

سلطات الضبط الاقتصادي ومدى استقلاليتها

Economic Control Authorities and their Independence

لطرش على

جامعة أحمد دراية – أدرار، الجزائر

ali-latrece-doc@hotmail.fr

بوترفاس فاطمة زهرة

جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان، الجزائر

fatimazohra.bouterfas@univ-tlemcen.dz

- تاريخ الإرسال: 2024/11/08 - تاريخ القبول: 2025/05/04 - تاريخ النشر: 2025/07/29

الملخص: تهدف هذه الورقة البحثية إلى تسليط الضوء على سلطات الضبط الاقتصادي كتوجه جديد شهده العلم حديثا قلص من التدخل المباشر للدولة في جميع المجالات وحصر مهمتها في ضبط المجال الاقتصادي، وحتى تمارس هذه الهيئات الإدارية المستقلة رقابتها الفعلية على الأنشطة الاقتصادية لمختلف مؤسسات الدولة لابد من تمتعها بالاستقلالية العضوية والوظيفية، مع منحها مجموعة من الضمانات القانونية التي تساعد في ذلك، ومن بين اهم النتائج المتوصل اليها ان استحداث مثل هذه السلطات خلق توازن بين ضرورة تشجيع حرية المنافسة وفتح السوق أمام المتعاملين الخواص وبين حفاظ الدولة على مكانتها في ضبط المجال الاقتصادي.

الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الاقتصادي - الاستقلالية العضوية - الاستقلالية الوظيفية

Abstract: This research paper aims to highlight economic regulatory authorities as a new trend in modern science that has reduced direct state intervention in all areas, limiting its role to regulating the economic domain. For these independent administrative bodies to effectively supervise the economic activities of various state institutions, they must possess both organizational and functional independence, along with a set of legal guarantees that assist them in their tasks. Among the key findings is that the establishment of such authorities has created a balance between the necessity of encouraging competition and opening the market to private operators, and the state's role in maintaining its position in regulating the economic sector.

Keywords: Economic control authorities - organic independence - functional independence

مقدمة:

شهد العالم حديثا عدة تحولات سياسية واقتصادية ساهمت بشكل كبير في التغيير من وظيفة الدولة خاصة مع انتشار ما يعرف بالعولمة، وتبني أفكار الليبرالية المشجعة على الخصخصة وتحرير النشاط الاقتصادي من قبضت الدولة، ليتغير دور هذه الأخيرة من متدخلة في جميع المجالات إلى دولة ضابطة، فبعدما أظهرت الأساليب التقليدية التي كانت منتهجة عالميا فشلها في تنظيم القطاع الاقتصادي كان الانسحاب التدريجي من هذا الحقل نتيجة حتمية لابد منها، ليفسح المجال أمام الحريات الفردية والانفتاح أكثر على اقتصاد السوق، وقد عوضت الدول هذا الانسحاب باستحداث هيئات اشرافية جديدة تابعة لها، تعمل باسمها ولحسابها، ألا وهي سلطات الضبط أو ما يعرف بالهيئات الإدارية المستقلة، التي جاءت كنوع من التوجه الجديد أوكلت لها مهمة الضبط الاقتصادي، وهذا من خلال تنظيم ومراقبة الأسواق المالية حفاظا على مصالح المتعاملين وضمانا لتنافس عادل ونزيه، وبهذا حافظت على سلطتها في التنظيم والرقابة دون المساس بمبدأ الحرية الاقتصادية، وحتى تتمكن هذه الهيئات المستحدثة من أداء مهامها الضبطية والتنظيمية على أكمل وجه، واتخاذ قرارات مبنية على معايير فنية وموضوعية بعيدا عن أي ضغوطات سياسية أو اقتصادية، منح لها قدر كبير من الاستقلالية من الناحية العضوية والوظيفية، التي تظهر جليا في طريقة اختيار تشكيلاتها البشرية المبنية على أسس متينة تضمن، الكفاءة، الحياد، التنوع الجغرافي والمهني، مع ضمان الشفافية العملية ووضع إطار قانوني يعزز نزاهة الأعضاء واستقلاليتهم ، كما أنها تتمتع بمجموعة من الصلاحيات كانت حكرًا على الدولة وإداراتها التقليدية جعلت منها أحد أهم الركائز التي يقوم عليها النظام الاقتصادي الحديث أهمها سلطة توقيع الجزاء واتخاذ القرارات، وعدم خضوعها لأي سلطة رئاسية كانت أو وصائية حيث تم فصلها عن السلطة السياسية لتتمكن من ممارسة مهامها بكل مصداقية، ناهيك عن تمتع بعضها بالشخصية المعنوية هذا ما جعلها تتميز عن باقي الهيئات الإدارية، ولكن رغم استقلالية هذه السلطات إلا أنها تبقى خاضعة للرقابة والتي تعد مسألة حيوية لضمان توازن فعال بين تحقيق الأهداف الاقتصادية وحماية المصالح العامة، ظهورها الأول كان في الدول الانجلوسكسونية ثم الأوروبية وبعدها مستعمراتها من دول العالم الثالث من بينها الجزائر وهذا من خلال مجموعة من النصوص القانونية التي تحدد طبيعة عمل هذه الأجهزة.

تتجلى أهمية الدراسة:

في كون سلطات الضبط الاقتصادي آداة أساسية تساهم في بناء اقتصاد مستدام ومتوازن بإمكانه التصدي لمختلف التحديات الاقتصادية، أنشأت لتكون أكثر حيادية وتعمل على تقليص التدخل المباشر للسلطة السياسية في الجانب الاقتصادي حفاظا على حرية المنافسة.

الهدف من الدراسة:

- تسليط الضوء على مختلف الظروف التي أدت إلى ظهور الضبط الاقتصادي كشكل جديد من أشكال تدخل الدولة.

- تسليط الضوء على الهيكل التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي ونظامها القانوني

- تسليط الضوء على أهم الضمانات التي من شأنها أن تكفل التجسيد الفعلي لمبدأ استقلالية هذه السلطات

فرضيات الدراسة:

- استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي تعزز المنافسة العادلة وحماية المستهلك

- النظام القانوني لسلطات الضبط الاقتصادي يساعد على تجسيد استقلاليتها

- التنظيم المستقل لسلطات الضبط الاقتصادي يدعم النمو الاقتصادي المستدام ويعزز الاستثمار الأجنبي

إشكالية الدراسة: ما مدى تكريس مبدأ الاستقلالية كضمان قانوني لممارسة سلطات الضبط الاقتصادي لوظيفتها الرقابية على مختلف الأنشطة الاقتصادية؟

المنهج المتبع: اعتمدنا على المنهج التحليلي والوصفي في هذه الدراسة، استعمل المنهج الوصفي من أجل التعريف بهذه السلطات وتحديد المفاهيم والتطرق لطبيعتها القانونية، أما التحليلي فقد اعتمد من أجل تحليل الوسائل والآليات التي من شأنها تحقيق الاستقلالية لهذه السلطات.

تقسيم الدراسة:

من أجل معالجة الإشكالية السابقة الذكر قسمت هذه الدراسة إلى محورين، المحور الأول خصص لدراسة مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي، أما المحور الثاني فقد خصص لمبدأ استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي.

1- مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي

صنفت سلطات الضبط الاقتصادي كمؤسسات جديدة، أوكلت لها مهمة ضبط النشاط الاقتصادي والمالي داخل الدولة، كما منحت لها مجموعة من السلطات والصلاحيات، ولمعرفة المزيد عن هذه الهيئات المستقلة، سيقسم هذا المبحث إلى قسمين، المطلب الأول خصص لتعريف بالضبط الاقتصادي كمصطلح جديد في العلوم القانونية، أما المطلب الثاني فقد خصص لنشأة التاريخية لهذه السلطات وكيف تطور وجودها داخل الدول، ومن كان السباق في استحداثها.

1.1- تعريف الضبط الاقتصادي

إن تغيير دور الدولة من متدخلة إلى دولة ضابطة أدى إلى ظهور قانون الضبط الاقتصادي هذا القانون الذي يوازن بين المصلحة العامة وحرية المنافسة وفرع جديد في مجال العلوم القانونية، وهو مجموعة من التدابير والسياسات تتخذها الدولة بهدف تسيير الاقتصاد ولمعرفة المزيد عن الضبط الاقتصادي، سيقسم هذا المطلب لفروع نتناول فيه تعريف الضبط الاقتصادي ونشأته وكذا مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي.

1.1.1- مصطلح الضبط لغويا

هو مصطلح قديم في اللغة العربية أول ظهور له كان في القاموس العربي- لسان العرب- لابن منظور- ومعناه حفظ الشيء حفظا بليغا أي إحكامه وإتقانه، ويقصد به كذلك: الإحكام وإتقان وإصلاح الخلل . ومعنى كلمة الضبط هي: ضبط الشيء أي لزمه، فيقال أضبط من النملة (1).

أما في اللغة الفرنسية فقد اشتقت الكلمة من الفعل اللاتيني Regular ومعناها ضبط Régler ويعود ظهورها إلى سنة 1460 ومعناها العمل الذي يضبط آلة معينة، وقد عرف القاموس الفرنسي المشهور Larousse الضبط بأنه العمل الذي يضبط آلة معينة ويصح سيرها، أما كلمة الضبط في اللغة الإنجليزية فتعني القاعدة الرسمية التي تحكم ما يفعله الناس (2).

عرف الضبط من قبل الأستاذ G.CORNU على أنه: العمل الذي يضبط ظاهر معينة من خلال التحكم في أهمية الكمية باخضاع تطورها لمجموعة من المعايير (3).

(1) محمد بن منظور المصري، "لسان العرب"، دار بيروت، الطبعة الأولى، ص340.

(2) وليد بوجملين، "قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر"، دار بلقيس، الدار البيضاء، ص16.

(3) G.CORNU, VOCABULAIRE JURIDIQUE, PUF, PARIS, 1987, p755.

- بالرجوع للأصول التاريخية لمصطلح الضبط نجد أنه مصطلح حديث، هذا ما يجعل منه أرضاً خصبة للعديد من الأبحاث، فقد تعددت التعاريف حول هذا الموضوع من قبل الكثير من المفكرين والباحثين وأولها التعاريف الفقهية، ثم تليها التعاريف التشريعية.

2.1.1- مصطلح الضبط فقها

يعتبر التصور الأنجلوسكسوني الضبط مفهوماً وظيفياً من أصل اقتصادي، وهو شكل جديد من أشكال تدخل الدول في السوق، فتدخل هذه الأخيرة في المجال الاقتصادي يقوم على فكرة الشرطة الاقتصادية التي تسعى دائماً إلى ضمان النظام العام الاقتصادي وهذا باستعمالها وسائل السلطة العمومية التقليدية، كالقرار الإداري، الإشراف، المراقبة، إضافة إلى ذلك استعمالها وسائل قانونية جديدة خاصة بالقانون الخاص أكثر مرونة وأقل إكراهاً مثل، التفاوض الوسطة والتحكيم، كل هذا من أجل التوجيه السليم لسلوك المتعاملين الإقتصاديين⁽⁴⁾، وهو فرع قانوني جديد يربط بين القانون والإقتصاد، مهمته تكمن في تحقيق التوازن في القطاعات الاقتصادية والحفاظ على مبدأ المنافسة وهذا من خلال مجموعة من القواعد الخاصة بضبط هذه القطاعات⁽⁵⁾. كما أن للضبط مفهومين، فالأول يقوم على تحليل المعطيات التي من خلالها يستطيع المجتمع الحفاظ على تناسقه وتماسكه الاجتماعي برغم من تنوع المصالح المتواجدة بداخله، أما الثاني فيقوم على تحليل العمليات التحولاتية التي تعرفها المجتمعات الحالية⁽⁶⁾، كما عرف كذلك على أنه السياسة العامة التي تعمل على مراقبة المتعاملين في سوق ما من طرف هيئات عامة⁷.

3.1.1- تعريف الضبط الاقتصادي تشريعياً

ذكر مصطلح الضبط الاقتصادي في قانون البريد والاتصالات الإلكترونية الفرنسي بتاريخ 2004/07/09 على أنه وظيفة الضبط المستقلة لاستغلال شبكات الخدمات والاتصالات الإلكترونية وهي ممارسة باسم الدولة من طرف الوزير المكلف بالاتصالات⁽⁸⁾.

⁴ وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 24.

⁽⁵⁾ M. Frison Roche, Définition de droit de la régulation économique, Dalloz, 2004, n2, p128.

⁶ محمد خليفي، ضرورة استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 10، العدد 02، ص 174.

⁷ Bertrand B, droit public de la régulation économique presse des sciences politique, Dalloz paris, 2004, p482.

⁽⁸⁾ إلهام خرشي، تمكين الحقوق في ظل السلطات الإدارية المنقولة-النموذج الفرنسي-، مجلة الدراسات القانونية، دورية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد 09 نوفمبر 2010، ص 120.

-أما في القانون الجزائري فقد ذكر المصطلح الضبط لأول مرة سنة 1980 وهذا من خلال المرسوم رقم 80-48 المؤرخ في 23 فيفري 1980، الجريدة الرسمية رقم 09 المتضمن ضبط الأجور والحوافز المادية للعمال⁽⁹⁾.

-كما عرفه المشرع الجزائري لأول مرة في قانون المنافسة وهذا من خلال القانون رقم 08-12 المادة الثانية الفقرة هـ تعديل 2008 بمعناها: الضبط هو، كل إجراء أي كانت طبيعته صادر عن هيئة عمومية يهدف 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⁽¹⁰⁾.

2.1-النشأة التاريخية لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي

أثرت الأزمة الاقتصادية العالمية التي عاشتها دول العالم في القرن الماضي بشكل كبير على أوضاع المجتمعات، فظهر التيار الليبرالي المقاوم وبشدة لتدخل الدولة المباشر، هذا ما ساعد على ظهور سلطات الضبط الاقتصادية، من خلال النموذج الأمريكي ليليها البريطاني، ثم النموذج الفرنسي ليشمل هذا الظهور جميع الدول العربية ومن بينها الجزائر.

1.2.1- ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في أمريكا

أول ظهور لها كان في الولايات المتحدة الأمريكية في ثلاثينيات القرن العشرين مع بداية الأزمة الاقتصادية العالمية تحت إسم الوكالات المستقلة independent agencies أولجان الضبط المستقلة independent regulatory commissions، تمثلت وظيفتها الأساسية في مراقبة المتعاملين لبعض الأسواق⁽¹¹⁾، ظهورها كان على مرحلتين: المرحلة الأولى، عرفت عددا من السلطات الغير دائمة في أواخر القرن 18 عشر للميلاد، أما المرحلة الثانية فكانت بداياتها مع أواخر القرن 19 للميلاد، وخلالها تم إنشاء لجنة التجارة بين الولايات وبالضبط سنة 1887 وقد عرفت بإسم states commerce commission، وقد تم إنشائها لمراقبة النقل والتجارة ما بين الدول، ليتم إلغائها سنة 1995 وإحالة مهامها إلى وكالة أخرى⁽¹²⁾، وقد صرح الكونغرس الأمريكي بعد التدخل المباشر لرئيس روزفلت في إنهاء مهام أحد

⁽⁹⁾ وليد بوجميلين، المرجع نفسه، ص 26.

⁽¹⁰⁾ إلهام خرشي، المرجع السابق، ص 240.

⁽¹¹⁾ بلباي إكرام، استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، المجلد 17، العدد 27، ص 270، كلية

الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2016، ص 76.

⁽¹²⁾ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه العلوم في القانون تخصص قانون الأعمال، قسم الحقوق،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015/2016، ص 76.

أعضاء هذه السلطات بحريته التامة في اختيار أعضاء هذه السلطات دون الحاجة إلى موافقة مسبقة من الإدارة الأمريكية، ودون أي مخالفة للقواعد الدستورية (13).

2.2.1- ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في بريطانيا

ظهورها في بريطانيا كان حديث النشأة بالمقارنة مع أمريكا، في أواخر القرن 20 بعد الحرب العالمية الثانية، أطلق عليها اسم qungos أو المنظمات الغير حكومية شبه المستقلة أو الأجهزة العامة غير الإقليمية، ما يميزها عن السلطات الموجودة في أمريكا غياب الطابع الجماعي في تشكيلها، وقد اتخذت شكل الدواوين وهي ديوان ضبط الكهرباء، ضبط المياه، ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية ضبط الغاز (14)، وقد كان الهدف من انشاءها الاهتمام بمصالح المواطنين وحل مشاكلهم، وإعادة الثقة اتجاه السلطة السياسية، إن أهم ما يميز ظهور هذه السلطات في بريطانيا تمتعها بجانب كبير من الاستقلالية اتجاه السلطة التنفيذية ولا يمكن إقالة مديرها العام إلا بعد انتهاء عهده القانونية (15)، إلا أن هذه الاستقلالية تبقى في نظر الفقه الإنجليزي وعلى رأسهم الفقيه howard machin نسبية لان تعيين أعضاء هذه الهيئات يبقى من اختصاص الوزير (16)

3.2.1- ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في فرنسا

يعود ظهورها في فرنسا إلى سنة 1978 يعنى نهاية السبعينيات ومع بداية الثمانينيات وهذا بإنشاء هيئة عمومية من قبل المشرع وهي اللجنة الوطنية للإعلام الالي والحريات، ارتبط إنشاء هذه الهيئات باضطرابات عاشتها فرنسا فيما يخص تسيير الدولة لشؤونها الداخلية وعدم قدرتها على حل جميع مشاكل والاستجابة للتطورات الحاصلة عالميا، حد إنشاء هذه السلطات من التسيير المباشر لدولة بمعايير قمعية وحصر مجال تدخلها في تحقيق التوازنات الضرورية لتسيير الجانب الاقتصادي (17). حاليا أهم السلطات الموجودة في فرنسا هي: سلطة الأسواق المالية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الطاقة، وسيط الجمهورية، اللجنة المصرفية (18).

(13) محمد خليفي، المرجع السابق، ص176

(14) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص12

(15) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص12

(16) قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين،

مذكرة ماجستير، كلية الحقوق تلمسان، الجزائر، 2010، ص18

(17) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص12

(18) خليفي محمد، المرجع السابق، ص178

4.2.1- ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

ارتبط إنشاء هذه السلطات في الجزائر بالأزمة الاقتصادية التي عاشتها في نهاية الثمانينيات بانخفاض أسعار البترول وتدني المستوى المعيشي عالميا، هذا ما أدى إلى خلق عجز في الميزان التجاري فدخلت في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي فرض عليها تحرير النشاط الاقتصادي وفتح المجال أمام المنافسة العادلة⁽¹⁹⁾، وقد حذى المشرع الجزائري حذو نظيره الفرنسي في إنشاء هذه السلطات، أول هيئة مستقلة أنشئت كانت بموجب القانون رقم 90-07 المتعلق بالإعلام المؤرخ في 1990/04/03 في مادته 59 وقد منح المشرع لهذه الهيئة الاستقلال المالي والتمتع بالشخصية المعنوية⁽²⁰⁾. ركز المشرع الجزائري في إنشائه لهذه السلطات على تلك المكلفة بالضبط الاقتصادي، وغفل عن السلطات التي تحمي الحقوق والحريات العامة وتحارب البيروقراطية خاصة بعد حل المجلس الأعلى للإعلام سنة 1993 نتيجة المشاكل التي كان يعيشها الإعلام في تلك الفترة، وكذلك الغاء وسيط الجمهورية الملغاة سنة 1999⁽²¹⁾. إنشاء هذه السلطات كان على مرحلتين: المرحلة الأولى تبدأ من سنة 1990 إلى 2000 وقد استحدثت فيها خمسة سلطات من بينها اللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض وغيرها، أما المرحلة الثانية تبدأ من 2000 إلى 2006 أنشأت فيها تسعة سلطات من بينها سلطة ضبط البريد والمواصلات سلطة ضبط النقل⁽²²⁾.

2- تكريس مبدأ إستقلالية سلطات الضبط الاقتصادي

إن الهدف الرئيسي من إنشاء هذه السلطات هو ممارسة وظيفة الضبط الاقتصادي والمالي على المؤسسات الاقتصادية العمومية، وتعتبر الإستقلالية إحدى أهم مظاهر الضبط الفعال والمرن دون أي تبعية لسلطة سياسية أو لقوى السوق، أما الدولة فيكون لها دور العون الاقتصادي فقط⁽²³⁾. وكما ذكرنا سابقا تبقى هذه الاستقلالية نسبية وليست مطلقة، كما أنها تختلف من سلطة لأخرى، إذ منحت هذه الاستقلالية لبعض السلطات مثل سلطة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الوكالتين المنجميتين. أما السلطات التي لم يعترف لها بهذه الاستقلالية، مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية، مجلس النقد والقرض، مجلس الإشراف على التأمينات. وللإستقلالية مفهومين، فالمفهوم الأول يعني Indépendance وهو الغياب الكلي لرقابة السلطة سواء كانت سلمية أو وصائية، أما المفهوم الثاني

(19) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 13

(20) عماد صوالحية، السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة العربية، دار النشر E-kutub Ltd، لندن، 2000، ص 41

(21) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 17

(22) وليد بوجملين، المرجع نفسه، ص 15

(23) بليل مونية، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003-2004، ص 23،

فيعني Autonomie وهي وضع هذه السلطات تحت وصاية ما. وقد قسم هذا المحور إلى قسمين، الأول خصص للاستقلالية العضوية لسلطات الضبط، أما الثاني فقد خصص للاستقلالية الوظيفية لهذه السلطات.

1.2- الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي

من غير الممكن تحقيق الاستقلالية بوجود تبعية من حيث تعيين أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي فمصطلح الاستقلالية باللفظ الصريح له معناه القانوني من حيث التركيبة البشرية أو التشكيلية⁽²⁴⁾.

فالاستقلالية العضوية تقتضي ابتعاد أعضائها عن كل الضغوطات التي قد تمارسها عليهم الإدارة وهذا لا يتحقق إلا إذا كان الأعضاء المشكلين لها لا يشغلون أي وظيفة إدارية أو حكومية حتى لا يخضعون لسلطة رؤسائهم الإداريين ومن جهة أخرى تحديد مدة العهدة هذا ما نصت عليه المادة 02 من الأمر (01-07) المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف على أنه "يمنع على شاغلي المناصب على مستوى سلطات الضبط أو كل هيئة عمومية أخرى مماثلة تتولى مهمة الضبط أو المراقبة أو التحكيم أن تكون لهم خلال فترة نشاطهم بأنفسهم أو بواسطة أشخاص آخرين داخل البلاد أو خارجها مصالح لدى المؤسسات أو الهيئات التي يتولون مراقبتها أو الإشراف عليها أو حتى أبرموا صفقة معها أو أسطروا رأيا بغية إبرام صفقة معها"²⁵

- هذا يعني أن الاستقلالية لا تكون اتجاه الحكومة فقط، بل تشمل كل كيان تكون للعضو مصلحة قائمة به أي المتعاملين معها.

ولا يمكن الحديث عن الاستقلالية إلا بتوافر مجموعة من الضمانات القانونية ألا وهي:

1.1.2- التشكيلة البشرية لسلطات الضبط الاقتصادي

من أهم ما يميز التشكيلة البشرية لسلطات الضبط الاقتصادي الطابع الجماعي والمختلط لهذه الهيئات هذا ما يمنحها ميزة إيجابية ويدعم استقلاليتها أكثر اتجاه باقي السلطات الموجودة في الدولة، كما أن الطابع الجماعي لأعضائها يسمح بتعدد الأفكار والمقترحات وبالتالي توفر أكبر قدر من الشفافية في أعمالها مما يعزز استقلاليتها أكثر فأكثر، أما بالنسبة لنظام الذي يحكم تشكيلتها البشرية فهو غير موحد وهذا بالرجوع للنصوص القانونية التي أنشأت هذه الهيئات⁽²⁶⁾.

(24) محمد خليفي، المرجع السابق، ص180.

²⁵ الأمر رقم (01-07) المؤرخ في 2007/03/01، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية رقم

16، المؤرخة في 2007/03/07، ص03.

(26) محمد خليفي، المرجع السابق، ص180.

وقد تبني المشرع الجزائري ما جاء به المشرع الفرنسي فيما يخص التشكيلة البشرية لهذه السلطات سواء من ناحية العدد الغير ثابت أو من ناحية المصدر المهني، أو حتى فيما يخص تنوع طرق التعيين.

فاختيار أعضائها محصور ما بين الاقتراح والتعيين وهذا ما نلاحظه بالرجوع لتشكيلة كل سلطة أو لجنة على حدى.

فعلى سبيل المثال يتشكل مجلس المنافسة والذي أولاه المشرع الجزائري أهمية كبيرة لارتباطه بالحياة الاقتصادية ويظهر هذا جليا في قانون المنافسة، من 12 عضو وفقا للأمر رقم (08-12) المعدل والمتمم للأمر (03-03)، 02 عضوان يمثلان جمعيات حماية المستهلك، 04 أعضاء حائزين على شهادات جامعية ولهم خبرة مهنية أكثر من 05 سنوات، وثمانية 08 أعضاء ينشطون في المجال القانوني أو الاقتصادي، كما يمارس أعضاء مجلس المنافسة مهامهم بصفة دائمة (27).

بالنسبة لسلطة تنظيم عمليات البورصة، فتتكون من 06 ستة أعضاء، عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، قاضي يعينه وزير العدل، أستاذ جامعي يعين من طرف وزير التعليم العالي، عضو يختاره مسيري الأشخاص المعنوية المصدرة للقيم المنقولة، وعضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين وهذا طبقا لنص المادة 22 من القانون رقم 03-04 (28).

أما لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فتتشكل من لجنة مديرة تتكون من رئيس و03 مديرين، وتعيينهم يكون من طرف الوزير المكلف بالطاقة (29).

بالنسبة لسلطة ضبط السمعي البصري، فطبقا لنص المادة 57 من القانون رقم 14-04 فتتكون من تسعة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي، خمسة 05 أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية، عضوان يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني بشرط ألا يكونان برلمانين (30).

أما سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، فتتكون من مجلس ومدير عام، المجلس يتشكل من سبعة أعضاء من بينهم الرئيس الذي يعين من طرف رئيس الجمهورية باقتراح من الوزير الأول ومدة عهده 03 سنوات (31).

(27) بلباي إكرام، المرجع السابق، ص272.

(28) المادة 12 و13 من القانون رقم 03-04 المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10.

(29) بلباي إكرام، المرجع السابق، ص272.

(30) خليفي محمد، المرجع السابق، ص181.

(31) المادة 20 من القانون المتعلق بالبريد والاتصالات الإلكترونية رقم 18-04

2.1.2- العهدة القانونية الممنوحة لأعضاء سلطات الضبط الاقتصادي

المقصود بالعهدة هي المدة القانونية التي يحق فيها لأعضاء كل هيئة ممارسة مهامها وصلاحياتها ولا يجوز لأي جهة عزلهم أو قطع هذه المدة مادام هذه الهيئة لم ترتكب أية أخطاء جسيمة هذه الميزة تعطي للأعضاء شعورا بالحرية في اتخاذ قراراتهم، ويظهر هذا جليا في النظام الفرنسي فهذه القاعدة مطبقة حتى في حال سكوت المشرع عن هذا الأمر استنادا للقرار المبدئي لمجلس الدولة الفرنسي الذي أقر بعدم إمكانية إنهاء مهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل إتمام عهدهم حتى وإن بلغوا سن التقاعد القانونية وهذا عكس القانون الجزائري الذي لا يسمح بقطع عهدهم إلا في حال ارتكاب خطأ جسيم أو لظروف استثنائية،³² من مظاهر الاستقلالية العضوية هي نظام تنافي وظيفة العضو ومهامه الحكومية والبرلمانية والانتخابية ونجد هذا واضحا في سلطات الضبط المستقلة، كاللجنة المصرفية، لجنة الإشراف على التأمينات، السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، إضافة إلى هذا استبعاد أية مصالح للعضو ضمن القطاع الذي يمارس فيه الضبط، اما بالنسبة لمدة العهدة فهي تتراوح بين ثلاثة سنوات قابلة للتجديد، هذا فيما يخص سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، وأربع سنوات بالنسبة لمجلس المنافسة ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وخمسة سنوات بالنسبة للجنة المصرفية، سلطة ضبط المياه وخطية معالجة الاستعمال المالي، ستة سنوات بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز، اما بعض السلطات فلم تحدد مدة عهدها مثل المجلس النقدي والمصرفي، والملاحظ هنا أن عدم تحديد مدة العهدة يقيد من استقلالية سلطات الضبط.

2.2 الإستقلالية الوظيفية لسلطات الضبط الاقتصادي

لا تخضع سلطات الضبط الاقتصادي لأي رقابة سواء رقابة السلطة الرئاسية أو حتى لرقابة الوصاية الإدارية، هذا ما يجعل منها هيئات تتمتع بأغليبتها بالشخصية المعنوية وكذا الاستقلال المالي والإداري.

1.2.2 تمتع سلطات الضبط الاقتصادي بالشخصية المعنوية

منح المشرع الشخصية المعنوية لأغلبية سلطات الضبط، وتمتع هذه السلطات بالشخصية المعنوية لا يدل على تحقيق الاستقلالية بمفهومها القانوني، ولكن تبقى عامل من العوامل المهمة التي تساعد على تحقيق هذه الأخيرة والسبب، راجع للآثار المترتبة عنها كأهلية التقاضي، التعاقد وتحمل

³² عيمور راضية، مجلس المنافسة وسلطة الضبط في المجال الاقتصادي، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 02، السنة 2014، ص 55.

المسؤولية واكتسابها لمجموعة من الضمانات القانونية مثل الإسم، مقر، حق التقاضي، ذمة مالية مستقلة وكذلك ممثل قانوني⁽³³⁾

إن استقلالية هذه السلطات لا يمكن أن نربطها إطلاقاً بتمتعها بالشخصية المعنوية، إذ لا بد من الغياب التام للرقابة السلمية وحتى الوصاية، فقد اعتبر الأستاذ Biger guy هذه الهيئات الإدارية لها القدرة على التصرف والعمل بدون أي تبعية في ممارسة المهام، وبدون أي رقابة سلمية ممارسة من طرف الحكومة⁽³⁴⁾، ولكن لا يعني هذا تمتع كل السلطات بالشخصية المعنوية هذا ما أقره الكثير من الفقهاء بالنسبة للسلطات المستقلة في فرنسا أما في القانون الجزائري تتمتع بالشخصية المعنوية كل من سلطة الضبط للبريد والمواصلات، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة⁽³⁵⁾.

2.2.2 الإستقلال المالي والإداري لسلطات الضبط الاقتصادي

تتمتع سلطات الضبط بالحرية في تحديد نظامها الداخلي وهذا بعيداً عن أي تدخل خارجي، بإصدار قراراتها دون الرجوع لأي سلطة أخرى، فهي من تقوم بإعداد القانون الأساسي لمستخدميها وتصنيفهم وكذا حقوق وواجبات أعضائها و نجد هذا واضحاً بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، سلطة ضبط المياه، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط الكهرباء والغاز، المجلس النقدي والمصرفي⁽³⁶⁾، فمثلاً مجلس المنافسة يعد نظامه الداخلي ثم يرسله لوزير التجارة وهذا حسب المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10/07/2011⁽³⁷⁾.

أما من الناحية المالية فهي تقوم بتحديد رواتبهم دون أي تبعية مالية، إذ تمتلك هذه الهيئات ميزانية خاصة منفصلة عن الدولة⁽³⁸⁾.

لكن تبقى هذه الاستقلالية المالية لا مكان لها على أرض الواقع لأن مصادر التمويل بيد الدولة هذا ما يجعلها تمارس رقابتها على صرف ميزانية هذه السلطات

⁽³³⁾ محمد خليفي، المرجع السابق، ص. 180.

⁽³⁴⁾ Zouamia Rachid, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique, édition Houma, Alger, 2005, p25.

⁽³⁵⁾ بليل مونية، سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2003-2004، ص. 22.

⁽³⁶⁾ Zouamia Rachid, op, cit, p17

⁽³⁷⁾ كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون الجزائري، الحقوق والعلوم السياسية، 2012، ص. 02.

⁽³⁸⁾ بوجملين وليد، المرجع السابق، ص. 99.

ونجد هذا واضحا في المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 11-241 الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة في معناها أن ميزانية مجلس المنافسة تسجل باسم وزارة التجارة والرئيس هو الأمر بالصرف وهذا تطبيقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها⁽³⁹⁾.

2.2.2 مظاهر الاستقلالية لدى سلطات الضبط الاقتصادي

حتى تتجلى الاستقلالية الفعلية لهذه السلطات لابد من منح هذه الأخيرة مجموعة من الوسائل القانونية التي تساعد على التجسيد الأمثل لهذا لمبدأ، أولها التمتع بالسلطة التنظيمية عن طريق وضع قواعد تتعلق بتنظيم السوق المالية فمثلا في المجال المصرفي خولت لمجلس النقد والقرض صلاحيات تمكنه من إصدار أنظمة بخصوص تحديد السياسة النقدية والإشراف عليها، التنظيم القانوني للصرف، القواعد المهنية المطبقة على الوسطاء في عمليات البورصة، تسيير حافظة القيم المنقولة، شروط اعتماد البنوك والمؤسسات المالية وغيرها من القواعد التنظيمية في مجال الصرف، الرجوع للمادة 06 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المؤرخ في 26 غشت 2003⁽⁴⁰⁾، أما بالنسبة للسلطة الرقابية فقد منحت لبعض هذه الهيئات مثل اللجنة المصرفية ولجنة تنظيم عمليات البورصة، من خلال التدخل في تسيير شؤون الشركات إما بالتدخل في صرف أموالها أو الحد من نشاطها أو حتى حريتها⁽⁴¹⁾، أما سلطة توقيع العقاب فهي من اختصاص السلطة القضائية ولكن منح للجنة المصرفية الحق في توقيع عقوبات تأديبية مثل التحذير، المنع من ممارسة بعض المهام، منع أحد القائمين أو أكثر على القيام بمهامه لمدة معينة، إنهاء الخدمة بل وحتى العقوبات المالية، أما سلطة البريد والاتصالات الإلكترونية فلها الحق في توقيع عقوبات مالية أو التوقيف النهائي بموجب قرار مسبب لكل متعامل مخالف للقوانين الرجوع للمادة، الرجوع للمادة 111 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض⁽⁴²⁾.

الخاتمة: إن الهدف الأول والرئيسي من وراء إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي هو تحرير النشاط الاقتصادي من قبضت الدولة وحتى يتحقق هذا لابد أن تتمتع هذه السلطات بنوع من الإستقلالية والتي تعد أحد أهم الركائز الأساسية لضمان الشفافية والنزاهة وحماية المصالح العامة وضمان التوازن بين مختلف القوى الاقتصادية، كما أنها أداة فعالة تحمي الاقتصاد وتشجع الاستثمار فهي تمنح المستثمرين الثقة أكثر في العدالة وتشجع على جلب رؤوس الأموال الأجنبية، ومن بين النتائج المتوصل إليها نجد:

⁽³⁹⁾ خليف محمد، المرجع السابق، ص184.

⁽⁴⁰⁾ بلباي إكرام، المرجع السابق، ص274-275.

⁽⁴¹⁾ حطاش عمر، سلطات الضبط المستقلة ظاهرة قانونية جديدة لضبط السوق صلاحياتها القمعية والغير قمعية نموذج للعقوبات الإدارية، مجلة

الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة باتنة، المجلد الثاني، العدد 08، ديسمبر 2017، ص693

⁽⁴²⁾ بلباي إكرام، المرجع السابق، ص276.

- رغم الغموض الذي يحيط بهذه السلطات إلا أنها تعتبر تحولا كبيرا عرفه العالم، وأحد أهم التحولات الاقتصادية والسياسية للدولة، ونهجاً ناجحاً انتهجته مؤسساتها الاقتصادية وسارت عليه من أجل تطبيق حرية التجارة والصناعة.
- قيام هذه السلطات بمهامها دون أي ضغوطات سياسية والتصدي للفساد المالي والإداري واتخاذ قرارات فعالة وقائمة على أسس علمية فهي الحارس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع.
- إن استحداث مثل هذه السلطات خلق توازن بين ضرورة تشجيع حرية المنافسة وفتح السوق أمام المتعاملين الخواص وبين حفاظ الدولة على مكانتها في ضبط المجال الاقتصادي.
- منح هذه السلطات نوعاً من الاستقلالية ولو كانت نسبية وهذا من خلال تمتعها بمجموعة من الضمانات قانونية كسلطة التنظيم والرقابة وسلطة توقيع العقاب وكذا التحكيم.
- تتجسد الاستقلالية الفعلية لهذه السلطات في تشكيلة أعضائها الجماعية والمختلطة والتي تضم مهنيين وقضاة وخبراء مما يجعل قراراتها أكثر مصداقية وتتمتع بالشفافية والحياد.
- تظهر جليا استقلالية هذه الهيئات في مدة العهدة بالنسبة لأعضائها، كما أنه لا يمكن عزلهم إلا في حالة ارتكابهم لخطأ جسيم.
- لكن تبقى هذه الاستقلالية نسبية نوعاً ما اتجاه كل من السلطة التشريعية والتنفيذية التي تمارس الرقابة المستمرة عليها، وخضوعها للسلطة التنفيذية من ناحية تعيين أعضائها.