو معنوي يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، ويمكن أن يتم إخطار المجلس من قبل كل عون تضرر من الممارسات المنافية للمنافسة.

- المؤسسات المالية: وهي مؤسسات البنوك والصناديق المالية.

- الجماعات المحلية: وهي الولاية والبلدية مادام تتمتع بالشخصية القانونية⁴.

¹ - انظر: المادة 28 من القانون 08-12 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم.

² - انظر: المادة 29 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة.

³ - انظر: المادتين 44 و35 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة.

⁴ - انظر: المادة 2/35 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة.

- جمعيات حماية المستهلكين.

- الجمعيات المهنية والنقابية.

2/ من ناحية إجراءات التحقيق والتبليغ:

تم النص على إجراءات التحقيق في الفصل الثالث من قانون المنافسة المواد من 50 الى 55.

- يقوم رئيس مجلس المنافسة بإسناد القضايا إلى المقرر العام والمقررون الذين يقومون بموجب ذلك يبدأ في التحقيق، حيث يقوم المقرر العام يقوم بالتنسيق والمتابعة والاشراف على أعمال المقررين.

- قيام المقرر بفحص كل وثيقة ضرورية دون أن يمنع بحجة السر المهني، ويستطيع المطالبة بأي وثيقة وحجز المستندات التي تساعد على أداء مهامه.

- يطلب كل المعلومات الضرورية من أي مؤسسة، ويحدد الأجل الواجب لتسليمها.

- يحزر المقرر تقرير أولي يتضمن فيه الوقائع والملاحظات المسجلة بعد الانتهاء من التحقيق الأولي، ويسلم لرئيس المجلس الذي يقوم بتبليغ الأطراف المعنيين والوزير المكلف بالتجارة لإبداء ملاحظات مكتوبة في أجل لا يتجاوز ثلاث (03) أشهر.

وعملا بالمادة 47 بالأمر 03-03 المعدل والمتمم تبلغ القرارات التي يتخذها مجلس المنافسة للأطراف المعنية عن طريق محضر قضائي وترسل نسخ منها للوزير المكلف بالتجارة ولا بد أن تبين هذه القرارات أجل الطعن وذلك تحت طائلة البطلان¹.

في الاخير يستمع مجلس المنافسة حضوريا إلى الأطراف المعنية في القضايا المطروحة أمامه.

المطلب الثالث: صلاحيات مجلس المنافسة

يتمتع مجلس المنافسة باتخاذ القرارات كما له صلاحيات استشارية.

1/ الفصل في اخطارات مجلس المنافسة:

لا تعتبر كل الاخطارات مؤسسة وسليمة قانونيا، فيمكن أن يصرح بموجب قرار معلل بعدم قبول الاخطار.

¹ - انظر المادة 47 من القانون 08-12 المعدل والمتمم المتعلق بالمنافسة.

2/ اتخاذ القرارات:

تنص المادة 34 من قانون 03-03 على عدة قرارات يمكن لمجلس المنافسة اتخاذها منها: قرار المتابعة والتحقيق، قرار اتخاذ تدابير مؤقتة، وغرامات مالية، قرار التحقيق التكميلي، ويتخذ أوامر معللة تهدف إلى وضع حد للممارسات المنافسة للمنافسة، كما يقرر عقوبات مالية في حال عدم تطبيق الأوامر، ويعتبر قرارات إصدار عقوبات، هي التي يتم الطعن فيها أمام القضاء¹.

الطعن في القرارات أمام القضاء:

بعد صدور القرار، إذا لم يرض أحد الأطراف، يطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة حسب المادة 63 أمام مجلس قضاء الجزائر، وفقا للاختصاص الإقليمي بالغرفة التجارية التي تفصل في المواد التجارية، يطعن من جانب الأطراف المعنيين أو الوزير المكلف بالتجارة في أجل لا يتجاوز شهر من تاريخ استلام القرار، أو الإجراء المؤقت خلال 20 يوما².

ووفقا للمادة 19 من قانون المنافسة يطعن في قرارات رفض الترخيص بالنسبة للتجميعات يطعن أمام مجلس الدولة³.

وتتميز العقوبات المطبقة على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات أنها عقوبات مالية أي غرامات وتعتبر ديون مستحقة للخزينة العمومية، كما تتميز بأنها ليس لديها الطابع الجزائي فهي لا تندرج ضمن صحيفة السوابق القضائية إذا كان المتعامل الاقتصادي شخص طبيعي.

3/ صلاحيات استشارية:

يلعب مجلس المنافسة دور هيئة استشارية أمام السلطات التشريعية والتنفيذية، فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية، التي لها علاقة بالمنافسة فهو يتمتع بصلاحيات استشارية، ويعد بمثابة الخبير المختص في مجال المنافسة.

نصت المادة 35 من قانون المنافسة إبداء مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة إذا طلبت الحكومة منه ذلك، ويؤدي كل اقتراح في مجالات المنافسة، ويمكن أن تستشير أيضا في المواضيع نفسها الجماعات المحلية والهيئات الاقتصادية والمالية والمؤسسات والجمعيات المهنية والنقابية وكذا

¹ - انظر: المادة 34 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة.

² - انظر: انظر: المادة 63 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة.

³ - المادة 19 من نفس القانون.

جميعات المستهلكين، وتضيف المادة 36 من نفس القانون على أنه: «يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة أو يدرج تدابير من شأنها:

- إخضاع ممارسة مهنة ما أو نشاط ما أو دخول سوق ما إلى قيود من ناحية الكم،

- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات.

- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات.

- تحديد ممارسات موحدة في ميدان شروط البيع»¹.

الخاتمة:

من خلال هذه الدراسة استنتجنا أنه ورغم تبني الجزائر لهذا النظام الجديد في ضبط السوق، وتنظيمها للسلطات الإدارية المستقلة كآلية مستقلة للضبط في العديد من المجالات التي تعتبر حساسة، إلا أنها لم تتمكن من تطبيقها على الوجه الصحيح، والأمر راجع بالدرجة الأولى إلى هيمنة السلطة التنفيذية وعجزها عن التخلي عن الصلاحيات التقليدية لها، وتدخلها الدائم في كل القطاعات، مما أثر على استقلالية هذه السلطات وعدم تمكنها من ممارسة الدور المناط بها على أكمل وجه، بكل حيادية واستقلالية، دون خوف أو تردد.

كما أن وضع هذه السلطات لدى رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزير المكلف بقطاع معين يجعلها تحت وصايته ورقابته، وهو ما يقلل من فاعليتها، ويجعل من ممارساتها مراقبة من قبل السلطة التنفيذية، وهو ما يتعارض مع الغرض من إنشائها.

أما عن طريقة التعيين فيها والتي تتم بموجب مرسوم رئاسي توقي بتبعية هذه الهيئة للسلطة التنفيذية وولائها للجهة التي أصدرت قرار التعيين، مما قد يؤثر على حياديتها واستقلاليته.

كما أن تحديد تنظيم مجلس المنافسة وسيره وباقي السلطات عن طريق مرسوم تنفيذي في المادة 31 من قانون المنافسة المعدلة والمتممة يستدعي إعادة النظر فيه، فكيف يعقل أن تكون هيئة مكلفة بالرقابة وتتمتع بالاستقلالية تعتمد في طريقة تنظيمها وسيرها على مرسوم تنفيذي، هذه المادة تكبل وتقيّد المجلس وتحد من صلاحياته وطريقة عمله وسيره.

¹ - انظر المادة 36 من القانون رقم 08-12.

كل هذا يجعلنا نتساءل عن الجدوى من إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، مادامت السلطة التنفيذية تقوم بإعداد النظام الخاص بها، كما تقوم بتعيينها وتوضع تحت وصايتها، مما يوحي بأن السلطة التنفيذية لا تستطيع التخلي عن جزء من صلاحياتها لهيئة أخرى وفوق كل ذلك تقوم هذه الهيئة بمراقبتها.

لذلك فالحل الأنسب هو إعادة النظر في النصوص المنظمة لهذه الهيئات، ومنحها استقلالية أكبر و ضمانات أقوى، لتتمكن من ممارسة الدور المناط بها على أكمل وجه.