

جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس -



كلية الحقوق - بودواو -

قسم القانون العام

الدور التنظيمي والرقابي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: قانون عام معمق

إشراف الأستاذة:

د. ثلجون سميشة

إعداد الطلبة:

❖ بن عاشور بشير

❖ حلوي خيرة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة	الجامعة	الصفة
جليل مونية	محاضرة "أ"	أمحمد بوقرة بومرداس	رئيسا
ثلجون سميشة	محاضرة "ب"	أمحمد بوقرة بومرداس	مشرفا ومقررا
شمون علجية	محاضرة "ب"	أمحمد بوقرة بومرداس	ممتحنا

السنة الجامعية: 2018 / 2019



الإهداء

الحمد لله الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا
أن هدانا الله سبحانه وتعالى.

الحمد لله على نعمة العلم التي وهبنا إياها ليجعل
لنا ثمرة بهذا العمل المتواضع الذي أهديه إلى كل
من شجعني إلى عائلتي وإلى أبنائي وبناتي وكافة
الأسرة الجامعية وإلى كل أصدقائي.

الطالب

بن عاشور بشير

الإهداء

أهدي هذا العمل المتواضع وثمره جهدي إلى
أبي وأمي الكريمين اللذان تعبوا من أجلي طيلة
مشواري الدراسي
أهديه إلى إخوتي وأخواتي وإلى كل الأساتذة
والأسرة الجامعية وإلى كل أصدقائي.

الطالبة:

حلوي خيرة

الشكر والعرفان

الحمد لله الذي هدانا الى نور العلم وميزنا بالعقل
والذي وفقنا لإنجاز هذا العمل راجين أن يقبله منا قبولاً
حسناً.

وبأسمى عبارات الشكر والثناء، نتقدم إلى الأستاذة
المشرفة الدكتورة الفاضلة " ثلجون سميثة " ، التي
تعهدت

بتصحيح وتصويب هذا البحث، فلم تبخل علينا بالنصائح
والتوجيهات إلى غاية إتمام هذا العمل، وشكرنا موصول
كذلك إلى أساتذتنا الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة
بوافر التقدير والإمتنان لقبولهم عضوية هذه اللجنة.

فكان الشرف لنا، وإلى كل من قدم لنا دعماً
مادياً أو معنوياً وإلى كل أساتذتنا الكرام طيلة مشوارنا
الجامعي بكلية الحقوق بودواو
جامعة بومرداس.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج ر: جريدة رسمية.

ص: صفحة.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ق إ م إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ثانياً: باللغة الفرنسية

CMF : conseil des marchés financiers.

CNCL : la commission nationale de la communication et de libertés.

CSA : conseil supérieur de l'audiovisuel.

المقدمة

عرفت الجزائر منذ سنوات الثمانينات أزمة إقتصادية حادة أدت إلى إنخفاض أسعار البترول وانخفاض المستوى المعيشي و حدوث اضطرابات إجتماعية أدت إلى تحولات جذرية مست النشاط الإقتصادي، هذه الأزمة الإقتصادية أدت بالدولة إلى التفكير في الإننتقال من نمط الدولة المتدخلة إلى نظام الدولة الضابطة، هذه الإضطرابات والتحولت الإقتصادية المتسارعة دفعت بالدولة إلى الإنسحاب التدريجي من الحقل الإقتصادي ولذلك تم الشروع في إصلاحات إقتصادية و ظهور ما يعرف بحركة إزالة التنظيم التي تعتبر دور الدولة حارسة وضامنة، حيث دخلت الجزائر في برامج إعادة الهيكلة المفروضة من قبل المؤسسات المالية الدولية إنطلاقا من سنة 1988.

ففي سنة 1988 أصدر المشرع الجزائري قانون الإستثمار الذي أعترف بدور القطاع الخاص الوطني في عملية التنمية، وفتح أمامه العديد من النشاطات الإقتصادية كما تم في هذه الفترة تكريس مبدأ المنافسة الحرة، وذلك بصور دستور 1989 ودخوله حيز التنفيذ تمكن المشرع بالأخذ بإصلاحات رأسمالية وفي إطار ذلك شهدت البلاد صدور عدة قوانين تتضمن إصلاحات ليبرالية، ويتعلق الأمر بقانون الإعلام الذي أصبح مفتوح أمام الإستثمار الخاص، كما أن قطاع البنوك والمؤسسات المالية كان الوجهة الثانية لهذه الإصلاحات حيث تم تحريره من إحتكار الدولة، وبصور دستور 1996 تم إقرار مبادئ أساسية كمبدأ حرية الصناعة والتجارة، وكذا حماية الملكية الخاصة، اللذان يشكلان ركيزة النظام الليبرالي لما يسمحان به لتحرير المبادرات الفردية، أما دستور 2016 فقد وسع من نطاق الحرية الاقتصادية وأشار إلى حرية الإستثمار والتجارة.

بعد ذلك تم إنشاء هيئات جديدة مأخوذة من النموذج الغربي وهي السلطات الإدارية المستقلة والمكلفة بمختلف الوظائف المتعلقة بوظيفة الضبط الإقتصادي، ولم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الجزائري إلا في بداية التسعينات، حيث تختلف السلطات

الإدارية المستقلة عن السلطات الإدارية التقليدية بأنها لا تخضع لأي رقابة رئاسية أو وصائية.

فكان أول ظهور فعلي لنموذج السلطات الإدارية المستقلة للجزائر في قطاع الإعلام والاتصال، حيث تم إنشاء "المجلس الأعلى للإعلام" بموجب القانون رقم 90-07¹ ليأتيها في نفس السنة صدور قانون النقد والقرض الذي أنشأ "مجلس النقد والقرض" و"اللجنة المصرفية" اللتان تعدان هيئتا ضبط في قطاع المصرفي² وتوالت بعدها النصوص القانونية المنشئة لهذه الهيئات الإدارية الجديدة، حيث صدر المرسوم رقم 93-10³ الذي استحوذت "لجنة تنظيم عمليات البرصة ومراقبتها"، وفي سنة 1995، أنشأ "مجلس المنافسة" كهيئة ضابطة في مجال المنافسة، فعمل على ترقية المنافسة وحمايتها من الممارسات غير المشروعة المنافسة لمبادئ المنافسة الحرة.

كما منح القانون رقم 2000-03 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة ببريد والمواصلات السلكية وللاسلكية⁴ استغلال نشاطات القطاع لكل من "بريد الجزائر" و"اتصالات الجزائر" وإنشاء سلطة ضابطة مستقلة في قطاع الاتصالات.

وقد أحاط المشرع سلطات الضبط بمجموعة من الأحكام القانونية، وأثارت الأحكام المتعلقة بتنظيم وتكييف هذه السلطات، وكذا حدود الصلاحيات الممنوحة لمختلف هذه

1 قانون رقم 90-07، المؤرخ في 03 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج ر العدد 41 المؤرخة في 4 أبريل 1990 (ملغى).

2 قانون رقم 90-10، المؤرخ في 14 أبريل 1990، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر العدد 16 المؤرخة في 18 أبريل 1990 (معدل ومتمم).

3 مرسوم تشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببرصة القيم المنقولة، ج ر العدد 34، المؤرخة في 23 ماي 1993 (معدل ومتمم بالقانون 03-04 المؤرخ في 17 فيفري، ج ر العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003).

4 قانون رقم 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحددة القواعد العامة المتعلقة ببريد والمواصلات السلكية وللاسلكية، ج ر العدد 48، المؤرخة في 06 أوت 2000 (معدل ومتمم)، بموجب القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية 2015، ج ر العدد 78 المؤرخ في 31 ديسمبر 2014.

الهيئات، سواء العامة أو القطاعية، عدة إشكالات قانونية، مما دفعنا إلى ضرورة البحث في هذا الإطار فكان سببا من الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع.

1- أهمية البحث:

تتجلى أهمية موضوع دارستنا في النقاط التالية:

– اللجوء المستمر للإصلاحات الإقتصادية وتعميم المنافسة على كل القطاعات أدى بإنشاء سلطات الضبط المستقلة مما أدى إلى ظهور هذه السلطات في القانون الجزائري بصفة قانونية.

– أدى إنشاء هذه السلطات إلى ظهور فرع قانوني جديد في القانون الإقتصادي الجزائري الذي يعرف بقانون الضبط الإقتصادي الذي يضم القواعد المنظمة للمنافسة والسوق وكذلك مجموعة القواعد والإجراءات الخاصة بأدوات الضبط القطاعية.

– دراسة القواعد القانونية لاستقلالية سلطات الضبط الإقتصادي في التشريع الجزائري.

– كما أن المشرع الجزائري منح لسلطات الضبط الإقتصادي مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات التنظيمية والرقابية أو القمعية حسب مجال كل هيئة، حيث ركز المشرع الجزائري بالخصوص على مجلس المنافسة باعتباره سلطة عامة وله دور فعال في الساحة الإقتصادية.

2- أسباب إختيار الموضوع:

– نظرا لكون سلطات الضبط المستقلة تختلف عن الهيئات الإدارية التقليدية وتميزها بالإستقلالية فهي تعد مؤسسات وهيئات جديدة مما دفعنا للبحث أكثر في هذا الموضوع.

– كون الدراسة القانونية الإقتصادية هي دراسات جديدة ومتجددة نظرا للتقلبات الدائمة التي يعرفها الإقتصاد الوطني والتعديلات المتوالية التي تشهدها مختلف القوانين المنظمة له، مما دفعنا إلى إختيار موضوع سلطات الضبط الإقتصادي، نظرا إلى حداثة التجربة

الجزائرية في هذا المجال فكانت الدراسات المهمة به قليلة مقارنة بأهمية الموضوع مما دفعنا إلى محاولة إضافة لبنة جديدة في هذا المجال.

3- أهداف البحث:

تتمثل أهداف دراسة هذا الموضوع في نقطة مهمة وأساسية:

- نتيجة لإنشاء سلطات الضبط المستقلة لتعويض الإدارة التقليدية في الحقل الإقتصادي والمالي، نحاول كشف الغموض والتناقضات التي وقع فيها المشرع الجزائري بسبب تقليده لنظيره الفرنسي، مع إبراز أهم الصلاحيات والإختصاصات التي منحها المشرع الجزائري لهذه الهيئات.

4- حدود البحث:

تتمثل حدود البحث المكانية بدراسة موضوع سلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري ويتخلله القانون المقارن الفرنسي، أما الفترة الزمانية التي يشملها البحث هي بداية الثمانينات المتمثلة في فترة الأزمة الإقتصادية إلى غاية صدور دستور 2016.

5- إشارة إلى الدراسات السابقة:

سبق التطرق إلى موضوع السلطات الإدارية المستقلة في عدة دراسات وأبحاث علمية، على مختلف المستويات (الدكتوراه -ماجستير- ماستر)، واهتمت أغلب هذه الدراسات السابقة بمسألة مدى إستقلالية سلطات الضبط الإقتصادي وتحديد طبيعتها القانونية ومركزها القانوني، وكثيرة في الدراسات التي طرحت مسألة السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي وأحكام الدستور، أما بالنسبة للدراسات التي تناولت مسألة إختصاصات هذه السلطات ودورها في الواقع وتأثير ذلك على سير النشاط الإقتصادي فقد كانت قليلة.

إنطلاقاً من هذه النظرة، حاولنا إختيارنا لهذا الموضوع تسليط الضوء على الدور التنظيمي والرقابي لهذه السلطات ومدى تأثيره على النشاطات الاقتصادية القطاعية التابعة لهذه الهيئات.

6- صعوبة الدراسة:

إن سلطات الضبط الاقتصادي موضوع واسع جداً حيث تلقينا صعوبة في حصر الموضوع، فهذه السلطات متنوعة ولها إختصاصات وصلاحيات مختلفة، فالدور التنظيمي والرقابي تختلف من هيئة إلى أخرى، ولضبط الموضوع إقتصرنا على تناول الأفكار الأساسية فقط دون التطرق إلى الجزئيات، ونظراً لتعدد هيئات الضبط سلطنا الضوء على الخصائص المشتركة بين هذه الهيئات محاولين قدر المستطاع التقييد بالحجم المسموح به من الصفحات.

كما واجهتنا صعوبة من ناحية الكتب المتخصصة في الإقتصاد التي تناولت هذا الموضوع، حيث تشهد نقص كبير نظراً لحدثة الموضوع.

7- الإشكالية:

تتمحور إشكالية الدراسة فيما يلي:

هل وفق المشرع الجزائري في ضبط الإطار القانوني المنظم للإختصاص التنظيمي والقمعي لسلطات الضبط الاقتصادي بصورة تجعل هذا الإختصاص فعلي وفعال؟

8- أسئلة فرعية من الإشكالية:

ولتسهيل وتبسيط الدراسة جزءنا هذه الإشكالية إلى أسئلة فرعية تستدعيها منهجية

البحث:

1- ما مدى تمتع سلطات الضبط الإقتصادي بالإختصاص التنظيمي والقمعي من الناحية

العملية؟

2- هل تشكل ممارسة سلطات الضبط الاقتصادي للإختصاص التنظيمي والقمعي مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات المكرس دستوريا؟

9- المنهج المتبع:

إتبعنا في هذه الدراسة المنهج التاريخي من خلال مختلف المراحل التي مرت بها سلطات الضبط الاقتصادي وكذلك المنهج المقارن. والمنهج الوصفي للتطرق إلى التعريف بالمفاهيم المرتبطة بسلطات الضبط المستقلة والظروف المناسبة التي أدت بظهور هذه الهيئات، ومن خلال ذلك ركزنا على المنهج التحليلي في تحليل النصوص القانونية وكذلك ذكر موقف الفقه والإجتهادات القضائية.

10- عرض خطة البحث:

للإجابة على الإشكالية المطروحة قمنا بتقسيم البحث إلى فصلين: **الفصل الأول** تطرقنا فيه إلى الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري وهذا الفصل قسم بدوره إلى مبحثين، **المبحث الأول** تناول الإختصاص التنظيمي المحدود أو المقيد لهيئات الضبط الإقتصادي، وفي **المبحث الثاني** فنتناول مظاهر عدم الإستقلالية وخضوع الإختصاص التنظيمي للرقابة القضائية، أما **الفصل الثاني** تطرقنا فيه إلى الإختصاص القمي الرقابي لسلطات الضبط الاقتصادي القانون الجزائري، وهذا الفصل قسمناه إلى مبحثين، **المبحث الأول** الذي تناول فيه مدى مطابقة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة مع أحكام الدستور، وفي **المبحث الثاني** الذي تناول مسألة المنازعات المتعلقة بالاختصاصات القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي.

الفصل الأول

الإختصاص التنظيمي

لسلطات الضبط الاقتصادي

في القانون الجزائري

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

مقدمة الفصل

تعتبر السلطة التنظيمية ممارسة للعمل الإداري في الدولة ، ويظهر عنها تطورا من حيث الأنظمة والطبيعة القانونية، والتي عرفت تطورا بمنح هذه السلطة لهيئات جديدة في الضبط الإقتصادي، وهذا برفض إحتكار هذه السلطة من طرف السلطة الإدارية التقليدية (رئيس الجمهورية والوزير الأول)، ونظرا لعجز أساليب التسيير الإداري التقليدية في مواكبة تطور بعض القطاعات الحساسة، تدخل المشرع ووضع إستثناء على القاعدة العامة ، إذ منح السلطة التنظيمية لهيئات إدارية أخرى كالسلطة التنظيمية لهيئات الضبط الإقتصادي التي تشرف على تسيير وتنظيم القطاعات، وهذا يدخل في الإختصاص التنظيمي المحدود أو المقيد لهيئات الضبط الاقتصادي (مبحث أول)، كذلك تعد هيئات الضبط الإقتصادي هيئات إدارية تابعة للدولة وهي تمارس رقابة على سلطاتها مختلفة عن تلك التي تمارسها على مرافقها التقليدية، فمنح لهيئات الضبط الإقتصادي الإختصاص التنظيمي، وهذا يدخل في مظاهر عدم الإستقلالية وخضوع الإختصاص التنظيمي للرقابة القضائية (مبحث ثانٍ).

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المبحث الأول

الإختصاص التنظيمي المحدود أو المقيد لهيئات الضبط الإقتصادي

منح المشرع الجزائري سلطة التنظيم لبعض السلطات الإدارية ولم يعممها على كل السلطات، والهدف من ذلك هو ممارسة الضبط الإقتصادي في السوق وفي نطاق النشاطات الإقتصادية أو المجالات التقنية التي تتدخل فيها فقط وهي الأنظمة، والتي تتمثل في وضع مجموعة من القواعد التي تهدف إلى تطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة أي أنها محصورة في حدود الإطار التشريعي.¹

بناء على ما سبق، نتطرق إلى العراقيل التي تواجه الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة (مطلب أول) ويليها دستورية الإختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة في القانون المقارن (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول: العراقيل التي تواجه الاعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة

تظهر إشكالية انشاء السلطات الإدارية المستقلة في مدى تقبلها من طرف البنى المؤسساتية نظرا لإستقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية لكنها لا تخضع لأي نوع من الرقابة، سواء وصائية أو رئاسية ويظهر الإشكال حول مشروعية السلطات المخولة لها وبالخصوص تلك المتعلقة بالسلطة التنظيمية، ويتمثل ذلك من خلال إشكالية إسناد الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي (فرع أول) وأساس تبرير الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي (فرع ثانٍ).

1 جغلاف حنان، اختصاصات سلطة الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة ألكلي محند أولحاج - البويرة 2016-2017، ص 8 .

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الفرع الأول: إشكالية إسناد الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي

نظرا لحصول تغيرات جذرية في السياسة الاقتصادية الجزائرية في بداية الثمانينات كانت متعلقة بإعادة الهيكلة العضوية والمالية للمؤسسة العمومية الإقتصادية، مما دفع على تشجيع الإستثمار الوطني الخاص وفرض رقابة صارمة على التجارة الخارجية، هذه الإصلاحات لم تكن في المستوى المطلوب مما أدى إلى تفاقم الوضع الاقتصادي والإجتماعي، لجأت الدولة بعدها إلى تطبيق إصلاحات جذرية في بداية التسعينات.¹ رغم أن السلطة التنفيذية ممنوحة للوزير الأول، حسب أحكام الدستور إلا أن المشرع الجزائري على غرار نظيره الفرنسي منحها اختصاص السلطة الإدارية المستقلة لتمارسها في بعض القطاعات المحررة، إذ يمكنها سن قواعد عامة ومجردة لوضع التفاصيل اللازمة لتنفيذ القوانين وتنظيم القطاع الذي تشرف عليه، ويعتبر ذلك نقلا لإختصاص السلطة التنفيذية بإصدار الأنظمة، فالسلطة الإدارية المستقلة تمارس هذا الاختصاص بعيدا عن إجراءات التفويض وذلك بأداء مهامها في الضبط الاقتصادي.²

أولا: مفهوم السلطة التنظيمية المسموح بها لهيئات الضبط الإقتصادي

إن فكرة السلطة التنظيمية يمكن إستخلاصها من مجموع قرارات إدارية، هذه الأخيرة عبارة عن أعمال قانونية تقوم بإصدارها الإدارة وتنتشئ بواسطتها حقوقا، كما تفرض إلتزامات

1 فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص 27.

2 رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، 2009-2010، ص 19.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

على الأفراد دون إنتظار قبولهم، فالقرارات الإدارية تنقسم بدورها من حيث عموميتها إلى نوعين أو قسمين: قرارات إدارية فردية، وأخرى إدارية تنظيمية.¹

فقد خول المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة سلطة إصدار أنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد العامة والمجردة لتطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية سابقة²، وتتخصر سلطة التنظيم للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بين مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.³

(1) تعريف الإختصاص التنظيمي: يمكن تعريف الإختصاص التنظيمي الممنوح للسلطة الإدارية المستقلة على أنه: «الوسيلة القانونية الممنوحة لها في حدود النصوص التشريعية المنشئة قصد تمكينها من ضبط النشاطات الاقتصادية كل سلطة حسب المجال الخاص بها».⁴

نقصد بهذا الإختصاص التنظيمي مجموعة قرارات إدارية عامة، مجردة وملزمة ويتمثل هدفها في تنظيم المرافق والمصالح العامة لهذا فإن إصدارها يدخل أيضا في اختصاص الهيئات الإدارية المستقلة، أو كما يطلق عليها تسمية اللوائح الإدارية التي تصدرها السلطة

1 تعرف القرارات الإدارية الفردية بأنها: "يعد القرار الإداري انفراديا لأنه ناتج عن إدارة واحدة أو أنه صادر من جانب واحد" للتفصيل أكثر راجع: عبد المجيد جبارة، مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة عدد1، لسنة 1995 ص15، وتعرف القرارات الإدارية التنظيمية بأنها: "اللوائح التنظيمية بأنها اللوائح التي تصدر لتنظيم المرافق العامة". للتفصيل أكثر راجع: قارش أحمد، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة -الجزائر، عدد 04، السنة 2014، ص12.

2 رضواني نسيم، مرجع سابق، ص 11.

3 حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، 2006، ص 83.

4 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص 9.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

التنفيذية والتي تأخذ شكل قرارات، والتنظيم يمكن أن يصدر على شكل مراسيم أو قرارات بصفة مستقلة أو في صورة تفويض من السلطة الأصلية أو أنها سلطة تشمل المجال الذي يخرج عن إختصاص المشرع فيعود لرئيس الجمهورية ومجال التنفيذ يعود لرئيس الحكومة.¹

(2) مميزات الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي: باستقراء القوانين المتعلقة بسلطات الضبط الاقتصادي التي تمارس الإختصاص التنظيمي بصورة فعلية يمكن إبداء الإستنتاجات التالية:

- هي سلطة مقيدة وتخضع للرقابة ومحدودية الإختصاص.
- تتجلى الصفة الإستثنائية للإختصاص التنظيمي لكونه إختصاص فرعي وثانوي.
- هي تشارك السلطة التنفيذية ذات الإختصاص العام بسلطة تنظيمية خاصة وبصفة فرعية بموجب القانون المخول لها (تقديم آراء، إقتراحات وتوصيات، إعداد الأنظمة التطبيقية).
- يتميز هذا الإختصاص بكونه جد ضيق وتتصف بالتبعية بالمقارنة بالسلطة التنظيمي الوطنية، وهي فرعية عن السلطة التنفيذية الأصلية.
- يتميز الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي بكونه إختصاص تقني وخاص.
- الهيئات التي تساهم في السلطة التنظيمية تتميز بإختصاصها المحصور في صلاحياتها الإستشارية في المجال التقني والتنظيمي.²

1 بوعيش ليلة - شولاق نريمان، الإختصاص التنظيمي للجنة تنظيم البرصة عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2014-2015، ص 06.

2 فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص ص 96-102.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ثانيا: النتائج القانونية المترتبة عن الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي يترتب على منح الإختصاص التنظيمي للسلطة الإدارية المستقلة آثار مهمة في ترشيد وإرساء قواعد قانونية هادفة بعيدا عن الضغوطات السياسية في الحياة الاقتصادية لكن هذا من الناحية القانونية يطرح إشكالا دستوريا¹، وبالرجوع إلى الدستور الجزائري نجده قد حصر في التعديل الدستوري الأخير سنة 2016 الصلاحيات التنظيمية في يد رئيس الجمهورية والوزير الأول، طبقا للمادة 143 من الدستور:

«يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير المخصصة للقانون يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول»².

ومن خلال هذه المادة نلاحظ أن الصلاحيات التنظيمية في الأصل هي من إختصاص السلطة التنفيذية لكن بإستحداث السلطات الإدارية المستقلة تم خرق مبدأ الإختصاص التنظيمي المعمول به دستوريا، وهو ما أثار فينا التساؤل عن مدى دستورية الإختصاص التنظيمي الممنوح لهيئات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي؟

1) عدم دستورية الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط المستقلة: إن المبدأ هو احترام الفصل بين السلطات وليس ثلاثية السلطات، فالدستور نص على إنشاء العديد من المؤسسات الدستورية وهذا التعدد مصدره الدستور ولكي ندرج سلطات الضبط المستقلة ضمن هذا التعدد لا بد من وجود نص دستوري يقضي بإنشائها وهذا غائب، لكن نص الدستور على إنشاء مؤسسات أخرى غير السلطات الإدارية المستقلة وهذا يفهم منه عدم

1 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص ص 9-10.

2 قانون رقم 01-16، المؤرخ في 06 مارس 2016، يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد14، مؤرخة في 07 مارس 2016.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

دستوريتها وربطها بمبادئ الدستور وعلى هذا الأساس كان يمكن أن يشير الدستور إلى إمكانية إنشاء مثل هذه السلطات ليكون إنشاؤها شرعي.¹

يمكن القول بأن الدستور الحالي نص على إنشاء العديد من المؤسسات الدستورية ولم يذكر سلطات الضبط المستقلة بصورة مباشرة وصریحة، بل لم يدرجها ضمن أي من المؤسسات الدستورية المذكورة، ما يفهم منه أن هذه السلطات الأخيرة غير دستورية، أما في الحالة الثانية التي تتعلق بإدراج السلطات الإدارية المستقلة ضمن النظام الدستوري بمجرد إخضاعها للقواعد الدستورية، هذا التكامل مع قواعد القانون الدستوري يشكل مجرد اختصاص في النظام القانوني دون معالجة المسألة، غير أن هناك طريقتان لإدراجهما ضمن الدستور.

إما ظهور فئة قانونية مجردة ككيان معين، وإما أن يخصص لها عنوان جديد أو تدرج في أي موقع من الدستور وإضفاء الطابع الدستوري على هذا النوع من المؤسساتي تطلب نموذج السلطات الإدارية المستقلة يتوافق مع تحولات عميقة في الدولة.²

(2) تخويل الصلاحيات الدستورية للسلطة التنفيذية وهيئات الضبط الاقتصادي: من خلال تخويل الصلاحيات الدستورية نجد أن المشرع الجزائري من جهة يمنحها للسلطة التنفيذية ومن جهة أخرى يخرق هذا المبدأ ويمنحها لهيئات الضبط الاقتصادي.

1 شمون علجية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، 2018، ص ص 45-46.

2 شمون علجية، نفس المرجع السابق، ص 46.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أ /المبدأ العام في سن النصوص التنظيمية

بالعودة إلى الدستور نجد أن الصلاحيات التنظيمية هي إختصاص أصيل للوزير الأول ورئيس الجمهورية، ومعنى ذلك أن السلطة التنفيذية تختص بممارسة السلطة التنظيمية دون غيرها واستثناء خرج المشرع عن هذا المبدأ بمنح السلطات الإدارية المستقلة صلاحية وضع أنظمة تتصف بالعمومية والتجريد¹، والمبدأ العام في سن النصوص التنظيمية يعود للسلطة التنفيذية طبقاً للمادتين 99 و143 من دستور 2016.

والأساس القانوني للسلطة التنظيمية المستقلة لرئيس الجمهورية يتجلى في الفقرة الأولى من المادة 143، التي تنص على: «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير مخصصة للقانون... الخ»².

فالمقصود من الفقرة السابقة أن المؤسس الدستوري ترك المجال مفتوحاً لرئيس الجمهورية لتنظيم المسائل الغير مخصصة للقانون والتي يختص فيها البرلمان بالتشريع.³ يمكن القول إذن، أن الصلاحيات الدستورية الممنوحة للسلطة التنفيذية لممارسة الإختصاص التنظيمي وعلى رأسها رئيس الجمهورية والوزير الأول وهو مبدأ عام في سن القوانين التنظيمية، ومعنى ذلك أن المؤسس الدستوري فتح المجال لرئيس الجمهورية لتنظيم المسائل الغير مخصصة للقانون، أي المسائل التي تخرج عن إختصاص البرلمان في مجال التشريع وتتخذ شكل مراسيم رئاسية ومن ثم يعتبر المؤسس الدستوري قد قيد إختصاص البرلمان ووسع من إستقلالية رئيس الجمهورية في التنظيم ويعود أصل هذه الفكرة للقانون

1 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص 13.

2 قانون رقم 01-16، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

3 جغلاف حنان، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الفرنسي الذي يعتبر مصدر القانون الجزائري ويعزز صلاحية الجهاز التنفيذي على حساب الجهاز التشريعي لتوسيع صلاحيات السلطة التنفيذية بحجة السرعة في الإجراءات لمواجهة المسائل التي لا يمكن توقعها.

ب / خرق السلطات الإدارية المستقلة للمبدأ العام في ممارسة السلطة التنظيمية

بالرجوع إلى بعض النصوص المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة وبالخصوص قانون النقد والقرض وكذا القانون المنظم لعمليات البورصة، نجد المشرع حدد المجالات التي يمكن فيه السلطات الضبط الاقتصادي تنظيمها لذا فقد خرق المبدأ العام في ممارسة السلطة التنظيمية ولم يتقيد بالنصوص التنظيمية والتي لا تمنح أي تفويض وتنازل في الإختصاص التنظيمي، ومقارنة مع أحكام الدستوري بقي منح الإختصاص التنظيمي لغير السلطات التنفيذية يخالف مبدأ المشروعية، إذ هناك تباين واختلاف بين المصلحة الاقتصادية العامة للدولة والنصوص القانونية المنظمة لعمل السلطات فيها، وفي حالات أخرى نجد السلطات الإدارية المستقلة تمارس الإختصاص التنظيمي دون التقيد بالمجالات المخصصة لها في التنظيم، مثل سلطة البريد والمواصلات وكذلك اللجنة المصرفية.¹

ومن خلال ما سبق ذكره نلاحظ أن السلطات الإدارية المستقلة حتى وإذا لم تتعدى على الإختصاصات الدستورية الممنوحة للسلطة التنفيذية فهي لا تخلو من النقد، إذ ومن خلال التداخل بين السلطة التنفيذية وسلطات الضبط نجد أنها تتمتع بنفس الإختصاصات مع السلطة التنظيمية المنصوص عليها في الدستور.

1 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص 15.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

كذلك يلاحظ من خلال منح السلطة التنظيمية لغير السلطة التنفيذية وجود تداخل في الإختصاصات بإعتبار أن تنظيم المجالات كانت تنظمها السلطة التنظيمية لسلطات الضبط التي كانت تنظمها الثانية وهذا يقودنا إلى عدم إمكانية الفصل بين السلطات بحيث كان في ظل السلطات الدستورية التقليدية صعوبة الفصل في عمل كل واحد منها وأصبح حالياً تداخل الإختصاص بين السلطتين (السلطة التنفيذية وسلطات الضبط المستقلة) واستحالة الفصل بينهما ومن ثم خلق فوضى فيمركز إصدار القرار والمسؤولية.

الفرع الثاني: أساس تبرير الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي

نظرا للنقد الموجه للإختصاص التنظيمي الممنوح للسلطات الإدارية المستقلة دافع جانب من الفقه عن عدم تعارض هذه السلطات الإدارية مع أحكام الدستور، حيث أن الصلاحيات الدستورية التي هي كأصل عام للسلطة التنفيذية غير أن السلطات الإدارية كإستثناء تمارسه السلطة التنظيمية دون تعدي على أحكام الدستور، فالقضاء المقارن وبالخصوص القضاء الفرنسي تدخل بشدة لإضفاء طابع المشروعية على الإختصاص التنظيمي الممنوح لبعض السلطات الإدارية المستقلة أما القضاء الجزائري فسكت على ذلك رغم الفراغ القانوني الذي يكتنفه، ويمكن تبرير منح الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي في الأسس التالية: (أولاً) من خلال فكرة التفويض و (ثانياً) عن طريق فكرة التنازل عن الإختصاص و (ثالثاً) عن طريق فكرة الضبط الإقتصادي كأساس للسلطة التنظيمية.¹

1 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص 26.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أولاً: فكرة التفويض كأساس لمنح الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل المحدد قانوناً بممارسة جزء من صلاحياته في مسألة أو مسائل محددة إلى شخص آخر أو جهات أخرى ضمن الحدود الذي يسمح بها القانون فالتفويض لا بد أن يكون جزئياً لأن التفويض الكلي مخالف للقوانين والأنظمة¹، ويهدف التفويض لتحقيق المصلحة العامة، ويعتبر التفويض في الإختصاصات الإدارية جائزاً من الناحية القانونية وبعد كذلك وسيلة قانونية مهمة وفعالة في إنجاز الأعمال الإدارية بسرعة وكفاءة عالية.²

وقد إنقسم الفقه في تبرير منح الإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة إلى فريقين وهما: فريق أو ليرى أنا لسلطة التنفيذية هي صاحبة التفويض أما الفريق الثاني فيرى أن السلطة التشريعية هي صاحبة التفويض.

فالرأي القائل بإختصاص السلطة التنفيذية بالتفويض واستناداً إلى أحكام الدستور بإستقراء المادتين 99 و134 من دستور 2016، يتضح لنا أن السلطة التنفيذية هي صاحبة الإختصاص الأصيل في ممارسة السلطة التنظيمية ومن المنطق أن يكون التفويض صادر منها بإعتبارها تملك هذه الصلاحيات بموجب نص دستوري.

وتعتبر السلطة الإدارية المستقلة قد إستمدت سلطتها التنظيمية من فكرة التفويض العادي الممنوح للسلطة التنفيذية وهذا يعد إختصاص مؤسس المنشأ لها، وبالتالي إختصاصها التنظيمي ليس أصيل وإنما مفوض على أساس أن السلطات الإدارية المستقلة تنظم المسائل التقنية المستقلة بمجال كل سلطة وفي الحدود المرسومة لها قانوناً وهذا يدعم

1 فتوس خدوجة، الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص 71.

2 جغلاف حنان، نفس المرجع السابق، ص 27.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ويساهم في تحقيق عنصر الفاعلية والسرعة أمام تطور حاجيات الأعوان الاقتصاديين في السوق، كما أن السلطات الإدارية المستقلة لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للسلطة الوصائية لكنها تتواجد في وضعية تبعية إزاء السلطة التنفيذية، ويصعب الفصل بينهما ويدعم فكرة التفويض في الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على أنظمة سلطات الضبط إما رقابة لاحقة أو رقابة سابقة أو في سلطة الحلول من خلال الموافقة المسبقة على الأنظمة مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.¹

أما الرأي القائل بإختصاص السلطة التشريعية بالتفويض، وبالتدقيق نجد العكس بحيث ليس السلطة التنفيذية من فوضت إختصاصها لإصدار أنظمة وإنما السلطة التشريعية ويظهر ذلك من خلال النص التشريعي المنشأ للسلطات الإدارية المستقلة الذي يخول لها هذا الإختصاص.²

كذلك فالمادة 62 من الأمر رقم 03-11 يتعلق بالنقد والقرض تنص على ما يلي:

- «يخول المجلس صلاحيات بصفته سلطة نقدية في الميادين المتعلقة بما يلي:
- إصدار النقد، كما هو منصوص عليه في المادتين 10 و 11 من هذا الأمر،
 - مقاييس وشروط عمليات البنك المركزي (...)،
 - تحديد السياسة التقنية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها (...)،
 - منتجات التوفير والقرض الجديدة.....»³.

1 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص ص 27-28.

2 فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 74.

3 أنظر نص المادة 62 كاملا من الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر، عدد 52، مؤرخ في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر، عدد 50، مؤرخ في 01 أكتوبر 2010 معدل ومتمم بالقانون رقم 13-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 المتضمن قانون المالية لسنة

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

وبالرجوع إلى المادة 115 من دستور 1989 في فقراتها (03-05-16) التي تنص

على: «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور:

- شروط إستقرار الأشخاص (...)
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب (...)
- نظام البنوك والقروض والتأمينات (...)¹.

وفي المقابل نجد المادة 122 من دستور 1996 الفقرة (03-05-15) التي تنص:

«يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات التالية:

- شروط إستقرار الأشخاص (...)
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب (...)
- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقروض والتأمينات (...)².

ويتأكد لنا أن هذه الميادين تخص البرلمان وهي في نفس الوقت ميادين تقوم السلطة التقنية بتنظيمها، هذا ما يؤكد بدوره إفتراض أن السلطة التشريعية هي المالكة لهذه الصلاحية قد فوضت إلى البنك المركزي (مجلس النقد والقرض) المشرع في هذا المجال فتطبيقه المبدأ المشروعية لا يجوز لمجلس النقد والقرض أن يصدر نظاما مخالف لأحكام الدستور أو أن

2014، ج. ر، عدد 68 مؤرخة في 30 ديسمبر 2013، معدل ومتم بموجب الأمر رقم 17-10 المؤرخ في 11 أكتوبر 2017.

1 مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور لسنة 1989، ج. ر عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989 (معدل ومتم).

2 المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص التعديل الدستوري لسنة 1996

ج. ر، عدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل ومتم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002

ج. ر، عدد 25، الصادرة في 14 أبريل 2002، معدل ومتم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر

عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008 معدل ومتم بالقانون 16-01.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

يستحدث قواعد جديدة لم يأتي بها قانون النقد والقرض أو مخالفا له ولكن يبقى تأكيد مدى صحة هذه المبررات علما أن فكرة التفويض لاقت العديد من الإنتقادات.

أ- مدى صحة هذه المبررات

الأصل أن يكون النص الذي يجيز التفويض من مرتبة النص الذي يقرر الإختصاص الأصل أو أعلى منه درجة فالإختصاص المقرر بقانون لا يجوز التفويض به إلا بنص يسمح بذلك ويرد في أداة أعلى منه كالدستور، والملاحظ أن النص الدستوري منح الإختصاص الأصل للوزير الأول بسن الأنظمة التنفيذية المنصوص عليها في المادة 125 فقرة 2 والمادة 85 فقرة 2 من دستور 1996 المعدل والمتمم ولم يمنح إمكانية تفويض هذا الإختصاص لسلطة أخرى، في حين نجد النص التشريعي هو الذي يخول نفس السلطة، أي سلطة إصدار الأنظمة للهيئات الإدارية المستقلة، كما نرى أن السلطة التشريعية فوضت إختصاصه السلطة الضبط الاقتصادي يرغم إختلاف مجال عمل كل منهما، فالأولى مجالها التشريع بقوانين أما الثانية تصدر أنظمة تنفيذية، ويلاحظ أنه لا القانون ولا الدستور نص على تفويض السلطة التشريعية سلطتها، وعليه واجهت فكرة التفويض كأساس لتبرير منح الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي أو السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر عدة إنتقادات.¹

1 فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص ص 74-75.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ب- النقد الموجه لفكرة التفويض

رغم تبرير الفقه منح الإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة إستنادا إلى فكرة التفويض إلا أن هذه الفكرة ليست معيارا حقيقيا ولا تخلو من النقد وتخضع لجملة من الشروط:

أن يصدر التفويض بموجب نص قانوني من نفس درجة المانح للإختصاص أو بدرجة أعلى من هو لا يصح إلا بنص دستوري يسمح بذلك، كما لا توجد أي علاقة قانونية تربط السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة التنفيذية، في حين أن التفويض ستلزم وجود علاقة رئاسية بين الهيئة الأصلية للجهة المفوضة إليها، ولا يصح التفويض إلا بموجب نص دستوري بإعتبارها تمارس صلاحيات في الأصل هي للسلطة التنفيذية فوجود نص تشريعي لا يكفي بإعتبار الإختصاص التنظيمي الممنوح لبعض منها لا يطابق مبدأ الشرعية.¹

ثانيا: فكرة التنازل كأساس لمنح الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الاقتصادي

من الناحية القانونية يقصد بالتنازل هو القدرة على إتخاذت صرف معين في نطاق الإمكانيات القانونية للشخص الذي أصدر القرار الإداري، فالإختصاص دائما يستند إلى القانون، هو لا يتغير طالما أن القانون لا يتغير، والتنازل عنه يعني إسناده لشخص آخر كليا.²

فيمكن القول أن الإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة ما هو إلا تنازل أو نقلا لإختصاص، وهو يختلف عن التفويض كون التنازل في الإختصاص يعتبر نقل

1 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص 29.

2 فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 75.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

نهائي لإختصاص من الإختصاصات الممنوحة لهيئة أو سلطة ما إلى هيئة أو سلطة أخرى.

1) مبررات الأخذ بفكرة التنازل

يرى أنصار هذا الرأي أن ممارسة هيئات الضبط الإقتصادي جاء إستناد التنازل السلطة صاحبة الإختصاص الأصلي لها لممارسته بدلا عنها، وذلك لأسباب عديدة مباشرة وغير مباشرة فرضتها مقتضيات السوق الحرة، التي إستدعت من الدولة وأجهزتها التقليدية الانسحاب من الإقتصاد واستبدال الآليات الكلاسيكية للعمل بآليات حديثة للضبط وهو ما حتم على السلطة التنفيذية التنازل مجبرة عن جزء من إختصاصاتها لصالح هيئات يفترض أنها مستقلة وحيادية تمارس إختصاصها بكل نزاهة خدمة للمنافسة الحرة وهناك من الباحثين والعلماء من يرى عدة مبررات للأخذ بفكرة التنازل عن الإختصاص والتي تبرر بدورها شرعية الإختصاص التنظيمي لهذه الهيئات، غير أنهم إختلفوا في الجهة التي تتنازل عنه فهناك من يقول إن السلطة التنفيذية هي من ستتنازل وهناك من يقول إن السلطة التشريعية هي التي ستتنازل.¹

أ- تنازل السلطة التنفيذية عن إختصاصها التنظيمي: بعد الإنخراط في إقتصاد السوق إن سحبت الدولة تدريجيا من الحقل الإقتصادي ولم تسنده إلى السلطات الإدارية المستقلة بل أسندت لها مهمة ضبط النشاط الإقتصادي وتكون بذلك قد إستخلفت السلطة التنفيذية جملة من المجالات، إذ نقل لمركز ممارسة السلطة التنظيمية وخول للهيئات الإدارية المستقلة

1 شبوتي 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، قسم القانون العام، جامعة الإخوة منتوري- قسنطينة، 2014-2015، ص 133.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

مهمة ضبط القطاعات الحساسة كالبنوك والبورصة ومن ثم تكون السلطة التنفيذية تنازلت عن إختصاصها في إصدار الأنظمة التي تخص هاذين المجالين لهيئتي الضبط، ويرى هذا الاتجاه الذي أثرت حوله مدى دستورية هذه السلطة التنظيمية في الجزائر كون مواد الدستور لم تخول الإختصاص التنظيمي لغير الوزير الأول وهناك من يرى أنه لا يمكن تبرير الإختصاص التنظيمي لهذه الهيئات إلا بفكرة التنازل عن السلطة.¹

ب- تنازل السلطة التشريعية عن إختصاصها: يستند هذا الاتجاه إلى أن السلطة التشريعية هي من تنازلت عن إختصاصها وذلك لعدة مبررات، فهناك من يرى إمكانية إضفاء الصفة التشريعية على مجلس النقد والقرض بإعتبار الأنظمة تشمل على قواعد عامة ومجردة تش بقوانين البرلمان.

وهناك من يرى أن بنك الجزائر ومجلس النقد والقرض يحتل مكانة المشرع في المجالات النقدية والمالية ودفعتهم بإتهامهم بإغتصاب اختصاصات السلطة التشريعية لكن هذا القول قد تم برضى السلطة التشريعية التي صادقت على قانون النقد والقرض ومن ثم تخلت عن إختصاصها لهذا الأخير. وبالنظر إلى الطبيعة القانونية للأنظمة نجده عمل تشريعي(المادة 64 فقرة 2 من قانون النقد والقرض وكذلك المادة 24 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض يستوجب نشرها في الجريدة الرسمية)²، وعلى غرار فكرة التفويض في الإختصاص لم تسلم فكرة التنازل في الإختصاص من النقد.

1 فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص ص 76-77.

2 فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 77.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

(2) النقد الموجه لفكرة التنازل

لا يمكن الأخذ بهذه الفكرة كأساس لتبرير منح الإختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة لعدة جوانب أهمها:

• الطبيعة القانونية للسلطات الإدارية المستقلة لا تسمح بوجود أي علاقة تبعية بينها وبين السلطة التنفيذية.

• لا يمكن الأخذ بفكرة التنازل في الإختصاص مالم توجد علاقة تبعية وصائية بين السلطة أو الهيئة المتنازلة عن الإختصاص والسلطة المتنازل لها، فالتنازل في الإختصاص يعني النقل النهائي أو الكلي للاختصاص من سلطة إلى سلطة أخرى وهذا لا يوجد في السلطة الإدارية المستقلة بإعتبار الاختصاص التنظيمي محصور في مجالات محددة، إضافة إلى ذلك التدخل المستمر للسلطة التنفيذية في الصلاحيات التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة وذلك عن طريق الرقابة السابقة أو اللاحقة.¹

ثالثا: مهمة الضبط الاقتصادي كأساس لمنح الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط

الاقتصادي

تعد السلطات الإدارية المستقلة بمثابة آليات إقتصادية جديدة وجدت لتخلف الإدارة الكلاسيكية في ضبط الأنشطة الإقتصادية والمالية، فهي هيئات إدارية مستقلة تستعين بها الحكومة في إنجاز أعمال دقيقة وفنية، فتعمل على إيجاد التوازن الفعلي بين إمتيازات السلطة العامة منجهة ومهمة الضبط منجهة أخرى، فالإختصاص التنظيمي الممنوح لها تبرره المصلحة الإقتصادية العامة.

1 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص ص30-31.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ففي بداية التسعينات عرفت الجزائر بداية الانتقال من الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق، حيث حصلت تحولات مؤسساتية وهيكلية، وهذا في إطار سياسة إزالة التنظيم¹ الشيء الذي جعلها تنتقل من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة (منظمة) وعلى هذا الأساس فإن انسحاب الدولة من الفضاء الإقتصادي وجب إيجاد هيئات تخولها سلطة الضبط في مثل هذه السلطات الإدارية المستقلة وتبنت للنمط الغربي في ذلك على إعتبارنا لإدارة التقليدية لمتعد بإمكانها إحتواء هذا التحول ومسايرت هو هذا قصد ضمان مبدأ التخصص وكذا تحقيق الفعالية في ضبط المجال الاقتصادي.²

يعتبر الفقه الفرنسي أن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة للقيام بمهمة الضبط وتزويدها بالسلطة العامة، تقنية جديدة في تحقيق المصلحة الوطنية وتحقيق المساواة بين الأعوان الإقتصاديين والعدالة الاجتماعية.

أدت المصلحة الإقتصادية العامة اليوم إلى قلب الموازين وأصبحت تحضر ظاهرة توسيع المصادر الشكلية للقانون الإداري، وذلك بمنح الإختصاص دون وجود نص وهذا بدورها دفع إلى وجود صراع لتطبيق القانون وعمله.

إذ أصبح هناك فرق بين الإختصاص التنظيمي العام والإختصاص التنظيمي الخاص والإختصاص التنظيمي الوطني والإختصاص التنظيمي المحلي، والإختصاص الشامل والإختصاص التنظيمي التقني، هذا كله يقترن بظهور أفكار ونظريات جديدة لمحاولة فهم

1 جغلاف حنان، نفس المرجع السابق، ص 31.

2 أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، 2006-2007، ص 5.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

القانون عامة وخاصة القاعدة القانونية ومن وجهة نظر الفقه يعتبر عمل مكمل في تطبيق القانون.¹

ويمكن أن نستنتج أنه تم التضحية بمبدأ المشروعية الدستورية على حساب النصوص التنظيمية وأصبح يميز بين الإختصاص التنظيمي العام الذي هو من صلاحية السلطة التنفيذية والإختصاص الخاص والإختصاص الفرعي، والهيئات الإقليمية وكذلك المعاهد المتخصصة، وإمتدا لإختصاص إلى أشخاص القانون الخاص مثل: الفدراليات الرياضية والمنظمات المهنية، وكما يرى الفقه الفرنسي ويلج على ضرورة تعديل الدستور وإدراج السلطة التنظيمية الخاصة التي تمارس السلطات الإدارية الفرعية.

المطلب الثاني: دستورية الإختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة في

القانون المقارن

خول المشرع الجزائري بعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي قصد تحقيق الضبط الإقتصادي كسلطة إصدار الأنظمة، وهذه الأنظمة تتمثل في وضع مجموعة من القواعد ونصوص تشريعية وتنظيمية سابقة، ويسمى البعض بالسلطة التنظيمية التطبيقية.²

وبالنسبة للقانون المقارن، في فرنسا مثلا نجد الدستور الفرنسي في المادة 21 تنص على أنه: «يسند للوزير الأول مهمة السهر على تنفيذ القوانين ويمارس السلطة التنظيمية إلى جانب رئيس الجمهورية»، ومن ثم لم يحدد المشرع الفرنسي أي هيئة أخرى تتمتع بالإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط المستقلة، فتدخل الفقه في محاولة لإيجاد حلول

1 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص ص 31-32.

2 حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 84.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

فقهية (فرع أول)، كما برز الإجتهد القضائي (فرع ثانٍ)، وموقف التشريع الجزائري من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة (فرع ثالث).

الفرع الأول: الحلول التي جاء بها الفقه

ثار النقاش حول صلاحية السلطة التنظيمية فهناك من يعارض دستوريته (أولاً) وهناك من يدافع على دستوريته وشرعيتها (ثانياً).

أولاً: عدم دستورية الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي

يرى جانب من الفقه الفرنسي عدم دستورية الإختصاص التنظيمي الممنوح لهيئات الضبط الإقتصادي، مستندا في ذلك إلى نص المادة 21 من دستور 1958 التي تنص: «الوزير الأول هو الذي يقوم بمهمة السهر على تنفيذ القوانين، ويمارس الإختصاص التنظيمي إلى جانب رئيس الجمهورية».

فالمادة إذن، منحت الإختصاص التنظيمي التنفيذي العام للوزير الأول وتعتبر السلطة الإدارية قد حلت بذلك محلا لسلطة التنفيذية، النتيجة تطرحت ناقضا مع مركز الاستقلالية الضرورية لعملها بأن آلية الضبط هو فهم أن جلوسكسوني أجنبى خارج عن الثقافة الفرنسية، وهو يتنافى مع الإقتراح العام ويطرح مشكلا لمبدأ الديمقراطية.

فحسب المادة 34 من الدستور الفرنسي التي خولت للبرلمان صلاحية تحديد القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة، فالتفويض الممنوح دستوريا يسمح للمشرع بتعديل هذه الاختصاصات وبغياب هذا التفويض أن

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

النصوص التشريعية التي تخول للسلطات الإدارية المستقلة إصدار قرارات تنظيمية هي مشوبة بعدما لدستورية.¹

ثانيا: شرعية الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الإقتصادي

أما الإتجاه الفقهي الثاني المدافع على الإختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة الذي لم يخالف المادة 21 من الدستور الفرنسي، يرى أن السلطة التنظيمية التي ظهرت غالبا في النظام العام CMF يشكل معايير عامة ذات قيمة تنظيمية لأن هذه الهيئة وافقت عليها سلطة تشريعية من أجل إصدار نماذج عامة ومجردة، هذا التفويض للسلطة التنظيمية يعد من إمتيازات السلطة العامة لكنها ليست تامة وليس مصادق عليها مما يثير دستوريته بشرط أن يكون محدد أو تابع، فالسلطات الإدارية المستقلة تنفرد بوضع القواعد التي تحكم عملها مما يجعلها تملك سلطة لائحية، وتضع اللوائح الخاصة بتنظيم المجتمع في بعض المجالات، مثلا للجنة الوطنية للاتصالات والحريات، ومثل قواعد التعديل السياسي والحملات الانتخابية.²

الفرع الثاني: الحلول التي جاء بها القضاء

على غرار الفقه قدم القضاء رأيه هو الآخر حول هذه الإشكالية، حيث وضح موقفه بأن الدستور عندما منح الاختصاص للوزير الأول فهذا لا يعني عدم إمكانية منح هذا الإختصاص لهيئة أخرى، لكن في الإطار المحدود فيه. ولعل أبرز مثال عندما تم منح السلطة التنظيمية للجنة الوطنية للاتصالات والحريات CNCL، حيث لم تشكل عائقا عندما

1 فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع

القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2010، ص ص 87 - 88.

2 فتوس خدوجة، نفس المرجع السابق، ص ص 89-91.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

حدد مجال ممارستها للسلطة التنظيمية في إطار محدد، ونفس الشيء بالنسبة لإنشاء المجلس الأعلى للسمعي البصري CSA، حيث يتوجب عليها أن الإختصاص التنظيمي لطبيعة عملها الذي يتسم بالتقنية وذلك لفعاليتها من الناحية التطبيقية لتحقيق غرضها الإقتصادي.¹

أولاً: حلول المجلس الدستوري

إن الحجج المقدمة لتأكيد عدم دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط كانت محل إنتقاد من طرف المجلس الدستوري الفرنسي حيث أنه ومن خلال القرار 86-217 المؤرخ في 18 سبتمبر 1986 والمتعلق باللجنة الوطنية للإتصالات والحريات بدأ المجلس تعديلاته بالنص على أحكام المادتين 21 و13 من الدستور واللتين تتصان على أن إدارة الوزير الأول هي بمراعاة السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية، بالتالي يعتبر الوزير الأول ورئيس الجمهورية هما صاحب الإختصاص التنظيمي على المستوى الوطني، مع ذلك لا تعتبر في أي حال من الأحوال عائقاً للاعتراف بالسلطة التنظيمية لهيئات أخرى للوزير الأول، وعليه يجب أن تكون السلطة الممنوحة في مجال محدود وفي إطار محدد بالقوانين والأنظمة فهي سلطة خاصة ومقتصرة على تنفيذ القانون والتي يجب أن تحترم ليس فقط القوانين بل أيضا الأنظمة.²

1 بوعيش ليلية - شولاق نريمان، الإختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، 2014-2015، مرجع سابق، ص 18.

2 منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، علوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2015 - 2016، ص ص 85 - 86.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

فالدستور الذي منح للوزير الأول السلطة التنظيمية التنفيذية للقوانين، يعني أن القانون لا يمكنه أن يمنح هيئة أخرى سلطة اتخاذ مقاييس تطبيقية عامة للقوانين وإنما يكون فقط بمقدار عملها وبمقاييس تكون محدودة بالقدر الذي تتصرف وتستمر فيه.¹

وإنطلاقاً من كل هذا فإن السلطة التنظيمية الوطنية تقوم بتحديد العناصر الأساسية وليس لسلطات الضبط سوى تنظيم التدابير التفصيلية وبالتالي السلطة التنظيمية الممنوحة لسلطات الضبط هي تابعة وتأتي في المرتبة الثانية، أي أن تحديد المبادئ العامة هو من إختصاص السلطة المحددة دستورياً، أما السلطة التنظيمية لسلطات الضبط تتكفل وتختص بوضع العناصر والقواعد التفصيلية لها فقط، يعني أن لها إختصاص تكميلي.²

ثانياً: حلول مجلس الدولة

في البداية كان مجلس الدولة الفرنسي متردداً في مسألة الإعتراف بالإختصاص التنظيمي لهيئة أخرى سوى الوزير الأول، ويظهر ذلك في رأي الجمعية العامة لمجلس الدولة سنة 1968 الذي أصدر تحفظاً حول الملائمة الدستورية لمشروع قانون يمنح للسلطة التنظيمية للمجلس الوطني للتعليم العالي، لكن القاضي الإداري سمح للوزير بممارسة سلطة تنظيمية لأجل سن بعض الخدمات أو القطاعات لكن بتفويض من المشرع أو الوزير الأول.

1 فرحاني محمد زكرياء، الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي

حقوق وعلوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح-ورقلة، 2016-2017، ص 15.

2 منصور داود، مرجع سابق، ص 87.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

غير أن مجلس الدولة غير موقفه بعد أن رفض الإعتراف بالسلطة التنظيمية في المبدأ الوزري دون تفويض، لكنه قبل الإختصاص التنظيمي للوزير في حالة واحدة وهي وجود نص خاص وفي حدود معينة وحسب قطاع نشاطه.¹

حيث أجتهد أيضا بهذا الشأن وسمح بالإختصاص التنظيمي للهيئات الثانوية التي من بينها الهيئات الإدارية المستقلة، بالفدر الذي حدده القانون لكي يقوم بتطبيق ما نص عليه هذا الأخير، ومن إجتهادات مجلس الدولة حول سلطات الضبط الاقتصادي في سنة 2001، حيث صرح بأن هذه الأخيرة بالتقنية، مثال في مجال البورصة فالقانون منح جزء من هذه السلطة التنظيمية لهذه الهيئات المستقلة كلجنة عمليات البورصة وهيئة ضبط الإتصالات، فهذه الهيئات هي التي تضمن التفاعل بين القانون والفعل، وهذا لأجل الاستمرار الحسن لتطور كل الأعمال على أرض الواقع.²

ويمكن القول في الأخير بأن إجتهادات مجلس الدولة جاءت متوافقة، وما أكده لما قرره المجلس الدستوري، لذا فإنسجام الإجتهاد القضائي الدستوري والإداري الفرنسي حول دستورية السلطة التنظيمية لهيئات الضبط المستقلة يزيد من فاعلية ومصادقية السلطة التي تتمتع بها هذه الأخيرة.

الفرع الثالث: موقف التشريع الجزائري من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة.

حول المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة سلطة إصدار الأنظمة وهذه السلطة تختص بها دستوري السلطة التنفيذية مجسدة في رئيس الحكومة، الذي يسهر على

1 فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص ص 94 - 95.

2 فرحاني محمد زكرياء، مرجع سابق، ص 15.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

تنفيذ القوانين والتنظيمات، في حين نجد نصوصا تشريعية يخول نفس السلطة أي سلطة إصدار الأنظمة لهيئة إدارية مستقلة، وبدفعا التساؤل عن مدى توافق وانسجام السلطة التنظيمية للهيئات الإدارية المستقلة مع نصوص الدستور في المادتين 85 و 125 من دستور 1996؟ في هذا الشأن نجد غياب أي تبرير قانوني أو قضائي، حيث لم تظهر إجتهاادات القضاء في هذا الشأن ولم يتدخل المجلس الدستوري الجزائري لتوضيح الأمر بخلاف التشريع المقارن خاصة منها الفرنسية حيث تدخل محلها الدستوري في عدة مناسبات لتبرير أساس ممارسة سلطة ضابطة لسلطة إصدار أنظمة¹، وأمام غياب تبريرات المشرع الجزائري يمكن القول أنه لا يوجد تعارض بين أحكام ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة للسلطة التنظيمية مع أحكام الدستور لعدة أسباب، حيث أن المشرع الجزائري أحاط هذه السلطة بقيود موضوعية (أولا) وأخرى شكلية أو إجرائية (ثانيا).

أولا: القيود الموضوعية

تتمثل على الخصوص في تحديد وحصر مجال ممارسة السلطة التنظيمية من طرف السلطة الإدارية المستقلة، فمنح المشرع السلطة التنظيمية لسلطات الضبط، هو منح قاصر فقط على القطاع الذي تشرف عليه، فالمشرع منحها إياها لتحديد التنظيمات المتعلقة بالقطاع الذي تضبطه شريطة احترام تسلسل الصلاحيات، وليس سلطة تنظيمية عامة كذلك التي يتمتع بها الوزير الأول، وصفها بأنها سلطة تنظيمية خاصة.²

1 حدري سمير، مرجع سابق، ص 85.

2 رضواني نسيم، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة - بومرداس، 2009 - 2010، مرجع سابق، ص 44.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ثانيا: القيود الشكلية

وهو الإجراء الذي يتخذه الوزير المكلف بالمالية في قرار الموافقة على مشاريع أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها لتصبح أنظمة بمضمونها الحقيقي والقانوني قابلة للتنفيذ بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

أما مجلس النقد والقرض، فإن المحافظ ملزم بتبليغ مشاريع الأنظمة للوزير المكلف بالمالية وله 10 أيام لطلب تعديلها قبل إصدارها خلال يومين من موافقة المجلس عليها.¹ ويمكن القول على هذا الأساس، أن دستورية السلطة التنظيمية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، بإعتبار أن سلطة إصدار أنظمة مازالت محتكرة من طرف السلطة التنفيذية تأسيسا على ما سبق ذكره يمكن القول بدستوريته.

1 حدري سمير، المرجع السابق، ص ص 85 – 86.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المبحث الثاني

مظاهر عدم الإستقلالية وخضوع الإختصاص التنظيمي للرقابة القضائية

لقد نظم القانون المجالات التي يمكن أن تتدخل فيها سلطات الضبط الاقتصادي عن طريق التنظيم لإصدار أنظمة مختلفة حسب القطاعات، بهدف تقنين ممارسة النشاطات الاقتصادية دون خضوعها لا للرقابة الوصائية ولا الرئاسية، وفي مقابل ذلك تخضع في إصدارها الأنظمة لبعض القيود والرقابة، وذلك من خلال تدخلا لسلطة التنفيذية في إطار هذه الأنظمة وخضوعها للرقابة القضائية، فمثلا: يتمتع كل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة بصلاحيات تنظيمية حقيقية، فكل سلطة في مجال إختصاصها تخضع إلى رقابة السلطة التنفيذية عن طريق إجراءين، يتمثل أولهما في إجراء القراءة الثانية¹. حيث يمكن تسمية هذا الإجراء بمرحلة الرقابة الداخلية أو الرقابة السابقة على إصدار القرار، كونها تتم قبل إتخاذ القرار شكله النهائي وحيازته القوة التنفيذية، فهو مازال في طوره الأول كم شروع ابتدائي فقط.

فالأنظمة الذي يتخذها مجلس النقد والقرض لا تكون قابلة للتنفيذ ولا تحوز القوة التنفيذية من يوم الموافقة عليها من طرف المجلس، بل لابد أن تبلغ أولا إلى الوزير المختص الذي له حق طلب تعديلها قبل إصدارها.²

1 مجامعة زهرة، وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013 - 2014، ص 30.

2 ديب نذيرة، استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، 2011-2012، ص 96.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أما الإجراء الثاني فهو الموافقة، في الرقابة على الأنظمة الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها¹، فإذا كانت أنظمة مجلس النقد والقرض قبل إصدارها تخضع لإجراءات القراءة الثانية، فإن أنظمة لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تخضع لإجراء آخر وهو الموافقة، حيث تنص المادة 32 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، أي أن هذه اللجنة تمارس إختصاصها عن طريق إصدار أنظمة لكن بعد موافقة وزير المالية عليها.²

من خلال ذلك سنتطرق إلى دراسة الطعون المختص بها القاضي الإداري ضد أنظمة الضبط الاقتصادي (مطلب أول)، ثم الأساس القانوني لإختصاص القضاء الإداري (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول:

الطعون المختص بها القاضي الإداري ضد أنظمة هيئات الضبط الاقتصادي

هناك نوع آخر من الرقابة فرضه القانون وهي الرقابة القضائية من خلال البحث عن مجال تدخل القاضي في الصلاحيات التنظيمية في مجال الضبط الاقتصادي ويمكن تحديد القاضي المختص بل نظر في القرارات التنظيمية الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي.³

1 جامعة زهرة، مرجع سابق، ص 32.

2 تنص المادة 32 على ما يلي: "يوافق على اللوائح التي تسنها اللجنة عن طريق التنظيم، وتنتشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مشفوعة بنص الموافقة". مرسوم تشريعي رقم 93 - 10 مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج. ر، عدد 34 صادرة في 23 ماي 1993، معدل ومتمم بموجب الأمر 96 - 10 مؤرخ في 10 جانفي 1996، ج. ر، عدد 03 المؤرخة في 14 جانفي 1996 معدل ومتمم بموجب القانون رقم 03 - 04 مؤرخ في 17 فيفري 2003، ج. ر، عدد 11، الصادرة في 18 ذو الحجة عام 1423 الموافق لـ 19 فيفري 2003، مرجع سابق.

3 جامعة زهرة، نفس المرجع السابق، ص 34.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

بالإستناد إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية والقانونية العضوي رقم 98-01¹ كما يمكن الإستناد إلى قوانين المؤسسة لسلطات الضبط الاقتصادي والبحث عن مدى التوافق بينهما وبين القانونين السابقين فيما يتعلق بتحديد القاضي المختص. فالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد سواء المادة 800 والتي تحدد الهيئات التي تنظر المحاكم الإدارية في القرارات الصادرة عنها وكذلك المادة 801 المتعلقة بمجال إنعقاد إختصاص المحاكم الإدارية وأيضا المادة 901 المتعلقة بالمجال الموضوعي لإنعقاد إختصاص مجلس الدولة بالنظر في القرارات.

أما المادة 2/901 جاء فيها أن مجلس الدولة ينظر في القضايا المخولة له عن طريق نصوص خاصة.²

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 98-01 وبالتحديد المادة 01/09 التي تنص على: «يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في: الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية».³

وبالقياس يمكن إدراج مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي ضمن مفهوم الهيئات العمومية الوطنية، لأن المفهومين لهما خصائص مشتركة أهمها الإستقلالية وعدم الخضوع

1 قانون عضوي رقم 98 - 01 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر عدد 37، الصادرة في 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11 - 13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج. ر، عدد 43 صادرة في 03 أوت 2011، معدل ومتمم بالقانون رقم 18 - 02 المؤرخ في 04 مارس 2018، ج. ر، عدد 15 صادرة في 07 مارس 2018.

2 مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص 35.

3 قانون عضوي رقم 98-01 يتعلق بالاختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله معدل ومتمم بالقانون رقم 18-02، نفس المرجع السابق.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

للرقابة الوصائية، والإستنتاج المتوصل إليه هو أن القاضي هو المختص بالنظر في القرارات الصادرة عن سلطات الضبط بصفة عامة وهو قاضي مجلس الدولة والأساس في ذلك نص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاص مجلس الدولة، وهناك أساسا آخر يتعلق بالقوانين المنشئة للسلطات الضبط والتي تنص أغلبها على أن مجلس الدولة هو الجهة التي تنظر في منازعات سلطات الضبط، سواء تعلق الأمر بقراراتها التنظيمية أو الفردية، مثل: منح التراخيص والإعتمادات، وذلك لممارستها لوظيفتها الرقابية أو التحكيمية أو العقابية ماعدا بعض الحالات الإستثنائية يختص بها القضاء العادي.¹

ومن خلال ذلك سنتطرق إلى تحديد المعايير الخاصة لهيئات الضبط الاقتصادي المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة عنها (فرع أول)، كما ندرس الطعون ضد أنظمة هيئات الضبط الاقتصادية كإختصاص من إختصاصات مجلس الدولة (فرع ثانٍ).

الفرع الأول: تحديد المعايير الخاصة لهيئات الضبط الاقتصادي المتعلقة

بالقرارات الإدارية الصادرة عنها

يرى الأستاذ "زوايمية" أن تكييف السلطة المستقلة لا يمثل تكييفها حقيقيا، خاصة وأن الضبط يتعلق بوظيفة يمكن ممارستها بكيفيات مختلفة، فخلق الوظيفة دائما توجد جوانب مؤسسانية تحدد الطبيعة القانونية للهيئة، هذا ويمكن إستخراج الطبيعة القانونية الحقيقية لهذين السلطتين إنطلاقا من معيارين.²

1 مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص 36.

2 وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الدار البيضاء، الجزائر، ص ص 51-50.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أولاً: المعيار العضوي

ساد هذا العيار بعد الثورة الفرنسية، ومؤداه أن النزاع يكون إداري وبالتالي إختصاص الفصل فيه يعود إلى القضاء الإداري إن كان متعلق بشخص عام، حيث يمتاز هذا المعيار بسهولة تطبيقه، حيث يكفي أن يكون شخص من الأشخاص العمومية طرفاً في النزاع، حتى يصبح النزاع الإداري يعود الفصل فيه إلى القضاء الإداري.¹

والمقصود بالمعيار العضوي إذن حتمية الإعتماد على صفة الجهة، وفي مجال إختصاص القضاء الإداري، التركيز على صفة الجهة الإدارية صاحبة النشاط الإداري وطرف المنازعة الإدارية، دون الإعتبار لموضوع النشاط محل النزاع.

يمكن إعتبار المعيار العضوي من أبسط المعايير المعتمدة لتحديد إختصاص القاضي الإداري للنظر في موضوع النزاع المطروح عليه، فبمجرد أن تكون إحدى الهيئات الواردة في المادة 800 من قانون إ.م. إ طرفاً في النزاع مع مراعات الاستثناءات الواردة في المادة 802 من القانون نفسه.² حيث تنص المادة 800 الفقرة الثانية من القانون 08-09 المتعلق بقانون الإجراءات المدنية والإدارية على: «تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا، التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها».³

1 عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، (بدون سنة النشر)، ص 72.
2 معوشي أمينة - أوجدوب فتيحة، الإزدواجية القضائية وقانون الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة قانون الأعمال، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، 2014 - 2015، ص 11.

3 قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر، عدد 21 صادرة في 23 أبريل 2008.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

فالمشرع الجزائري في نص المادة 800 لم ينص على كون السلطات الإدارية المستقلة من بين تلك الأشخاص، هذا ما يجعلنا نبحث عن السند القانوني الذي يمكن إستنتاجه من منطلقين هما: القانون المنظم لإختصاص مجلس الدولة، والقانون المنظم لتلك السلطات.

1) القوانين المنظمة لإختصاص مجلس الدولة

تنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 (المعدل والمتمم) على: «يفصل مجلس الدولة إبتدائيا ونهائيا في: الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعات من إختصاص مجلس الدولة».¹

2) القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة

إن ما دعم أكثر إختصاص مجلس الدولة على أساس المعيار العضوي في النظر في قرارات سلطات الضبط المستقلة هو النصوص التأسيسية لهذه الأخيرة، إذ جاءت في مجملها مؤكدة لدور مجلس الدولة في فرض رقابته على قرارات سلطات الضبط المستقلة. فقد نصت معظم النصوص التأسيسية لسلطات الضبط المستقلة على إختصاص القاضي الإداري للنظر في الطعون ضد قراراتها، ما عدا مجلس المنافسة مستثناء بنص المشرع عن ذلك في القانون المنشئ لها إلا ما يتعلق بدعوى رفض التجميع.² هذا بالنسبة لمضمون المعيار العضوي، لكن يثور الجدل هنا حول مدى كفاية هذا المعيار كأساس لتحديد إختصاص القضاء الإداري بالنظر في القرارات الصادرة عن سلطات

1 قانون عضوي رقم 98-01 معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 18-02، مرجع سابق.

2 معوشي أمينة - أوجدوب فتيحة، مرجع سابق، ص 13.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الضبط الإقتصادي، فانقسم هذا الموقف بين آراء الفقه من جهة وموقف القضاء من جهة ثانية.

أ/ موقف الفقه من مسألة كفاية المعيار العضوي لإختصاص القضاء الإداري

بالنسبة لهذا المعيار فهناك آراء فقهية بالإضافة الى موقف القاضي، حيث يقول الأستاذ بوضياف عمار في هذا الموضوع أن: «كان من الأفضل بنظرنا وتقاديا لأي مخالفة لنصوص دستورية وكذلك مخالفة لقوانين عضوية والمحافظة على حجيتها ومكانتها وقدسيته، يجب أن يقتصر المشرع في قانون الإجراء المدني والإداري على إعادة صياغة المادة 09 من القانون العضوي حرفيا ودون تغيير وهو يرسم قواعد الإختصاص النوعي لمجلس الدولة».

كما يرى الأستاذ نصر الدين بن طيور أن: «إختصاص القاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة وفق نص المادة 153 من الدستور لا يدع أي مجال للشك في تنظيم مجلس الدولة وعمله واختصاصاته تكون بموجب قانون عضوي، وهو ما حصل بصدر القانون العضوي رقم 98-01، وحين كان منتظرا في القانون رقم 08-09 الذي هو مجرد قانون عادي، ألا يعدل فيما جاء به القانون العضوي لا بالإضافة ولا بالنقصان، والا أعتبر العمل غير دستوري لمخالفة المادة 153 من الدستور».¹

1 نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، دراسة نظرية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2013، ص ص 16-17.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ب/ موقف القضاء من المعيار العضوي

إعتبر القضاء الفرنسي سلطات الضبط المستقلة ذات طابع إداري تخضع الأعمال الصادرة عنها لإختصاص القاضي الإداري مثلها مثل الأعمال الإدارية الصادرة عن الإدارات التقليدية، أما المجلس الدستوري الفرنسي فكان له في حكمه المتعلق بمجلس المنافسة الفرنسي، أين أقرب الطابع الإداري لهذا الأخير نافيا عنه الطابع القضائي. أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فإن مجلس الدولة تطرق الى الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة بمناسبة قراره المتعلق بقضية "تيون بنك" ضد محافظ بنك الجزائر أين فصل في طبيعة اللجنة المصرفية معتبرا إياها سلطة إدارية مستقلة.¹

ثانيا: المعيار المادي

يرتكز المعيار المادي على طبيعة النشاط أو الصلاحيات التي يتمتع بها أحد الطرفين في النزاع، ويتمثل طبيعة النشاط في معيار المرفق العام، أما الصلاحيات التي يتمتع بها أحد الطرفين فتتجسد في معيار السلطة العامة.² وتأكيدا على المعيار المادي الموضوعي كأساس لإختصاص أو عدم إختصاص القاضي الإداري، ولأهمية هذا المعيار فإنه يمكن أن يستثنى بعض الإختصاصات بناء

1 نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص 17.

2 خلوفي رشيد، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية - بن عكنون، الجزائر 2002، ص 26.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

على المعيار الموضوعي، وهو ما جاءت به المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية¹، وكذلك القانون 08-12 المعدل والمتمم لقانون المنافسة.²

بناء على المعيار المادي الموضوعي، يتمتع القاضي الإداري بإختصاص النظر في قرارات سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي إستنادا على ثلاث عناصر أساسية:

1) السلطة العامة: ومؤداه أن الإدارة إذا تصرفت كسلطة عامة، أي مستعملة إحدى إمتيازات السلطة العامة، كإصدار القرارات الملزمة للأفراد، التنفيذ الجبري، نزع الملكية للمنفعة العامة، فإن عملها في هذه الأحوال يخضع لأحكام القانون الإداري وبالتالي يؤول الإختصاص بنظر المنازعات الناشئة إلى الهيئات القضائية الإدارية.

وفي المقابل فإن تجردت الإدارة من الإمتيازات كما هو الحال بالنسبة للعقود فإن عملها يخضع للقانون الخاص ويعود الفصل في المنازعات الى القاضي العادي.³

إن الإدارة بصفة عامة والسلطات المستقلة بصفة خاصة تتصرف كسلطة عامة وذلك في الحالات التي تستعمل سلطاتها الإستثنائية والغير مألوفة في القانون الخاص حيث يعود الإختصاص في منازعاتها للقاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة، أي يرتبط الإختصاص بنوع التصرف الذي قامت به هذه الهيئات وتكيفه على أنه من أعمال السلطة أو غير ذلك يؤكد على الأخذ بالمعيار المادي.⁴

1 معوشي أمينة - أوجدوب فتيحة، مرجع سابق، ص 19.

2 قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، يتضمن قانون المنافسة، ج. ر، عدد 36 مؤرخة في 02 جويلية 2008، معدل ومتمم بالأمر رقم 10-05 مؤرخ في 15 أوت 2010، ج. ر، عدد 46 مؤرخة في 18 أوت 2010.

3 عبد القادر عدو، مرجع سابق، ص 72.

4 معوشي أمينة - أوجدوب فتيحة، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

(2) **المرفق العام:** إن المقصود بالمرفق العام هنا هو التعريف العضوي والوظيفي في آن واحد، إنه كل نشاط تقوم به الإدارة والهيئات العامة وتستهدف إشباع حاجات ذات مصلحة عامة، حيث إن ميزة معيار المرفق العام تكمن في توسيعه مجالات إختصاص القاضي الإداري عكس معيار السلطة العامة¹، وهو ما تهدف إلى تحقيقه سلطات الضبط المستقلة، والسلطات الإدارية المستقلة عبارة عن هيئات تشرف على ضبط المرافق العمومية، وتهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، وذلك أنه تتاط لها مهام تنظيم السوق وبصفة أشمل فهي مهمة في الأصل كانت الدولة هي من تقوم بها، لكن بتغيير دور الدولة أحدثت هذه السلطات الإدارية بهدف ضبط المرافق العامة وتعمل لحساب الدولة وتعمل على تحقيق الاستقرار وشفافية المعاملات بين المتعاملين، وفي نفس الوقت تعمل على تنفيذ السياسة العامة في المجال الذي أنشأت من أجله.²

(3) **القانون الواجب التطبيق:** يمكن تحديد القانون الواجب التطبيق من خلال موضوع النزاع، ويعتبر موضوع النزاع العامل الحاسم في تحديد القانون الواجب التطبيق والقاضي المختص للفصل في المنازعة³. فإذا كان النزاع المطروح يثير قضية من قضايا القانون العام إنعقد الإختصاص للقضاء الإداري، وإذا كان النزاع يثير مشكلة من مشاكل القانون الخاص إنعقد الإختصاص للقضاء العادي. أما إذا كان النزاع بين شخص عام وشخص خاص، فإن القضايا التي تثيرها يمكن أن تكون من قضايا القانون العام أو من القانون الخاص، وبالتالي فإن الإختصاص ينعقد للقاضي الإداري، وقد

1 مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية (الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية)، الجزء الأول الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجماعية، الساحة المركزية - بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 122.

2 نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص 20.

3 معوشي أمينة - أوجدوب فتيحة، مرجع سابق، ص 21.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ينعقد للقاضي العادي، ويتجلى ذلك من خلال التمييز بين التصرفات الإدارية المنعزلة وبين التصرفات الإدارية المستمرة.¹

أ- التصرفات الإدارية المنعزلة: يبحث القاضي في التصرفات الإدارية المنعزلة إلى جملة من القواعد التي تنظم هذا التصرف إذ كان يخضع لنظام من أنظمة القانون العام كان الإختصاص للقاضي الإداري على مستوى مجلس الدولة.

مثال على ذلك كسلطة التعيين أو الترقية أو العزل التي يمكن لأحد هذه السلطات أن تمارسها لموظفيها²، وإذا كان التصرف يخضع لنظام من أنظمة القانون الخاص كان الإختصاص للقاضي العادي، مثال: عقد تجاري يبرمه شخص عام ضمن شروط عقود القانون الخاص.³

ب- التصرفات الإدارية المستمرة: تشكل النشاطات الإدارية المستمرة مبدئياً مرافق عامة تعود منازعاتها للقضاء الإداري، ذلك لأن القانون الواجب التطبيق يتعلق بقضية من قضايا القانون العام، وهي سير وتنظيم وضبط المرافق العامة، وهذه المهام ملقاة على عاتق هذه السلطات كلفي مجال تخصصها.⁴

وبذلك فإن القاضي الإداري يراقب عمل السلطات الإدارية المستقلة بإعتباره من أعمال الإدارة وتتجلى فيه مظاهر السلطة العامة رغم أن أغلب هذه السلطات نص المشرع على أنها سلطات إدارية مستقلة، ومن ثم إعتقاداً على المعيار العضوي للإختصاص يعود القاضي للفصل في منازعاتها، ولكن هذا الأخير يستند إلى طبيعة هذا التصرف أو العمل

1 مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص ص 126-127.

2 معوشي أمينة - أوجدوب فتيحة، مرجع سابق، ص 21.

3 مسعود شيهوب، نفس المرجع السابق، ص 127.

4 معوشي أمينة - أوجدوب فتيحة، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الذي قامت بهذه السلطات المستقلة، فهي تحدد قواعد العمل والنشاط بالنسبة للمتعاملين الإقتصاديين وتملك العديد من السلطات التنفيذية إتجاه المتعاملين بما يسمح لها بتنظيم مجال إختصاصها.¹

كذلك يرى كل من الأستاذين "أحمد محيو" و"مسعود شيهوب" مع رأي بعض الفقهاء عدم كفاية معيار وحيد، حيث لا ينبغي التعويل على معيار واحد لتحديد الإختصاص للقاضي الإداري، وبالفعل القضاء نفسه يأخذ بالمعيارين معاً، فأحياناً يكتفي بالمعيار العضوي وأحياناً يطبق القضاء الإداري المعيار الموضوعي المادي السابق، إذ يبحث موضوع النشاط من حيث مدى وجود مظاهر السلطة العامة أو المرفق العام في المنازعة المعروضة عليه.²

الفرع الثاني: إختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعن ضد أنظمة هيئات الضبط الاقتصادي

يعتبر الطعن بالإستئناف طريقة من طرق الطعن العادية في المسائل الإدارية، التي تخول أي طرف من أطراف القرار القضائي الصادر من أي محكمة، التقدم إلى الجهة الأعلى درجة لها وهي مجلس الدولة، للطعن بالإستئناف.³

ويؤكد هذا القول المادة 10 من القانون العضوي لمجلس الدولة رقم 98-01 حيث تنص على ما يلي: «يفصل مجلس الدولة في استئناف القرارات الصادرة ابتدائياً من قبل

1 نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص ص 22-23.

2 نايل نبيل محمد، مرجع سابق، ص ص 22.

3 بوجادي عمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2011، ص 324.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك»¹، ويؤيدها في ذلك المادة الثانية فقرة 2 من القانون رقم 98-02 المتعلق بالمحاكم الادارية بالنص على: «أحكام المحاكم الإدارية قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك»²، أما المادة 40 من القانون العضوي تجيز لمجلس الدولة إجراءات الإختصاص أمام مجلس الدولة لأحكام قانون الإجراءات المدنية³، وبما أن سلطات الضبط تم تكيفها بأنها ذات طابع إداري، لذا فإن الطعن ضد الأنظمة الصادرة عنها يكون هنا إختصاص القضاء الإداري. وبالرجوع لأحكام الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض⁴ وأحكام المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁵، نجد أن الجهة القضائية الإدارية المختصة بالنظر في الطعون المقدمة ضد أنظمة مجلس النقد والقرض وبورصة القيم المنقولة هي مجلس الدولة، أما الأساس الذي أستند عليه المشرع في منح الإختصاص لمجلس الدولة وذلك بالرجوع إلى معظم النصوص المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة، نجد أنها تنص بأن الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الهيئات هو من اختصاص قاضي مجلس الدولة، وأساس ذلك هو نص المادة 65 من الأمر 03-11 التي تنص

1 قانون عضوي رقم 98-01 (معدل ومتمم) بقانون عضوي رقم 18-02، مرجع سابق.
2 قانون رقم 98-02 المؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998 يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج. ر، العدد 37، صادرة في 06 صفر عام 1419 الموافق لـ 01 يونيو 1998.
3 قانون عضوي رقم 98-01 معدل ومتمم بالقانون عضوي 18-02، نفس المرجع السابق.
4 أمر رقم 03-11 مؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق لـ 26 غشت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، ج. ر، عدد 52، الصادرة بتاريخ 27 أوت 2003، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر، عدد 50، مؤرخة في 01 سبتمبر 2010، معدل ومتمم بالقانون رقم 13-08 المؤرخ في 30 ديسمبر 2013 المتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج. ر، عدد 68 مؤرخة في 30 ديسمبر 2013، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 17-10 المؤرخ في 11 أكتوبر 2017، مرجع سابق.
5 مرسوم تشريعي رقم 93-10 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل ومتمم بالقانون رقم 03-04، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

على: «أن يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 موضوع طعن بالإبطال... أمام مجلس الدولة».

حيث نجد من الطبيعي أن يؤول الإختصاص لمجلس الدولة كون مجلس النقد والقرض يعتبر سلطة تتمتع بإصدار الأنظمة، تعمل باسم الدولة ولحسابها، ولرفع الغموض الذي ساد أساس منح الإختصاص لمجلس الدولة وبتحليل المادة 33 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 نجدها تثير الغموض¹، وكذلك المادة 50 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء والغاز.²

ومن حيث الجهة القضائية المختصة بالطعن ضد قرارات هيئة ضبط البورصة، هل هي مجلس الدولة أم الغرفة الإدارية في المجلس القضائي؟ وبالرجوع الى القواعد العامة الإختصاص المنصوص عليه في القانون العضوي لمجلس الدولة حيث حددت إختصاصاته المادة التاسعة (9) فقرة أولى والتي تنص على: «يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية».

فبالرجوع إلى مفهوم الهيئات العمومية الوطنية حتى يتمكن من إحتواء هذا الصنف من السلطات المستقلة، ونرجع إلى الحل الذي إعتده المشرع الفرنسي: بتحويل جميع

1 فتوس خديجة، مرجع سابق، ص ص 112-113.

2 قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج. ر، عدد 08 مؤرخة في 06 فيفري 2002، معدل بموجب القانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج. ر، عدد 78 مؤرخة في 31 ديسمبر 2014.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

منازعات القرارات القمعية للسلطات الإدارية المستقلة لصالح قاضي محكمة إستئناف باريس وترك مهمة مراقبة الجانب التنظيمي لمجلس الدولة.¹

نص المشرع الجزائري في القوانين المنشئة لأغلب السلطات الإدارية المستقلة على إختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات التي تصدرها.

كما أشار المشرع لذلك بصورة ضمنية في المادة 901 فقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، عندما نص على إختصاص مجلس الدولة في القضايا التي تخول له بموجب نصوص خاصة هذا الإختصاص كأصل عام²، لكن هناك إستثناء بإعطاء إختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة للقضاء العادي للغرفة التجارية لدى مجلس قضاء الجزائر على غرار المشرع الفرنسي الذي عهد بهذا الإختصاص لمحكمة إستئناف باريس فالمشرع الجزائري قلد نظيره الفرنسي في التقسيم دون أن ينتبه إلى أن مبرر إختصاص مجلس الدولة الفرنسي في القرارات الراضة للتجميع لمجلس المنافسة، كما أن قرارات الوكالة الوطنية لتأمين المحروقات تخرج عن نطاق مراقبة القاضي ككل، فالمشرع يحيل النزاعات التي قد تنشأ بينها وبين المتعاملين الإقتصاديين حول تفسير أو تنفيذ العقد للتحكيم الدولي بعد فشل إجراء المصالحة.³

1 فتوس خديجة، مرجع سابق، ص 114.

2 تنص المادة 901 فقرة 2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على: "...كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة".

3 رضواني نسيمة، السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، 2009-2010، مرجع سابق، ص ص 132-133.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أما بالنسبة للأنظمة التي تسنها السلطات الإدارية المستقلة، نرى عدم دقة المشرع الجزائري في النص على الجهة القضائية المختصة، ففي الوقت الذي نص على إختصاص مجلس الدولة فيما يتعلق بالطعون، بالإلغاء المقدمة ضد أنظمة مجلس النقد والقرض بصفة صريحة في المادة 65 من أمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض نجده صامتا فيما يتعلق بتلك الصادرة عن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

وبخصوص الطعن القضائي ضد الأنظمة التي تسنها لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، فالمشرع الجزائري إستعمل تعبيرا غامضا ومبهما، إذ حدد في المادة 33 من المرسوم التشريعي 93-10 أنه في حالة حصول طعن قضائي يمكن إيقاف تنفيذ النظام محل الطعن، دون تحديد الجهة القضائية المختصة بذلك، وعليه يجب الرجوع للقواعد العامة للإختصاص الموجودة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية لمعرفة الجهة القضائية المختصة.¹

المطلب الثاني: الأساس القانوني لإختصاص القضاء الإداري

يعود أساس منح الاختصاص للقضاء الإداري وبالتحديد مجلس الدولة للرقابة على مشروعية قرارات هيئات الضبط الإقتصادي إلى تبني فكرة الأزواجية القضائية في الجزائر وعليه سنقف عند إختصاص مجلس الدولة على أساس إزدواجية القضاء (فرع أول)، ثم تكييف هيئات الضبط الإقتصادي مع إختصاصات مجلس الدولة (فرع ثان).

1 رضواني نسيم، نفس مرجع السابق، ص 134.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الفرع الأول: إختصاص مجلس الدولة عل أساس إزدواجية القضاء

بناء على أحكام المادة 152 من دستور 1996 المعدل ويقابلها المادة 171 من دستور 2016 تم إنشاء مجلس الدولة بموجب القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، وذلك في سياق التحول من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج، والذي يقوم على مبدأين رئيسيين، أولهما: إستقلالية القضاء والمحاكم الإدارية على المحاكم العادية عضويا وموضوعيا، أي وجود قضاء إداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي، ثانيهما: لجوء القضاء الإداري لدى تصديها للمنازعات الإدارية، إلى تطبيق قواعد متميزة ومختلفة عن قواعد القانون الخاص، هي قواعد القانون الإداري ويعتبر النظام الفرنسي النموذج الواضح للازدواجية القضائية، بوجود قضاء عادي وعلى رأسه محكمة النقض وقضاء إداري وعلى رأسه مجلس الدولة، ومثل هذا النموذج سائد بصورة أو بأخرى في العديد من الدول وعلى رأسها الجزائر، ولهذا يعد مجلس الدولة قمة هرم التنظيم القضائي الإداري الجزائري، له وظيفة مزدوجة:

الأولى قضائية وتتمثل في تقويم أعمال الجهات الإدارية وتوحيد الإجتهااد القضائي الإداري، والثانية إستشارية تتمثل في إبداء رأيه في مشاريع القوانين دون سواها والتي تعرض عليه من قبل الأمانة العامة¹، وينقسم نظام الازدواجية من حيث تنظيمه واختصاصه لهذا الأخير إلى وجود إزدواجية قانونية وازدواجية القواعد الإجرائية.

1) إزدواجية القانون: تتحقق الإزدواجية في التقسيم بين الفروع القانونية وخاصة في التقسيم بين فروع القانون العام وفروع القانون الخاص، ويترتب على هذا التقسيم تطبيق القانون

1 لوزاعي ربيعة - بوعراب نعيمة، دور القاضي الإداري في إنشاء القاعدة القانونية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون: تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، 2015، ص 7.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

العام بصفة مبدئية من طرف القاضي الإداري على النزاعات، ويطبق القاضي العادي القانون الخاص على النزاعات غير الإدارية.¹

(2) **إزدواجية القواعد الإجرائية:** تعتبر إزدواجية القواعد الإجرائية النتيجة المباشرة لإزدواجية القانون والإعتراف للإدارة بإمتيازات غير مألوفة تهدف إلى السماح للإدارة بتحقيق المصلحة العامة، وتتجسد الإزدواجية الإجرائية في موضوعين أساسيين:

يتعلق أولهما بتخصيص إجراءات قضائية مميزة لكل المراحل القضائية للدعوى الإدارية وكذلك شروط قبولها، أما الموضوع الثاني في وجود قرارات قضائية نهائية لا تنتظر في مسألة قبولها في حالة عدم إحترام المدعي لشروط قبول الدعوى الإدارية، وفي هذا الصدد لا يمكن للمتقاضي أن يعود مرة ثانية، بحيث عكس ما هو موجود مثلاً: في القانون المدني أو التجاري، لا يمكن تصحيح الأخطاء إستدراكاً للأخطاء الإجرائية الجوهرية في المنازعات الإدارية.²

طبقاً للقانون العضوي 98-01 يعتبر مجلس الدولة هيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية أي المحاكم الإدارية، وهو تابع للسلطة القضائية، وقد إعترف له دستور 1996 بموجب المادة 152 منه بمهمة ضمان الإجتهد القضائي في البلاد في المواد الإدارية.

وطبقاً للمواد 09-10-11 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بمجلس الدولة وقد جاء كذلك القانون العضوي رقم 11-13 يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01

1 خلوفي رشيد، القضاء الإداري تنظيم واختصاص، مرجع سابق، ص 26.

2 خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية - بن عكنون، الجزائر، 2004، ص 42.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المتعلق بمجلس الدولة، حيث يمارس هذا الأخير دور محكمة ابتدائية ونهائية ودور محكمة إستئناف ودور محكمة نقض، وهو الدور الذي كرسته المواد من 901 إلى 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

إذ تنص المادتين 901 و902 على التوالي: «يختص مجلس الدولة، كدرجة أولى وأخيرة، بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة»، ويختص مجلس الدولة بالفصل في إستئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، كما يختص أيضا كجهة إستئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة»، أما المادة 903 تنص على يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية»

يختص مجلس الدولة كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة² وبالرجوع إلى معظم النصوص المنشئة للهيئات الإدارية المستقلة نجد أنها تنص بأن: الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الهيئات هي من إختصاص قاضي مجلس الدولة.

إذن فالجهة المخولة للنظر في الطعون المقدمة ضد القرارات التنظيمية الصادرة عن مجلس النقد والقرض هي من إختصاص مجلس الدولة، أساس ذلك نص المادة 65 من الأمر 03-11 التي تنص على ما يلي: «يكون النظام الصادر والمنشور كما هو مبين في المادة 64 أعلاه موضوع طعن بالإبطال... أمام مجلس الدولة».³

1 لوزاعي ربيعة - بوعراب نعيمة، مرجع سابق، ص 15.

2 قانون رقم 08-09 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.

3 أمر رقم 03-11، يتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مرجع سابق.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

نجد أنه من الطبيعي أن يؤول الإختصاص لمجلس الدولة هنا، كون مجلس النقد والقرض تعتبر سلطة تتمتع بإصدار الأنظمة وتعمل بإسم الدولة ولحسابها، أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

ونجد المشرع إستخدم في النص المنشئ لها عبارة الطعن القضائي وهذا ما يثير إشكالية المعيار المعتمد لمنح الإختصاص لمجلس الدولة أم إلى الغرفة الإدارية في المجلس القضائي، ونتيجة لهذا الغموض في هذا المفهوم الذي أراد المشرع إخضاع أنظمة الرقابة دون تحديده.¹

وبالرجوع إلى القواعد العامة للإختصاص المنصوص عليها في القانون العضوي لمجلس الدولة حيث تنص المادة 09-01 على ما يلي: «يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في: الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية».² من خلال إستقراء المادة 33 من قانون عمليات البورصة³، يمكن القول أن القرارات التنظيمية الصادرة عن لجنة عمليات البورصة ومراقبتها أعمالا إدارية، قابلة للإلغاء والتفسير وفحص المشروعية، في الحدود القانونية المقررة أمام مجلس الدولة كأول وآخر درجة إذ يصدر هذا الأخير قرارته ابتدائيا ونهائيا، فنطاق اختصاص القاضي الإداري فيما يتعلق

1 فتوس خديجة، مرجع سابق، ص ص 113-114.

2 قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 4 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، معدل ومتمم بالقانون رقم 18-02، مرجع سابق.

3 تنص المادة 33 من قانون تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها على ما يلي: "يمكن في حالة حصول طعن قضائي أن يأمر بتأجيل تنفيذ أحكام اللائحة المطعون فيها إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجز عنه نتائج واضحة الشدة والإفراط، أو طرأت وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها".

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

بمجلس النقد والقرض وإلغاء هذه الأنظمة عند عدم مشروعيتها، لأن القرار الإداري لا يكون مشروعاً ومنتج الآثارة إلا بحضور كافة أركانه (الشكل، السبب الإختصاص المحل والغاية) ولم يشبها أعييب، والا كان باطلاً.

أما فيما يخص نطاق رقابة قاضي مجلس الدولة على أنظمة لجنة البورصة، فالنص أشار إلى الطعن القضائي دون تحديد نوع هذا الطعن، ويمكن أن يحتوي على مختلف الطعون، لتشمل رقابة القاضي على إلغاء القرار وتفسيره وفحص مشروعيته فالمشروع الجزائري أقر إمكانية الطعن في أنظمة مجلس النقد والقرض أمام مجلس الدولة وفقاً لقانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹

الفرع الثاني: تكييف هيئات الضبط الاقتصادي مع إختصاصات مجلس الدولة

باعتبار أن النصوص المنشئة لسلطات الضبط هي نصوص تشريعية، وأن إختصاص مجلس الدولة بالنظر في قرارات هذه الأخيرة جاءت عن طريق هذه النصوص، التي تراعي إختصاص المشرع، فهي تحقق الشرطين (أن تكتسي هذه النصوص الخاصة طابع القانون، وأن يكون لموضوعها علاقة بالقانون العضوي المحدد لإختصاص مجلس الدولة).

فباعتبارها نصوص خاصة تتفق مع محتوى إجتهد المجلس الدستوري عن طريق إضافة إختصاصها، تتفق موضوعه مع مضمون الفقرة الأولى من المادة 09 من القانون العضوي 98-01، التي تحصر إختصاص مجلس الدولة في السلطات الإدارية المركزية، والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية هذا من جهة.

1 فتوس خديجة، مرجع سابق، ص ص 115-116.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ومن جهة أخرى فإن الفقرة الثانية من المادة 09 في صياغتها الجديدة أصبحت تنسجم مع قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المادة 901 التي تنص على إختصاص المجلس بموجب "نصوص خاصة"، وبالتالي رفعت اللبس والتعارض بين قانون عادي يخول إختصاص إضافي لمجلس الدولة بموجب نصوص خاصة وبين قانون عضوي يحصر مجال إختصاصه في قرارات السلطة الإدارية المركزية والهيئات الوطنية والمنظمات الوطنية المهنية.

ويطرح الأستاذ زوايمية فرضية إدراج سلطات الضبط ضمن فئة الهيئات العمومية الوطنية، بالنظر إلى تكريس قانون الصفقات العمومية لمفهوم المؤسسات الوطنية المستقلة، والتي تحيل على السلطات الإدارية المستقلة، ومن جهة أخرى يسند نفس الأستاذ فكرة تصنيف هذه الهيئات في كتابه حول: القانون الإداري، ضمن فئة الهيئات الخاصة للإدارة المركزية رفقة الهيئات الإستشارية، نص قانون الصفقات العمومية على فئة الهيئات الوطنية المستقلة.¹

أولاً: إستقلالية هيئات الضبط الإقتصادي عن الإدارية المركزية والمنظمات المهنية

من البديهي عدم إدراج الهيئات الإدارية المستقلة ضمن فئة المنظمات الوطنية المهنية، وأنهما يمكن أبدا إدخالها ضمن السلطات الإدارية المركزية فهذه الأخيرة تضم الهيئات المركزية التابعة للدولة، أي مجمل الوحدات الإدارية التي تشكل السلطة التنفيذية ما يقابل الهيئات اللامركزية أو الإقليمية أو المحلية.²

1 وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، دار البيضاء-الجزائر، ص ص 228-231.
2 عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، 2015، ص ص 174-175.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

وبالرجوع إلى إختصاصات مجلس الدولة نجد أن المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تقضي بأن:

«يختص مجلس الدولة كدرجة أول وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة»¹

وتنص المادة 09 من القانون العضوي 11-13 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم على أن:

«يختص مجلس الدولة كدرجة أول وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية، ويختص أيضا بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة»².

ثانيا: إدراج هيئات الضبط الإقتصادي ضمن الهيئات العمومية الوطنية

يعد كل من القانون العضوي رقم 98-01 والقوانين المؤسسة لسلطات الضبط الاقتصادي أساسين مهمين، لتفعيل ضمانات الرقابة القضائية على القرارات الفردية التي تصدرها سلطات الضبط الإقتصادي لتأطير عملية الدخول إلى السوق لحماية مصالح المتعاملين، سواء ما تعلق منها بتحديد القضاء المختص أو مجال الرقابة على قرارات سلطة الضبط.

1 قانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

2 قانون عضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 يوليو 2011، يعدل ويتم القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 مايو 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر، عدد 43، الصادرة في 03 أوت 2011.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أما فيما يتعلق بالرقابة القضائية على الأنظمة الصادرة عن سلطات الضبط الاقتصادي في إطار ممارستها للصلاحيات التنظيمية.

إلا أن القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة، ومن خلال نص المادة 09 التي تنص: «أن مجلس الدولة ينظر في شرعية القرارات الفردية وذلك بعدما تكييف سلطات الضبط الإقتصادي ضمن مفهوم الهيئات العمومية الوطنية المذكورة في المادة إلى جانب كل من المنظمات المهنية والسلطات الإدارية المركزية»¹. فحسب القانون العضوي رقم 98-01 ورغم رقابة القضاء على القرارات الفردية لسلطات الضبط الإقتصادي عندما أخضعها لرقابة مجلس الدولة، فقد ساهمت القوانين المؤسسة لسلطات الضبط هذه في التأكيد على مبدأ خضوع القرارات الفردية لهذه السلطات لرقابة القضاء في المجالات القطاعية المختلفة، بمراجعة مضمون النصوص القانونية المتعلقة بإنشاء سلطات الضبط الإقتصادي يمكن إبداء الملاحظات والإستنتاجات الآتية: مضمون القوانين المأطرة للنشاط الإقتصادي تدعم رقابة القضاء على القرارات الفردية الصادرة عن سلطات الضبط الإقتصادي، والمتعلقة بمنح التراخيص والإعتمادات للمتعاملين الإقتصاديين في القطاعات المختلفة (القطاع المصرفي، قطاع البريد والمواصلات، قطاع البورصة....).

كما حددت هذه النصوص الجهة القضائية التي ترفع أمامها النزاع، فنصت معظمها على أن مجلس الدولة هو صاحب الإختصاص، ماعدا بعض الإستثناءات لمجلس المنافسة

1 مجامعية زهرة، وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013-2014، مرجع سابق، ص 64.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ووكالة ضبط المحروقات، والتي تتوزع الإختصاصات القضائية في تسوية نزاعاتها بين القضاء العادي والتحكيم كالتالي:¹

تنص المادة 19 الفقرة 3 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة على ما يلي: «يمكن الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة، ففي حالة صدور قرار عن مجلس المنافسة يقضي بعدم الترخيص بالتجميع، يمكن لمقدم الطلب أن يطعن في قرار رفض التجميع أمام مجلس الدولة» كما تنص المادة 63 من نفس الأمر على: «تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر».²

فما يمكن إستنتاجه من خلال نص المادتين 19-63 أن الطعن في قرارات مجلس المنافسة، يتوزع بين القضاء العادي (مجلس قضاء الجزائر) والقضاء الإداري (مجلس الدولة)، فالقرارات المتعلقة برفض التجميع يرفع فيها الطعن أمام مجلس الدولة ماعدا قرارات رفض التجميع يرفع أمام مجلس قضاء الجزائر بإعتبار أن مجلس المنافسة له إختصاص وطني.³

1 مجامعية زهرة، مرجع سابق، ص ص 64-66.

2 الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج. ر، عدد 43 المؤرخة في 20 جويلية 2003 معدل ومنتهم بموجب قانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان 2008، ج. ر، عدد 36 مؤرخة في 02 جويلية 2008 معدل ومنتهم بموجب أمر رقم 10-05 مؤرخ في 05 رمضان عام 1431 الموافق لـ 15 غشت عام 2010.

3 مجامعية زهرة، نفس المرجع السابق، ص 66.

الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

خلاصة الفصل

بناءً على ما سبق يبدو أن منح الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي يثير جدل فقهي وقضائي خصوصاً حول مشروعيتها بمنظور الدستور، رغم أن المشرع الجزائري حصرها في البداية في خمس (5) سلطات فقط، لكن يبقى التعارض في منحها لهذه الأخيرة كونها من إختصاص السلطة التنفيذية خاصة مع عدم صدور أي إجتهد من المجلس الدستوري، على خلاف المجلس الدستوري الفرنسي الذي فصل في المسألة تقادياً لأي إخلال بالقواعد القانونية في السوق، كذلك تم فرض رقابة صارمة على المتعاملين حماية للإقتصاد الوطني.

إلا أنه تبقى الهيئات العمومية الوطنية المعيار الوحيد في تأسيس إختصاص مجلس الدولة في رقابة مشروعية قرارات هيئات الضبط الاقتصادي بمنظور المادة 09 من القانون العضوي 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وعمله، خاصة وأنها ليست من قبيل المنظمات المهنية الوطنية ولا السلطات الادارية المركزية.

الفصل الثاني

الإختصاص الرقابي القمعي

لسلطات الضبط الاقتصادي

في القانون الجزائري

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

مقدمة الفصل

يعد إنشاء السلطات الإدارية المستقلة تجسيدا لتحول دور الدولة التقليدي من المتدخلة إلى الدور الضبطي الحديث للحفاظ على التوازنات وإيجاد فضاء مناسب وشفاف لممارسة الأنشطة الاقتصادية، هذه السلطات تتمتع غالبيتها بإختصاصات قمعية تتجاوز المبدأ التقليدي في مجال الردع، فالقانون منحها هذه الصلاحية لتكون أداة فعالة وراذعة في السوق للحفاظ على توازنه وحماية المستهلك والإقتصاد الوطني من كل الممارسات الغير مشروعة التي تقوم بها المؤسسات الاقتصادية، ويعتبر الإختصاص الرقابي من أهم السلطات المسندة لسلطات الضبط كونه الإختصاص الذي تعتمد عليه في تحقيق مهمتها وهي ضمان الدخول إلى السوق والتأكد من إستيفاء الراغبين في الدخول للقطاع للشروط المطلوبة قانونا في منح الترخيص أو الإعتماد وضمان توازن السوق والتأكد من إحترام المتعاملين الإقتصاديين لمختلف النصوص القانونية.

وتتميز هذه الرقابة بأنها شاملة على كل النشاطات وسابقة في ممارسة الإستثمار أو الإستغلال، ويمكن أن توقع هذه الرقابة الجزاء في حالة المخالفات، فالسلطات الإدارية المستقلة لها قابلية القيام بالتحقيقات في مجال إختصاصها وفي الجرائم ضد التشريع والتنظيم، وتتجلى مطابقة سلطة العقاب لهيئات الضبط الإدارية المستقلة مع أحكام الدستور (مبحث أول) ونتطرق إلى المنازعات المتعلقة بالإختصاصات القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي (مبحث ثان).

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المبحث الأول

مطابقة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة مع أحكام الدستور

إن صلاحيات السلطات الإدارية المستقلة كثيرة وواسعة التي لا تجد أصولها فقط في السلطة التنفيذية، فقدت مهجر القضاء من بعض المنازعات الاقتصادية لصالح بعض سلطات الضبط، حيث تتولى ردعها عن طريق القمع، أين تم إستبدال العقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية (القمع الإداري) في المجال الإقتصادي والذي يعبر عن ظاهرة إزالة التجريم الإقتصادي التي من شأنها أن تخل بمبدأ المنافسة الحرة والنزاهة المنصوص عليه في المادة 43 فقرة 4 من دستور 2016 التي تنص: «يمنع القانون الإحتكار والمنافسة الغير نزيهة»، حيث تتجلى الإختصاصات الرقابية القمعية في الإعتراف بمشروعية السلطة القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي من جهة (مطلب أول) يليها خضوع سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة للضمانات القانونية والقضائية من جهة أخرى (مطلب ثان).

المطلب الأول: الإعتراف بمشروعية السلطة القمعية لسلطات الضبط

الإقتصادي

يستوجب منا هذا الطرح التطرق ولو في عجالة إلى العراقيل السابقة في الدول التي تبنت فكرة القمع الإداري دستوريا كإسبانيا والبرتغال، أما في الدول الأخرى كالجزائر فقد قام القاضي الدستوري بالإعتراف بهذه السلطة القمعية.

- فالبنسبة للإعتراف الدستوري بالسلطة القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي: أعطى الدستور الإسباني لسنة 1978 مكانا للعقوبات الإدارية في المادة 25 فقرة 01 من هذا الميثاق تقضي بأنه: «لا يمكن أن يدان أو يعاقب أي شخص بمناسبة إرتكاب أفعال لا تمثل جريمة أو مخالفة إدارية في الوقت التي إرتكبت فيه»، أما الدستور البرتغالي لسنة

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

1976 في فرق بين المخالفات الجزائية والإدارية فتتص المادة 168 فقرة 01 منه: «يعطي الحقل لمشروع الوطني أو الجهوي إختصاصه لتحديد النظام العام للمخالفات التأديبية والأفعال غير مشروعة والإجراءات الواجب احترامها».¹

- أما الإعتراف القضائي بالسلطة القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي: بالنسبة للدول التي لم تتص دساتيرها على هذا النظام، فنجد أن القاضي الدستوري فيها، فقد قام بقبول فكرة القمع الإداري، حيث تطرق المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1989 بصفة صريحة إلى دستورية سلطات الهيئات الإدارية المستقلة (CSA) في توقيع العقوبات ذلك حين النظر في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات²، ومن خلال ذلك نتطرق إلى فكرة توقيع العقوبات ومبدأ الفصل بين السلطات (فرع أول)، ثم شروط ممارسة السلطة القمعية طبقا للقانون (فرع ثان).

الفرع الأول: سلطة توقيع العقوبات ومبدأ الفصل بين السلطات

مبدئياً، سلطة قمع المخالفات في التشريع الجزائري هي من إختصاص القاضي الجنائي فقد كان قمع المخالفات المنافسة للمنافسة الحرة في ظل قانون الأسعار يعود للقاضي الجنائي ثم نقل هذا الإختصاص إلى هيئات الضبط الإقتصادي، وبالنظر إلى أن المؤسس الدستوري إعتد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة العامة فإن هذا

1 حدري سمير، مرجع سابق، ص 119.

2 عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 24/23 ماي 2007، ص 35-36.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المبدأ ذو قيمة دستورية في النظام القانوني الجزائري، فالسلطات في الدولة ثلاثة وهذا المبدأ يقضي بعد متدخل أي سلطة في إختصاص سلطة أخرى.¹

فاختصاص القمع تمارسه السلطة القضائية المنصوص عليها في قواعد الدستور وهذا ما أقرته صراحة المادة 141 من دستور 1996 التي تنص على: «يصدر القضاء أحكامه باسم الشعب»، وتضيف المادة 146 على: «يختص القضاء بإصدار الأحكام»² النص الدستوري يدل على أن السلطة القضائية هي صاحبة الإختصاص الأصيل في العقاب»³ وتنص المادة 139 من دستور 1996 على: «تحمي السلطة القضائية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية»

إن العائق الدستوري المثار بمناسبة تحويل هذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، فكما سبق فهو مبدأ لظالما كان دستوريا، حيث تخرق هذه الهيئات هذا المبدأ مرتين، ومن جهة أخرى فإن هذه الهيئات تتدخل في إختصاص هيئات أخرى (الهيئات القضائية)، حيث إن مبدأ الفصل بين السلطات له مفهوم أن: أولهما مبدأ تخصص في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليست قضائية⁴، وثانيهما يحمل هذا المبدأ

1 حدري سمير، مرجع سابق، ص 117.

2 مرزوق بوخالفة- مدور بدوي، السلطات الإدارية المستقلة وأحكام الدستور، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة الجامعية 2013 - 2014، ص 53.

3 عجيريد وفاء، دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، السنة الجامعية 2008 - 2009، ص 32.

4 حدري سمير، نفس المرجع السابق، ص 118.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

فكرة عدم الجمع بين سلطتين، وأنه لا يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها، إذ لا يمكن للشخص أن يوقع العقوبة التي يتولى بنفسه تفسير الأنظمة.¹

بالمقابل نجد أغلب السلطات الإدارية المستقلة تتمتع بسلطات شبه قضائية كونها تقوم بإصدار الأوامر وتوقيع العقوبات، فمجلس المنافسة على سبيل المثال منح له إختصاص قمعي شامل على جميع الممارسات المنافسة للمنافسة في السوق، هذا ما جاء في الفصل الرابع من قانون المنافسة تحت نصوص المواد 56 إلى غاية 62 منه²، فهو الأمر الذي يقلل من دور القاضي في مجال القمع والردع ويحدث خرق المبدأ الفصل بين السلطات.

إن السلطة القمعية المخولة لهيئات الضبط المستقلة في المجال الإقتصادي ما هي إلا نتاج لظاهرة إزالة التجريم عن الجرائم الإقتصادية واستبدال العقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية، إلا أن ذلك لا يعني الإزاحة التامة للقضاء من القطاع الإقتصادي بل يبقى مراقب على أعمال سلطات الضبط المستقلة، ويعمل على توحيد الاجتهاد القضائي في مجال الضبط الإقتصادي.³

في فرنسا، لم يعترض المجلس الدستوري على مبدأ منح سلطة العقاب الإداري لهيئات الضبط المستقلة، ويرى أن ذلك لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات ومن ثم فإن معظم

1 طباع نجاة، اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساعلة المهنية للبنوك، مداخلة مقدمة ضمن فعاليات الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 24/23 ماي 2007، ص 174.

2 على سبيل المثال تنص المادة 61 من قانون المنافسة رقم 03-03 معدل ومنتتم على: "يعاقب على عملية التجميع المنصوص عليها في أحكام المادة 17 أعلاه والتي أنجزت بدون ترخيص من مجلس المنافسة، بغرامة مالية يمكن أن تصل إلى 7% من رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية محتملة، ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع أو ضد المؤسسة التي تكونت من عملية التجميع".

3 مرزوق بوخالفة- مدور بدوي، مرجع سابق، ص ص 53 - 54.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

هيئات الضبط الإقتصادي مؤهلة لاتخاذ تدابير عقابية تعبر عن ممارسة عادية لامتيازات السلطة العامة والتي تشكل الأساس القانوني لهذا التدخل، غير أن المجلس الدستوري الفرنسي تدخل لتقنين ممارسة هذا الإختصاص على النحو التالي:

- لا يمكن منح هذا الإختصاص لهيئات الضبط الإقتصادي إلا ضمن الحدود الضرورية لتأدية مهامها.

- يعود للمشرع إختصاص ملاءمة ممارسة هذه السلطة مع التدابير الموجهة لحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.¹

الفرع الثاني: شروط ممارسة السلطة القمعية طبق القانون

إن نقل بعض الإختصاصات العقابية في المجال الإقتصادي من القاضي الجزائري إلى سلطات ضبط النشاط الإقتصادي لم يكن بصورة مطلقة بل تم تقييده بشروط، هذه الشروط تعتبر فاصلا ونقطة إشتراك من جهة أخرى، فهي تفصل ما بينما هو إداري وما هو جزائي، وعلى هذا الأساس إشتراط القاضي الدستوري من أجل ممارسة السلطة القمعية من طرف سلطات النشاط الإقتصادي شرطين هما: ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية أولا وخضوع السلطة القمعية للمبادئ العقابية ثانيا.

أولا: ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية

إن الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي لا تشكل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات طالما أن هذه الهيئات لا يمكن أن توقع عقوبات سالبة للحرية كالحبس أو السجن، ففي هذه المادة تكون الهيئات المستقلة قد اقتحمت مكانا يحتكره القاضي، إن هذا

1 نداتي حسين، آليات الضبط في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، السنة الجامعية 2013 - 2014، ص ص 48 - 49.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

القرار يصنع حدود فاصلة بين سلطات القاضي وسلطات الإدارة في مجال العقاب فالقاضي وحده هو من يباشر سلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية في حين الإدارة لا يمكنها ذلك.¹ ولقد كان القضاء الدستوري سباق التكريس هذا الشرط فيعدة قرارات منها القرار الصادر في 28 جويلية 1989 والذي جاء فيه: «حيث يجوز لها أن تمارس سلطة الجزاء وحينئذ يجب أن يكون الجزاء الذي من شأنه أن يكون بعيدا تماما عن المساس بسلب الحرية».² إن قضاء المجلس الدستوري يحدد المعالم لمفهوم وظيفة الجزاء بأن يعهد بها لأي جهة بشرط إحترام المحجوز للقضاء في إختصاصه الإفرادي بالحكم بالعقوبات السالبة للحرية³، كما أن إختصاص الإدارة بتقرير العقوبات الإدارية يدخل في نطاق الإستثناء عن الأصل العام الذي يحتفظ فيه المشرع لنفسه بحق تحديد تلك العقوبات السالبة للحرية وهو ما يشكل حد فاصل بين الإختصاص القضائي والإداري في إتخاذ تلك الجزاءات ولعل السبب حصر ومنع الإدارة من حق تقرير عقوبات سالبة للحرية هو طبيعة تلك المخالفات الإقتصادية والإجتماعية والتنظيمية والتي لا تتناسب معها العقوبات السالبة للحرية.⁴

1 بوضيعة محمد -عريوات راضية، علاقة الضبط الاقتصادي بالحكم الراشد، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص: إدارة أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الجبالي بونعام، خميس مليانة، السنة الجامعية 2014 - 2015، ص 48.

2 زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في شعبة: الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، السنة الجامعية 2011 - 2012، ص ص 112 - 113.

3 حدري سمير، مرجع سابق، ص 122.

4 تاسة الهاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2014 - 2019، ص 62.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ويعتبر مبدأ قضائية العقوبة أبرز ما يميز العقوبات الجزائية عن غيرها من الجزاءات القانونية التي يمكن أن توقع بدون حاجة إلى تدخل القضاء، فالعقوبة الجزائية ونظر الخطورتها أحيل توقيعها للجهات القضائية حصرا، ولقد إعتبر قضاء المجلس الدستوري الفرنسي أن سلطة العقاب الممنوحة لسلطات الضبط لا تمثل مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات، طالما أن هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع عقوبات سالبة للحرية.¹

ثانيا: خضوع السلطة القمعية للمبادئ العقابية

خضوع هذه السلطات القمعية للضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، فالنظام الجزائي المتبع لتسليط العقوبات يتمثل في نظام إجرائي حمائي يتعلق بالإستقلالية وحياد سلطة الضبط ذاتها ويقوم هذا النظام على الضمانتين التاليتين:

- نظام التنافي بين الوظائف وحالات المنع.

- نظام إجرائي حمائي لحقوق الدفاع.

يعد حق الدفاع ثانيا لمبادئ العامة للقانون بعد مبدأ شرعية العقوبات، وهو مبدأ كلاسيكي يخص كل إجراء يهدف إلى معاقبة شخص ما حيث يظهر القاضي أكثر صرامة أمام السلطات التي تتجاهل هذا المبدأ، بإلغاء كل عقوبة متخذة دون السماح للمعني الدفاع عن نفسه.²

1 منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، علوم في الحقوق، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، السنة الجامعية 2015 - 2016، مرجع سابق، ص 372.

2 نداتي حسين، مرجع سابق، ص 50.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

إن تخلي الدولة عن جزء من سلطاتها العقابية لصالح سلطات الضبط كان مقيدا بإحترام هذه الأخيرة عند ممارستها السلطة العقابية للمبادئ الأساسية للعقاب¹. بالإضافة إلى أن ضرورة إثراء النظام القمعي الإداري لبعض المبادئ المكرسة في القانون الجنائي هي التي أدت بالمجلس الدستوري الفرنسي لقبول السلطة القمعية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي، ففي الحثية رقم 35 من قرار المجلس الأعلى للصوتيات المرئيات أكد أن المبادئ المعترف بها بمقتضى قوانين الجمهورية لا يسمح بتوقيع أي عقوبة إلا بشرط إحترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، ومبدأ ضرورة العقوبة ومبدأ عدم رجعية القانون الجنائي الأقصى، وكذا إحترام حق الدفاع وسار على نفس المذهب في القرار المتعلق بلجنة عمليات البورصة في الحثية رقم 06، حيث أقرت ممارسة السلطة القمعية بإحترام الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا².

وتظهر حكمة تكريس المبادئ العقابية على العقوبات الإدارية في قرارات المجلس الدستوري الفرنسي، فالإجراءات الردعية تتسم بالقسوة ولها أثر على من توقع عليه وهي تمثل مساسا بحقوقه إما إنقاصا أو حرمانا، لذا تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الإنحراف في تطبيقها، وحسب المجلس الدستوري الفرنسي فإن هذه المبادئ لا تخص فقط العقوبات التي يحكم بها القضاء الجزائي فحسب، وإنما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذي طبيعة ردعية حتى ولو عهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة غير قضائية³، ومن المحذور

1 زعاتري كريمة، مرجع سابق، ص 113.

2 منصور داود، مرجع سابق، ص 372.

3 عيساوي عز الدين، الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، مرجع سابق، ص 41.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

على الإدارة مصادرة حق دستوري أو فرض قيود توقف أو تعطل ممارسته بقرار إداري إلا أن لها توقيع الجزاءات على مخالفة شروط ممارسته لهذا الحق.¹

المطلب الثاني: خضوع السلطة القمعية لسلطات الضبط الاقتصادي لضمانات قانونية وقضائية

تتميز السلطة القمعية التي تتمتع بها سلطات ضبط النشاط الاقتصادي بطابعها الردعي، والمجلس الدستوري لم يقبل هذه السلطة إلا بعد إخضاعه المجموعة من الضمانات الدستورية التي تطبق على كل عقوبة جزائية إدارية، هذه الضمانات قد تكون موضوعية وقد تكون جزائية كما تكون قضائية، حيث نتناول الضمانات القانونية في مواجهة سلطة العقاب (فرع أول) والضمانات القضائية في مواجهة سلطة العقاب (فرع ثانٍ).

الفرع الأول: الضمانات القانونية في مواجهة سلطة العقاب

لضمان تحقيق محاكمة عادلة من القاضي الجزائري، يلزم ذلك خضوع سلطته في توقيع العقاب إلى ضمانات موضوعية بما فيها شرعية الجرائم والعقوبات الذي يعتبر مبدأً أساسياً في قانون العقوبات، والقاضي بأن الجريمة والعقوبة يجب أن تركز بموجب نص قبل أي إجراء تفادياً للتعسف. أما عن تكريس هذا المبدأ ضمن النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة خاصة في مجال المنافسة حيث نجد مجلس المنافسة يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة، فاستعمال المشرع الجزائري لكل من عبارة "يمكن أن تهدف"، "ولاسيما" دليل على عدم تدقيقه للمخالفات وتوسيع السلطة التقديرية لمجلس

1 ناسة الهاشمي، مرجع سابق، ص 63.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المنافسة في تجريم أفعال غير واردة ضمن النصوص القانونية وبالتالي هدر بمبدأ
المشروعية.¹

أولاً: الضمانات القانونية الموضوعية في مواجهة سلطة العقاب

نظرا لغياب تقنين موحد يعرف النظام القانوني للمخالفات والعقوبات التي توقعها
الهيئات الإدارية المستقلة منجهة، واختلاف القواعد المطبقة على كل قطاع إقتصادي من
جهة أخرى يجعل من الصعب البحث على الضمانات الموضوعية التي توفرها الهيئات
المستقلة أثناء ممارستها لسلطة العقاب، هذا ما يجعلنا نقارن بينها وبين القواعد المطبقة
أمام القضاء الجزائري.

إذ أنه يحترم مبدأ المشروعية فلا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن إلا بنص قانوني
(I) ثم مبدأ المسؤولية إذ لا يسأل إلا من ارتكب الفعل لكن في المجال الاقتصادي تظهر
صعوبة إعمال المبدأ على الشخص المعنوي مقارنة بالشخص الطبيعي (II)، ويجب إحترام
مبدأ التناسب أثناء تطبيق العقوبة حيث يجب إقامة التوازن بين الفعل المرتكب والعقوبة
المسلطة (III) وأخيرا إحترام مبدأ عدم الرجعية (IV).

I. مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات

يقصد بمبدأ المشروعية في القانون الجزائري أن لهذا القانون مصدرا واحدا وهو القانون
المكتوب وهو بذلك يختلف عن فروع القانون الأخرى التي تضيف مصادر أخرى كالعرف
والشريعة الإسلامية². وقد تم التنصيص على هذا المبدأ في إعلان حقوق الإنسان والمواطن

1 مرزوق بوخالفة- مدور بدوي، مرجع سابق، ص 55.

2 أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة السادسة، الجزائر سنة
2008، ص 50.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

لسنة 1789 في المادتين 05 و 08 منه تحديداً، فيموجب المادة 05: «لا يجوز من عمال محضره القانون ولا يجوز الإكراه على إتيان عمل لم يأمر بها لقانون».

وبموجب المادة 08: «لا يعاقب أحد إلا بمقتضى قانون قائم وصادر قبل ارتكاب الجنحة مطبق تطبيقاً شرعياً»¹، وقد جاء قانون العقوبات رقم 66-156 الذي نص في مادته الأولى على أن: «لا جريمة ولا عقوبة ولا تدابير أمن من غير القانون»².

وقد تم تكريس هذا المبدأ في الدستور الجزائري لسنة 1996 في مادته 46 التي تنص على: «لا يتابع أحد ولا يوقف ولا يحجز إلا في الحالات المحددة بالقانون وطبقاً للأشكال التي نص عليها»³.

نلاحظ أن مبدأ الشرعية يتم تعب قيمة دستورية كبيرة في التشريع الجزائري وهو ما أكدته المادة 142 من دستور 1996 التي نصت في مضمونها على خضوع العقوبات إلى مبدأ بنهما مبدأ الشرعية ومبدأ الشخصية.

1) شرعية الجرائم: يعني مبدأ المشروعية خضوع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لما تسنه السلطة التشريعية من تشريعات وقوانين⁴.

1 أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2003، ص 48.
2 الأمر رقم 66 - 156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج. ر، عدد 49 لسنة 1966 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04 - 15 المعدل والمتمم بالقانون رقم 09 - 01 المؤرخ في 25 فيفري 2009، ج. ر، العدد 15، سنة 2009 والمعدل بقانون رقم 15 - 19 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015.

3 مرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، ج. ر، عدد 76 الصادرة في تاريخ 08 ديسمبر 1996، معدل بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج. ر، عدد 25 الصادرة في 14 أبريل 2002، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر، عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008 معدل بالقانون رقم 16-01، مرجع سابق.

4 عبد الغاني بسبوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية للنشر، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية سنة 1992، ص 11.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

تقوم قاعدة شرعية الجرائم على مبدأ تضمنه المشرع الجنائي في المادة الأولى من قانون العقوبات وكرسته المادة 43 من دستور فبراير 1996، والمادة 40 من دستور 1996. والمادة 40 من دستور 2016.

وإذا كان هدف مبدأ الشرعية إقامة التوازن في المجتمع إن هدف هذا المبدأ يصبح مجرد ضمانة شكلية لا تخدم سوى مصالح الدولة وأهدافها وهذه الشرعية تحتاج إلى ضمانات تتمثل في:

– الرقابة على الدستورية حيث إن مبدأ الشرعية باعتباره مبدأ دستوريا يقضي قيام الرقابة على دستورية النصوص الجنائية وهذا مرجعه إختصاص القاضي بالفصل بما يتفق مع مبدأ الشرعية.

– يجب أن تكون السلطة المشرعة والمختصة بسن النصوص التجريبية معبرة عن إرادة الجماعة.

– يجب أن يكون التجريم والجزاء محددا بالضرورة الاجتماعية وأن تلتزم الجهة المشرعة بعدم الإسراف في التجريم والجزاء.¹

ومقتضى مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات يقوم على دعامين هما الحرية الشخصية وحماية المصلحة العامة، ففيما يتعلق بحماية الحرية الشخصية قام هذا المبدأ كعلاج ضد صنوف التحكم التي عانت منها العدالة الجنائية.

أما فيما يتعلق بحماية المصلحة العامة فتحقق من خلال إسناد وظيفة التجريم والعقاب إلى المشرع وحده، ويشمل مبدأ الشرعية، المخالفات والعقوبات الإدارية التي كرسها مختلف

1 سليمان بارش، مبدأ الشرعية في قانون العقوبات الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة – الجزائر سنة 2006، ص 87.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

النصوص القانونية لسلطات ضبط النشاط الإقتصادي، كما أنها تضمنت تحديد جميع العقوبات، فلا جريمة إدارية ولا عقوبة إدارية إلا بنص قانوني وأن المشرع فسح المجال لسلطات الضبط لتقدير المخالفات نظرا لعناصر الجريمة الإدارية المرنة جدا.¹

(2) **شرعية العقوبات:** فالعقوبة في الأصل تحدد بالمقارنة مع الفعل المرتكب، لكن هذا الأمر لن نجده دوما أمام الهيئات الإدارية المستقلة، وتقاس شرعية العقوبة بالنظر إلى تحديد حد أقصى للعقوبة.

إن هذه الضمانة متوفرة خاصة عندما يتعلق الأمر بالعقوبات المالية وسحب الترخيص والإعتماد لمدة معينة²، فهناك مجموعة من المخالفات وهناك مجموعة أيضا من العقوبات ولم يبين المشرع أي عقوبة تطبق على أي مخالفة، فالهيئات الإدارية تختار العقوبة التي تريد ومثال ذلك العقوبات التي توقعها كل من لجنة تنظيم عمليات البورصة وتلك التي توقعها اللجنة المصرفية.³

(II) مبدأ الشخصية

يقضي مبدأ شخصية العقوبة إنزال الجزاء على شخص مرتكب الجريمة أو المخالفة بل أن النص المُجرّم يُحدّد الشخص الذي يوقع عليه الجزاء فمبدأ شخصية العقوبة مكرس في القانون الجنائي وحتى دستوريا.

1 منصور داود، مرجع سابق، ص 387.

2 قوراري محبوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات نموذجين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2009-2010 ص 144.

3 حدري سمير، مرجع سابق، ص 131.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

وحسب نص المادة 142 من دستور 1996 فإن العقوبات الجزائية تخضع لمبدأين الشرعية والشخصية، فقانون الضبط الإقتصادي مثل القانون الجزائري يعرف مجموعتين من الأشخاص (الأشخاص الطبيعية والمعنوية).¹

1) أشخاص العقوبة: تهدف العقوبة التي توقعها الهيئة الإدارية المستقلة إلى ردع الشخص المسؤول عن الفعل والمحدد قانونيا، فحسب المادة 03 من الأمر رقم 03-03 «كل شخص طبيعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات». أما في المجال المالي نجد لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تعاقب الوسطاء وهم أشخاص معنوية أما في المجال المصرفي يكون هذا النشاط تمارسه البنوك والمؤسسات المالية، أما في مجال الطاقة فإن الشخص المسؤول هو المتعامل وهو كل شخص طبيعي أو معنوي يستغل هذه الخدمات.²

2) مسؤولية الشخص المعنوي: نصت تشريعات متعددة على إقرار مسؤولية الشخص المعنوي على المخالفات الإدارية بإقرار المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية فتكون هذه الجزاءات إدارية ذات طبيعة مالية كالغرامة أو إجراءات خاصة كسحب الترخيص ويسأل الشخص المعنوي عما وقع من أحد مستخدمييه أو ممثليه من مخالفات إدارية أثناء ممارسة العمل باسم الشخص المعنوي لحسابه ولا يسأل الشخص المعنوي إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا.³

1 عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 326.

2 حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، سنة 2006، مرجع سابق، ص 132.

3 قراري مجدوب، مرجع سابق، ص 146.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

فيجب أن نميز الخطأ الذي يرتكبه الشخص الطبيعي بمناسبة إدارته للشخص المعنوي فإذا تعدى الشخص الطبيعي حدود إختصاصه فلا يسأل الشخص المعنوي، أما إذا كانت الممارسة بموافقة مجلس الإدارة فإن مسؤولية الشخص المعنوي ثابتة في هذه الحالة.¹ ويمكن وضع إستثناء على مبدأ الشخصية إلا بنص ذو طبيعة تشريعية وبصفة صريحة، وأن هذا النص يضمن حقوق الدفاع للشخص المتابع، إذن لا يسأل الشخص المعنوي إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا، وتقبل هذه المسؤولية عن الأفعال التي ترتكبها الأجهزة المكونة له أو ممثلوه.²

(III) مبدأ التناسب

يعد مبدأ التناسب من الضمانات الهامة في مجال قانون العقوبات الإدارية، وقد نصت عليه المادة 08 من اعلان حقوق الانسان والمواطن سنة 1789 إذ تلتزم الجهة الإدارية عند اختيارها للجزاء الإداري وتوقيعه بمراعاة مبدأ تناسب الجزاء مع الفعل المخالف لما وقع من أفعال غير مشروعة مكونة بالفعل لجرائم إدارية ومقتضى التناسب ألا تتبالغ السلطة المعنية بتحديد الجزاء بل عليها أن تختار ما تكون ضروريا وملائما لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الإدارية.³

ويترتب على مبدأ التناسب في نطاق العقوبات الإدارية التزام أساسيين على السلطة متخذة الجزاء وهما:

1 حديري سمير، مرجع سابق، ص 133.

2 عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 327-328.

3 تواتي نصيرة، ضبط سوق القيم المنقولة الجزائري دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ملود معمري - تيزي وزو، سنة 2013، ص 303.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

1) الالتزام بالمعقولية في توقيع الجزاءات الإدارية: عندما تقوم الهيئة الإدارية المستقلة بإختيار الجزاء للمخالفة المرتكبة، يجب عليها إجراء موازين القسط بين أمور عدة، كمدى خطورة المخالفة ومدى ما حققه المخالف من منفعة نتيجة الفعل، ومقدار ما يناله من الجزاء في ضوء ذلك جميعه من حق أو حرية أساسية¹، فيتعين على سلطة الضبط الالتزام بالمعقولية في إختيار الجزاء لأنه يعتبر أحد أهم المعايير لإقامة الموازين.²

وإذا بحثنا في موقف المشرع الجزائري بشأن مبدأ التناسب أمام الهيئات الإدارية المستقلة لانجده صريحا على خلاف نظيره الفرنسي، لكن بإستقراء النصوص القانونية التي تتركس سلطة العقاب توحى بتكريس العقوبات التكميلية وكذلك النظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة وفي هذا يمكن للهيئة القضائية أن تراقب التناسب بين الفعل المجرم والعقوبة.³

2) عدم الجمع بين العقوبات: يعود أصل هذا الإلتزام إلى المبدأ القانوني "إمتناع عقاب المتهم عن الفعل أكثر من مرة"، ذلك أن الجزاء تتحقق غايته بمجرد إنزاله على المخالف فإذا عوقب مرة أخرى عن ذات الفعل، فإن هذا يعد إفراطا في العقاب ليس له مبرر واعتبر خرقا للتناسب.⁴

(IV) مبدأ عدم الرجعية

إن مهمة الضبط الإقتصادي محددة من حيث الزمان، فيمكن تعديل الهيئات الإدارية المستقلة من حيث وظائفها بإنشاء هيئات جديدة أو إلغاء هيئات قد وجدت وأخيرا يمكن للهيئة الإدارية أن تعاقب على أفعال مر على ارتكابها زمن بعيد.

1 حدري سمير، مرجع سابق، ص 134.

2 منصور داود، مرجع سابق، ص 388.

3 قوراي مجدوب، مرجع سابق، ص 148.

4 تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص ص 303-304.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

1) مضمون مبدأ عدم الرجعية

تتشارك العقوبة الإدارية مع العقوبة الجنائية في الطبيعة الردعية الذي يخضعها للمبادئ العامة للنظم العقابية وأهمها مبدأ عدم الرجعية حيث لا يسري الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها.¹

حيث أن مبدأ عدم الرجعية نصت عليه المادة 46 من دستور 1996 كما يلي: «لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم».² وكذا في القانون المدني حيث تنص المادة 02 منه على ما يلي: «لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل ولا يكون له أثر رجعي».³ وأيضاً في قانون العقوبات إذ تنص المادة 02 منه على ما يلي: «لا يسري على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة».⁴

2) تطبيق الجزاء الإداري الصالح للمخالف: تقرر القوانين الجزائرية إستثناء على مبدأ عدم رجعية القوانين إلا ما هو أصلح للمتهم سواء حقق الجزاء أم تم إلغاؤه، وهذا صيانة للحرية الفردية وهذا الإستثناء يسري أيضا على الجزاءات الإدارية طالما أنها تتصف بالطابع الردعي واستنادا إلى المبدأ الذي يقرر بأن القانون الجنائي الجديد حين يلغي تجريماً قائماً أو يقرر عقوبة أقل قسوة من تلك المقررة في القانون القديم يجب أن يطبق على مرتكبي

1 قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 149.

2 المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في ديسمبر 1996، يتضمن التعديل الدستوري، مرجع سابق.

3 الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج. ر، العدد 78 صادرة في 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 ماي 2007، ج. ر، العدد 31 لسنة 2007.

4 الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات، ج. ر، العدد 49 لسنة 1966 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 المعدل والمتمم بالقانون رقم 09-01 المؤرخ في 25 فيفري 2009، ج. ر، العدد 15 لسنة 2009 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 15-19 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015، مرجع سابق.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الجرائم التي وقعت قبل نفاذه أو على هؤلاء الذين لم يصدر بشأنهم حكم بالإدانة والذي حاز قوة الشيء المقضي فيه قبل سريانه.¹

(3) التقادم: وهو فكرة عامة في القانون، فصاحب الحق الذي يقف موقفا سلبيا إتجاه حقه ولا يمارسه في وقت معين قد يخسر سبيل الإلتجاء إلى القضاء لحماية هذا الحق وفي هذه الحالة ينقضي حقه في الدعوى بمضي المدة، كما يقصد أيضا بالتقادم مرور فترة من الزمن على إرتكاب الجريمة وتلك الفترة الزمنية حددها القانون، هذا المبدأ أقره المشرع في المواد الجنائية وفي القانون المدني²، غير أنه في مادة الضبط الإقتصادي فإن المخالفات التي تعاقب عليها الهيئات الإدارية المستقلة لم تحدد مدة التقادم بالنسبة لها، إلا إذا إستثنينا الأفعال التي ينظر فيه مجلس المنافسة حيث تنص المادة 144 من قانون المنافسة في فقرتها الأخيرة على أنه: « لا يمكن أن ترفع الى مجلس المنافسة الدعاوى التي تجاوزت مدتها 3 سنوات إذا لم يحدث بشأنها أي بحث أو معاينة أو عقوبة».³

ثانيا: الضمانات القانونية الجزائية في مواجهة سلطة العقاب

هناك مجموعة من القواعد التي تؤطر هذه المرحلة والتي وردت في النصوص التشريعية أو التنظيمية أو المستمدة من القضاء الدستوري والإداري، فالضمانات الإجرائية تؤسس على ضرورة حماية حرية وحياة المواطنين، حيث أن العقوبات التي توقعها الهيئات

1 حدري سمير، مرجع سابق، ص ص 136-137.

2 شمون علبية، مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، تخصص: إدارة ومالية، جامعة أحمد بوقرة سيومرداس، سنة 2018، مرجع سابق، ص 228.

3 الأمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج. ر، عدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003 معدل و متمم بموجب قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج. ر، عدد 36، مؤرخة في 02 جويلية 2008 معدل و متمم بموجب الأمر رقم 10-05 مؤرخ في رمضان عام 1431 الموافق لـ 15 غشت عام 2010، مرجع سابق.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الإدارية المستقلة لا يمكن أن تكون سالبة للحرية إلا أن الضمانات الإجرائية الجزائية يجب تطبيقها على القمع الإداري لقسوته، حيث هذه الهيئات تتركس لمبدأ حق الدفاع.

(I) إحترام مقتضيات حقوق الدفاع

إحترام حقوق الدفاع بتكريس قرينة البراءة فلا يتهم الشخص حتى تثبت إدانته، وقبل تقديم الشخص للمحاكمة يجب تبليغه بالوقائع المنسوبة إليه، حيث له الحق في الإطلاع على الملف وتقديم ملاحظات، كما تعطي له إمكانية إصطحاب الشهود والإستعانة بمحامي.

(1) قرينة البراءة: المقصود منه أن الشخص بريء إلى غاية ثبوت إدانته أمام جهة قضائية نظامية مع إحترام كل الضمانات القانونية¹، ونظرا للأهمية التي يتميز بها مبدأ قرينة البراءة فقد نصت عليه مختلف إعلانات حقوق الإنسان واعتبرته مبدأ أساسيا لضمان الحرية الشخصية للمتهم²، لذا تعتبر قرينة البراءة من بين الضمانات الأساسية الذي كرسها المؤسس الدستوري في دستور 1996.³

1 أوديع نادية، صلاحيات الضبط في مجال التأمين (لجنة الإشراف على التأمين)، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص 142.

2 محمودي رانية - محمودي سامية، التحكم في إطار السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص: قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية، السنة الجامعية 2013-2014، ص 62.

3 أعراب أحمد، السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، بوداوا، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، السنة الجامعية 2006-2007، مرجع سابق، ص 139.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

فقد إعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لهذا المبدأ، لكن هذا الإعتراف الدستوري والقضائي ينطبق على العقوبات الإدارية القمعية التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة.¹

(2) إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه في أقصر الآجال: يقتضي إحترام حقوق الدفاع تبليغ المتهم بالوقائع المنسوبة إليه في أقصر الآجال، ولكن يكون الإعلام صحيحا وبالتالي صحة الجزاء المترتب عليه²، ونجد هذه الضمانة محترمة أمام لجنة ضبط البريد والمواصلات، إذ يوقع العقوبات إلا بعد إبلاغ المعني بالماخذ المنسوبة إليه ونجد الضمانة نفسها مكرسة أمام مجلس المنافسة، فالمقرر الذي يعينه مجلس المنافسة يحزر تقريرا أوليا يتضمن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ويبلغه إلى الأطراف المعنية.³

ويجب أن يتوفر في التبليغ شروط، وهي: أن تحدد فيه المخالفات المنسوبة إلى صاحب الشأن تحديدا دقيقا ويتم تفصيل هذه المآخذ وتبيان طبيعتها، وسبب توجيه الإتهام ضد هذا الشخص وكل في أجل قصير⁴، وهو حق منصوص عليه في القانون المنشئ لسلطات الضبط، وبمقتضاه لا يمكن لسلطة الضبط أن توقع أي عقوبة للمتعامل المرتكب للمخالفة، إلا بعد إعلامه بكل المآخذ الموجهة إليه.⁵

1 حدري سمير، مرجع سابق، ص 139.

2 محمودي رانية - محمودي سامية، نفس المرجع السابق، ص 63.

3 عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق ص 350.

4 قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 154.

5 زعاتري كريمة، المركز القانوني للسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية وللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في شعبة: الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص: إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، السنة 2011-2012، مرجع سابق، ص 130.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

3) الحق في الإطلاع على الملف وتقديم ملاحظات: يجب أن تعطى للشخص فرصة لتقديم دفاعه أمام الهيئة العقابية أين يمكن مناقشة الأفعال المنسوبة ضده من حيث صحتها ونسبها إليه وحقيقة تكيفها كمخالفة تحقق بذلك مسؤوليته.¹

إن مبدأ المواجهة لهذا الحق لا يمكن أن يتحقق في الواقع ما لم تعطي للمتهم فرصة للاطلاع على الملف، فمقرر مجلس المنافسة عندما يحرر تقرير يتضمن عرض الوقائع وكذا المآخذ المسجلة ومرجع المخالفات المرتكبة يودعه لدى مجلس المنافسة وهذا الأخير يبلغه إلى الأطراف المعنية والوزير المكلف بالتجارة لإبداء ملاحظاتهم الكتابية في أجل شهرين ويمكن لهؤلاء الأطراف الإطلاع على هذه الملاحظات الكتابية قبل خمسة عشر (15) يوما من تاريخ الجلسة.²

4) سماع الشهود: تؤهل سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية تسخير المتعاملين وموفري الخدمات وكل شخص معني بالأمر بتقديم كل وثيقة أو معلومة ضرورية للقيام بالإختصاصات المخولة لها، كما يمكن للجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها أن تستدعي أي شخص من شأنه أن يقدم لها معلومات في القضايا المطروحة عليها.³

1 عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 350-351.

2 قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 155.

3 قوراري مجدوب، نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

كما نجد لجنة الكهرباء والغاز يمكنها الإستعانة بالشهود¹، ومنحت نفس الإمكانية لمقرر مجلس المنافسة أثناء قيامه بالتحقيق، أن يطلب معلومات من أي مؤسسة أو أي شخص آخر.²

(5) الإستعانة بمحام للدفاع: إن الإجراء الوجيه يضمن للأطراف المحاكمة العادلة وذلك بتقديم أدلتهم أثناء الجلسة، لكن في مادة الضبط الإقتصادي فكرة الأطراف لم يعرفها القانون الجزائري، حيث لا توجد نيابة ولا طرف مدني، فالهيئة الإدارية المستقلة هي التي تتهم الشخص المتابع وهذا الأخير يظهر كطرف وحيد مدافع أمام هذا الوضع تظهر أهمية إستعانة الشخص المعنوي أو الطبيعي أو المسؤول عن المؤسسة بمحام.³

لقد نص المرسوم التشريعي رقم **93-10** المتعلق ببورصة القيم المنقولة على هذه الضمانة، حيث تنص المادة **38** على ما يلي: «يحق لكل شخص تم استدعاؤه أن يستعين بمستشار من اختياره»⁴، لكن هذا الحق في إختيار مدافع، كرسه المشرع الجزائري بصفة محتشمة في مجال المنافسة والبورصة ويمكن الإستناد في تكريس هذا الحق بالرجوع إلى القواعد العامة والدستور.⁵

1 محمودي رانية - محمودي سامية، مرجع سابق، ص 65.

2 عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات المستقلة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق ص 355.

3 أعراب أحمد، مرجع سابق، ص 142.

4 تواتي نصيرة، مرجع سابق، ص 311.

5 أعراب أحمد، نفس المرجع السابق، ص 141.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الفرع الثاني: الضمانات القضائية في مواجهة سلطة العقاب

لقد منح المشرع المتقاضين أمام سلطات ضبط النشاط الإقتصادي ضمانات أساسية إلى جانب الضمانات الأخرى والتي تتمثل في رقابة القضاء الإداري كقاعدة عامة والقضاء العادي كإستثناء بالنسبة لمجلس المنافسة، وتتمثل هذه الرقابة القضائية، المجال الخصب لإعمال مبدأ الإزدواجية، فالأصل أن يعود الإختصاص للقضاء الإداري (أولاً) ومن جهة أخرى يكون أمام مجال إقتصادي ومالي وهو المجال المخصص للعلاقات الخاصة التجارية التي يراقبها القاضي العادي (ثانياً).

أولاً: الرقابة القضائية الإدارية

هناك من القضايا ما يفترض رجوع الإختصاص فيها للقضاء الإداري عملاً بالقواعد العامة للقانون¹، وتكمن رقابة القضاء الإداري على قرارات سلطات الضبط الإدارية في تعديل قراراتها أو إلغائها وتقرير التعويض، إذ ما ألحقت هذه الأضرار للمتعاملين الإقتصاديين فإن هذه الرقابة جاءت للحرص على ألا تخرج هذه السلطات على الإطار العام للقانون، فعلى العكس فهذه الرقابة تدعم أكثر إستقلاليتها وذلك بمنح هذه السلطات الحرية الكاملة بممارسة إختصاصاتها ضمن هذا الإطار، فغاية الرقابة القضائية هي إضفاء المشروعية على أعمالها لحماية الحقوق والحرريات الفردية، وحماية النظام العام الإقتصادي وتتصف هذه الرقابة بأنها رقابة حيادية تضمن التوازن بين الإستقلالية ومبدأ المشروعية²

1 بريرة عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية قانون رقم 08-09 مؤرخ في 23 فيفري 2008، منشورات بغدادي، طبعة ثانية (مزيدة)، سنة 2009، ص 94.

2 محمدي سميرة، سلطات الضبط الإدارية بين الاستقلالية والرقابة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 04، سنة 2015، ص 49.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

حيث إن معيار المادة الإقتصادية ليس معيار وحيدا لتوزيع الإختصاص بين القاضي الإداري والقاضي العادي فإذا لم يكن القاضي الإداري هو المختص تقليديا بالنظر في المنازعات الإقتصادية، إلا أنه قد توكل إليه مهمة رقابة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال المالي والإقتصادي¹، وبالرجوع إلى القواعد العامة في المنازعات الإدارية نجد المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية²، أما بالنسبة لإختصاصات مجلس الدولة نجد المادة 901 من قانونا لإجراءات المدنية والإدارية³.

وتنص المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم، على أن: «يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ويختص أيضا بالفصلي القضايا المحولة له بموجب نصوص خاصة»⁴. فحسب مختلف نصوص المواد التي تحكم السلطات الإدارية المستقلة التي تشير إلى الجهة القضائية صاحبة الإختصاص عند منازعة قرار أو نشاط صادر من السلطات المذكورة ونذكر البعض منها⁵.

1 حدري سمير، مرجع سابق، ص 146.

2 تنص المادة 800 من القانون رقم 08-09 على: "المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو احدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها".

3 كذلك تنص المادة 901 من نفس القانون على: "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية ويختص أيضا بالفصل في القضايا المحولة له بموجب نصوص خاصة"

4 القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المعدل والمتمم بالقانون رقم 18-02، مرجع سابق.

5 بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 247.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أ- بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة: يمكن حصر المثلة فيما يلي:

في مجال البورصة وكذا في مجال الإتصالات، فإن الغرفة التأديبية بالنسبة للجنة مراقبة تنظيم عمليات البورصة وقرارات لجنة سلطة ضبط البريد والمواصلات تكون قابلة للطعن أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداءً من تاريخ التبليغ، وفي مجال إختصاص لجنة ضبط الكهرباء والغاز، فإن المشرع نص على قرارات لجنة الضبط يمكن أن تكون موضوع طعن قضائي أمام مجلس الدولة.

ب- بالنسبة لفئة سلطات الضبط التي لا تتمتع بالإستقلالية:

في مجال اللجنة المصرفية، هذه السلطة الإدارية المستقلة يمكن إخضاعها لرقابة القضاء الإداري (مجلس الدولة)، إستنادا لنص المادة 09 من الأمر رقم 03-11 التي تسمح للأشخاص بالطعن في القرارات الصادرة من اللجنة المصرفية المقررة بالرفض الكلي أو الجزئي، للإعتماد لصالح الوسيط في عملية البورصة خلال 60 يوم من تاريخ التبليغ. أما في مجال لجنة الإشراف على التأمينات، فتخضع قرارات رفض الإعتماد من قبل وزير المالية المبررة قانونا لمنازعاتها أمام القضاء الإداري، طبقا لنص المادة 86 المتعلق بالتأمينات التي تنص على: «يجب أن يكون رفض الاعتماد بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية مبررا قانونيا، ويبلغ لطالب الإعتماد، ويكون هذا القررا قابلا للطعن أمام مجلس الدولة طبقا للتشريع الساري المفعول».¹

1 بوجادي عمر، مرجع سابق، ص 249.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ثانيا: الرقابة القضائية العادية

لقد منح المشرع الجزائري إختصاص الفصل في بعض قرارات السلطة الإدارية المستقلة للقضاء العادي وهذا لتحقيق العدالة الإقتصادية، ولقد قام المشرع الفرنسي لتوزيع الإختصاص النظر في القرارات الصادرة عن هيئة ضبط المنافسة وأسندها للغرفة الخاصة لمحكمة باريس القضاء العادي ومجلس الدولة والقضاء الإداري.¹

وتعد القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة إستثناء عن القاعدة العامة حيث نقلت من رقابة القاضي الإداري لإختصاص مجلس قضاء الجزائر الفاصل في المواد التجارية²، هذا النقل في الإختصاص من القاضي الإداري إلى القاضي العادي مستندا على مبدأ السير الحسن لجهاز العدالة ومستبعدا المبدأ القاضي بالفصل بين الهيئات الإدارية والقضاء العادي.

إلا أن هذا النقل يصعب قبوله في النظام القانوني الجزائري فيما يخص دستوريته فإعتبار إختصاص القاضي الإداري يعود لمجلس الدولة، وهو محدد بالقانون العضوي رقم 98-01، إذ تنص المادة 09 منه على ما يلي: «يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا بالطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية المهنية».

1 نداتي حسين، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص: إدارة الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، السنة 2013 - 2014، مرجع سابق، ص 57.
2 قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات نموذجين، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2009-2010، مرجع سابق، ص 166.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أما في حالة الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة فإن القانون هو الذي يمنح الإختصاص للقاضي العادي، إن تقرير الإستثناء على إختصاص مجلس الدولة لا يمكن أن يتم إلا بقرار عضوي أو ذلك إحتراما لمبدأ تدرج القواعد القانونية، إذ لا يمكن لقانون عادي أن يعدل قانون عضوي، والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل في القانون العضوي وتوسيع الإختصاص بين التشريع العضوي والعادي يسير في الاتجاهين، لكن بنتائج مختلفة فلا يمكن للقانون العادي أن يتضمن أحكاما ذات طبيعة عضوية دون أن تكون مخالفة للدستور، غير أن القانون العضوي يمكن أن يتضمن أحكاما ذات طبيعة تشريعية فمثل هذا القانون العادي (الأمر المتعلق بالمنافسة) يمكن أن يمسه عيب عدم الدستورية.¹

1 حدري سمير، مرجع سابق، ص ص 150 - 151.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري

المبحث الثاني:

المنازعات المتعلقة بالإختصاصات القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي

تعتبر مهمة التنظيم أهم إختصاص أعطاه المشرع لسلطات الضبط الإقتصادي من خلال النصوص المنشأة لها، لذلك منحها المشرع وسائل قانونية للقيام بهذه المهام المنوطة بها والمتمثلة في إتخاذ سلطة القرارات الإدارية التي قد تكون عرضة للإلغاء عند مخالفتها للقانون كما قد تبرم عقودا مع المتعاملين الخاضعين لها وتبين من خلالها حقوق وواجبات المتعامل المتعاقد معها، وكذا الإمتيازات التي تتمتع بها كإتخاذ القرارات من جانبها دون الرجوع إليه مما ينجز عنه منازعات أمام القضاء وهذه المنازعات قد يختلف موضوعها بحسب هذه السلطة سوى في المجال الإقتصادي والمالي.¹

ومن خلال ما سبق ذكره، نتناول الطبيعة القانونية للعقوبات الموقعة من طرف هيئات الضبط الإقتصادي في (مطلب أول) ثم طبيعة العلاقة بين القاضي وسلطات الضبط الإقتصادي في (مطلب ثانٍ).

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للعقوبات الموقعة من طرف هيئات الضبط

الإقتصادي

تهدف العقوبة الإدارية إلى إعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة للمجتمع وتتصف العقوبات الموقعة من طرف سلطات الضبط في المجال الإقتصادي بالشدة وأنها تقترب من العقوبات الجزائية ذلك من خلال الغاية الردعية المخولة لهيئات الضبط

1 نايل نبيل محمد، اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، دراسة نظرية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، السنة 2013، مرجع سابق، ص 59 - 60.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الإقتصادي¹، حيث تتفاوت العقوبة الإدارية ما بين العقوبات المالية (فرع أول) والعقوبات الغير مالية (فرع ثان).

الفرع الأول: العقوبات الإقتصادية (المالية)

هي تلك العقوبات التي تمس الذمة المالية للشخص مرتكب المخالفة فهي عبارة عن مبلغ مالي يدفعه للدولة وقد نص المشرع الجزائري على أهلية سلطات الضبط الاقتصادي في إتخاذ العقوبات المالية²، والإختلاف يظهر بين المجال الإقتصادي والجزائي من ناحية القيمة، إذ كانت الغرامة الجزائية المحددة مسبقا في قانون العقوبات بين قسمين: أحدهما يمثل الحد الأقصى والثاني يمثل الحد الأدنى.

فإن قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يدفعه³، فنجد اللجنة المصرفية، لها سلطة واسعة لتحديد مبلغ العقوبة المفروضة على العون الإقتصادي المعاقب بموجب المادة 114 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم⁴، وتتمتع الغرفة التأديبية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بصلاحيه فرض غرامات على العون

1 جغلاف حنان، إختصاصات سلطة الضبط الاقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة أكلي محند أولحاج - البويرة، السنة الجامعية 2016 - 2017، مرجع سابق، ص 72.

2 رندة بوخالفة، آليات الضبط الاقتصادي، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بم مهدي- أم البواقي، السنة الجامعية 2017-2018، ص 42.

3 شمون علجية، الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، السنة الجامعية 2009 - 2010، ص 143.

4 تنص المادة 114 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض: "...، وزيادة على ذلك يمكن للجنة أن تقضي إما بدلا عن هذه العقوبات المذكورة أعلاه وإما إضافة إليها، بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر لرأس مال الأدنى الذي يلتزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفير، وتقوم الخزينة بتحصيل الموافقة....، ج. ر، عدد 52، مؤرخة في 27 أوت 2003.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الإقتصادي المرتكب للمخالفة، أما لجنة الإشراف على التأمينات فتمتع بسلطة فرض غرامات مالية على شركات التأمين وإعادة التأمين التي لا تؤدي إللتزاماتها كما ينبغي¹ حيث خول المشرع للجنة ضبط الكهرباء والغاز لمعاقبة كل متعامل لا يحترم:

- القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل الربط.
- القواعد التي تحدد الكيفيات التقنية والتجارية لتمويل الزبائن والتي تحتويها دفاتر الشروط.
- قواعد النظافة والأمن وحماية البيئة.

إن معيار حساب الغرامة التي توقعها سلطات الضبط الإقتصادي يختلف ما بين سلطة وأخرى، فهناك سلطات حدد فيها المشرع الغرامة بدقة وأخرى حدد فيها الحد الأقصى للمبلغ، كما إستعمل معيار حساب مبلغ الغرامة بنسبة معينة من رقم الأعمال.

كما إعتد أيضا على معيار الرأسمال، حيث يعد هذا التنوع مقارنة للقانون الجزائري التي يحدد العقوبة مسبقا بين خصوصية القمع عن طريق سلطات الضبط الإقتصادي من جهة، ومن جهة أخرى يظهر الإختلاف من حيث العقوبة وتفاوتها أمام الهيئة نفسها أو مقارنتها ببعضها البعض². وتتجلى العقوبات المالية في نص المادة 114 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض: «إذا أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يذعن لأمر أو لم يأخذ في الحسبان التحذير...»³.

1 محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، السنة 2014، ص 52.

2 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص ص 74 - 75.

3 للتفصيل أكثر أنظر الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مرجع سابق.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

وكما تنص المادة 71 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة: «تحصل مبالغ الغرامات والغرامات التهديدية التي يقرها مجلس المنافسة الديون المستحقة للدولة»، أما الممارسات المقيدة للمنافسة يعاقب عليها في ظل الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة بموجب المادة 56 منه.¹

فبالنسبة لمساهمة الأشخاص الطبيعية بصفة إحتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها تنص المادة 57 من الأمر السالف الذكر: «يعاقب بغرامة قدرها مليوني (2000.000 دج) كل شخص طبيعي ساهم شخصيا بصفة إحتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها كما هي محددة في هذا الأمر»، وفي حالة عدم إحترام الأوامر والإجراءات المؤقتة الرامية إلى الحد من الممارسات المقيدة للمنافسة في الآجال المحددة تنص المادة 58 من الأمر السالف الذكر: «يمكن لمجلس المنافسة إذ لم تنفذ الأوامر والإجراءات المؤقتة المنصوص عليها في المادتين 45 و 46 منه عن هذا الأمر، في الآجال المحددة، أن يحكم بغرامات تهديدية لا تقل عن مبلغ مائة وخمسين ألف دينار (150.000 دج) عن كل يوم تأخير»

أما بالنسبة للتجميع دون ترخيص، فنصت المادة 61 من الأمر السابق الذكر: «يعاقب على عمليات التجميع المنصوص عليها في أحكام المادة 17 أعلاه والتي أنجزت بدون ترخيص من مجلس المنافسة بغرامة مالية يمكن أن تصل إلى 7% من رقم الأعمال من

1 تنص المادة 56: «يعاقب على الممارسات المقيدة للمناقشة كما هو منصوص عليه في المادة 14 من هذا الأمر بغرامة لا تفوق 12% من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية محتملة، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعف الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات على ألا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح، وإذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدد فالغرامة لا تتجاوز (6000.000 دج)»، ج. ر، عدد 43، مؤرخة في 20 جويلية 2003.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

غير الرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة محتملة ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع أو ضد المؤسسة التي تكونت من عملية التجميع»¹.

أما بالنسبة للمؤسسات التي تعتمد تقديم معلومات خاطئة أو تتهاون في تقديمها بموجب المادة 59 من الأمر 03-03². ويحكم تحديد الغرامات المالية ثلاث مبادئ وهي: مبدأ التناسب، مبدأ التفريد ومبدأ التعليل، وقد أغفل المشرع الجزائري النص على مراعاتها في تقدير العقوبة، حيث نصت المادة 02-462 L من القانون التجاري الفرنسي عليها بعد تكميلتها بموجب القانون الصادر في 31 ديسمبر 1992³، في مجال المنافسة فإن المشرع نص على نظام عقابي تصاعدي ومتناسب مع طبيعة وحجم المنافسة وذلك في إطار العقوبات التي حولها لمجلس المنافسة على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجميعات⁴.

الفرع الثاني: العقوبات الغير مالية

يطلق عليها العقوبات السالبة للحقوق، وهي أشد من العقوبات التي يقرها القاضي الجزائري كقرار سحب الترخيص قرار سحب الإعتماد، حيث يترتب عليه وقف نشاط العون

1 الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

2 تنص المادة 59: "يمكن لمجلس المنافسة إقرار غرامة لا تتجاوز مبلغ (800.000 دج) بناءً على تقرير مقرر، ضد المؤسسات التي تعتمد تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة بالنسبة للمعلومات المطلوبة أو تتهاون في تقديمها طبقاً لأحكام المادة 5 & من هذا الأمر أو التي لا تقدم المعلومات المطلوبة في الآجال المحددة من قبل المقرر، يمكن للمجلس أيضاً أن يحكم بغرامة تهديدية لا تقل عن (100.000 دج) كل يوم تأخير"، ج. ر، عدد 43، مؤرخة في 20 جويلية 2003.

3 كحال سلمى، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة محمد بوقرة - بومرداس، السنة 2009، ص ص 21-22.

4 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006-2007، ص 181.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

الإقتصادي وتصفية المؤسسة، نجد قرار المنع من مزاولة النشاط الإقتصادي أشد من الغرامة المالية وذلك لما ينجر عنه من آثار سلبية على العون الإقتصادي المعاقب ولاسيما عند نشره بكل الوسائل واطلاع الأعوان الإقتصاديين الآخرين عليه.¹

تنص المادة 114 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض المعدل والمتمم: «في حالة إخلال البنك أو المؤسسة المالية بإحدى الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يذعن لأمر أو لم يأخذ بالحسبان التحذير، يمكن للجنة أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية:

- الإنذار أو التوبيخ.
 - المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط.
 - التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائمة بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه.
- إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالدائرة مؤقتا أو عدم تعيينه»².

فيمكن للوكالة الوطنية لتثمين موارد المحروقات أن تلغي العقد بإدارتها المنفردة وباعتبار إلغاء العقد من أشد الجزاءات وأخطرها أثرا إذ هذا الجزء يضع نهاية حاسمة للعقد المبرم بين الوكالة والمتعاقد فلا يتم اللجوء إليه إلا إذا توفرت الشروط التي تبرره وتتمثل في إخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية، أو أن وضعه لم يعد يستجيب للشروط المنصوص عليها في القانون والنصوص القانونية وفي هذه الحالة تعذر المتعاقد والذي له أجل 30 يوم من

1 محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في مجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 49.

2 أمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، معدل ومتمم، مرجع سابق.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

إستلامه للرد، حتى يتسنى له إتخاذ التدابير اللازمة لتفادي إلغاء العقد¹، أما في مجال الإتصالات السلكية وللاسلكية فإن العقوبات السالبة للحقوق تدرج بخصوص الرخصة من التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة 30 يوما إلى التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى 3 أشهر وتخفيض مدتها في حدود سنة وفي حالة عدم إمتثال المتعامل عند إنقضاء هذه الآجال يمكن السحب النهائي للرخصة² وتنص المادة 37 من القانون رقم 03-2000 على: «عدم إحترام المستمر المؤكد لصاحبها لالتزامات الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون، عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتبة عليها وإثبات عدم كفاءة صاحبها لإستغلال الرخصة بطريقة فعالة لا سيما في حالة الحل المسبق أو التصفية القضائية أو إفلاس صاحبها»³.

أما في مجال الطاقة فيمكن للجنة ضبط الكهرباء والغاز في حالة التقصير الخطير أن تسحب مؤقتا رخصة إستغلال المنشأة لفترة لا تتجاوز سنة، كما يمكنها في حالة التقصير الخطير سحب الرخصة كليا، وأخيرا نجد أن لهيئات الضبط الإقتصادي سلطة تقديرية واسعة في إختيار العقوبة المناسبة من بين مجموع العقوبات المحددة قانونا.⁴

1 شمون علجية، الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات، مرجع سابق، ص ص 146-147.
2 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، مرجع سابق، ص 180.
3 قانون رقم 03-2000 المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية وللاسلكية، ج. ر، عدد 48 صادرة في 06 أوت 2000، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 14-10، المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية 2015، ج. ر، عدد 78 مؤرخ في 31 ديسمبر 2014، مرجع سابق.
4 جغلاف حنان، مرجع سابق، ص 78.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين القاضي وسلطات الضبط الإقتصادي

تتمتع سلطات الضبط بسلطات متعددة من بينها صلاحيات شبه قضائية واسعة وفي المقابل فإن المشرع أخضع قراراتها لرقابة القاضي والذي بإمكانه إلغائها أو تعديلها ومن ثم مشاركته في الوظيفة الضبطية، وسنتناول العلاقة التكاملية التبادلية بين السلطتين (فرع أول) والعلاقة التنافسية التنازعية بين السلطتين (فرع ثان).

الفرع الأول: العلاقة التكاملية التبادلية بين السلطتين

يمكن القول بوجود علاقة تكاملية بين كل من القاضي وسلطات الضبط، ذلك أن المشرع فصل بصورة صريحة بين طبيعة مهام كل منهما، فيهدف دور سلطات الضبط إلى حماية المتنافسين والنظام العام الإقتصادي، بينما يهدف دور القاضي إلى حماية المتنافسين ذاتهم وتعويضهم عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق وهو إختصاص يعود للقاضي¹، واختلاف الدورين فأوجد المشرع جملة لآليات تبادلية تكاملية بين القاضي وسلطات الضبط²، حيث إنها تتمثل بمشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية (أولاً) ومشاركة سلطات الضبط في فض النزعات القضائية (ثانياً).

أولاً: مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية

إن المشرع فصل بين دور القاضي للدفاع عن حقوق المتعاملين عن طريق تقييم التعويض واصلاح الضرر ودور سلطات الضبط المتمثلة في الدفاع عن شرعية المنافسة وحماية النظام العام الإقتصادي وهو ما كرسه المشرع صراحة عبر قانون المنافسة، حيث

1 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، مرجع سابق، ص 141.

2 نداتي حسين، مرجع سابق، ص 60.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

حصر مهام مجلس المنافسة في ضمان السير الحسن للمنافسة¹، وتنص المادة 48 من الأمر 03-03 على: «يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضرر من الممارسة المقيدة للمنافسة وفقا لأحكام هذا الأمر أن يرفع دعواه أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به»².

واستنادا إلى ما سبق فإن وظيفة الضبط تعدو إختصاص أصيل لسلطات الضبط أين ينعدم إمكانية التدخل المباشر للقاضي على أساس أن هذا الأخير لا يمكنه إخطار نفسه بنفسه، ومنه لا يمكنه الحكم إلا في المسائل التي هي محل الإخطار ويستحيل على القاضي أن يحل محل سلطات الضبط في منح الإعتماد.

إن قرارات سلطات الضبط القضائية لا تعدو أن تكون إدارية فقط وليست قضائية ومن ثم تتمتع هذه السلطات بالطابع الشبه قضائي مما يسمح لها بالتدخل الغير مباشر للقاضي في شكل تكاملي تبادلي فمهمة القاضي هي الدفاع عن حقوق المتعاملين مما يفعل مشاركته في وظيفة الضبط بصفته مراقب لسلطات الضبط وهو مجال قضائي.

أما سلطات الضبط الإقتصادي مهمتها الدفاع عن شرعية المنافسة وحماية النظام الإقتصادي بإصدار قرارات فردية ذات طابع إداري وهو مجال شبه قضائي³، ففي القانون الفرنسي مثلا: يمكن لرئيس المجلس الأعلى للسمعي البصري أن يطلب من مجلس الدولة الفصل بواسطة أمر قصد إصدار إنذارات أو إجراءات تحفظية الملحة، كما يمكن لرئيس عملية البورصة طلب من رئيس محكمة باريس الفصل كقاضي قانون في حالة وجود

1 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، مرجع سابق، ص 186.

2 أمر رقم 03-03 يتعلق بمجلس المنافسة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

3 نداتي حسين، مرجع سابق، ص ص 60-61.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ممارسات تخص حقوق المدخرين وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في تقريره سنة 2001.¹

أما سلطات الضبط في القانون الجزائري، فبالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية والتنظيمية التي تضر بحقوق المستثمرين في القيم المنقولة يمكن لرئيس اللجنة أن يطلب من القاضي اصدار أمر للمسؤولين بالامتنال لهذه الأحكام ووضع حد للمخالفة وابطال آثارها، إن هذه الوظيفة الرقابية للقاضي إضافة إلى مختلف الآليات التبادلية التعاونية تكرر مشاركة القاضي لوظيفة الضبط بشكل أو آخر وهو يعد الوحيد الذي يضطلع به القانون ويقوده للخروج من دوره التقليدي مما يشترط إعادة تكيف القضاء قصد ممارسة وظائف الضبط الاقتصادية.²

ثانيا: مشاركة سلطات الضبط في فض النزاعات القضائية

إن مساهمة سلطات الضبط في فض النزاعات المعروضة على القاضي والتي تخص قطاعات نشاطها تتخذ الأشكال الآتية:

أولا: إمكانية إعتداد القاضي على آراء وملاحظات ووثائق سلطة الضبط:

نص عليها المشرع بالنسبة لمجلس المنافسة حيث يتبادل كل من القاضي والمجلس الوثائق والمستندات.³

1 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، مرجع سابق، ص 188.
2 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، مرجع سابق، ص 144-145.

3 نداتي حسين، مرجع سابق، ص 61.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

يمكن للوزير المكلف بالتجارة ورئيس مجلس المنافسة تقديم ملاحظات مكتوبة في آجال يحددها المستشار المقرر وتبلغ هذه الملاحظات إلى أطراف القضية.¹
إن الجهات القضائية تلتزم بتبليغ المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوقائع المرفوعة أمام المجلس.²

ترسل القرارات الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر وعن المحكمة العليا وعن مجلس الدولة والمتعلق بالمنافسة إلى الوزير المكلف بالتجارة وإلى رئيس مجلس المنافسة.³
ثانيا: بإمكان سلطة الضبط تقديم خبرتها التقنية للقاضي:

قصد فض النزاع وذلك بطلب من هذا الأخير وهي مشاركة حقيقية لسلطة الضبط في الوظيفة القضائية.⁴

إن المحاكم تبدو أقل كفاءة لمواجهة صعوبات التحليل الإقتصادي الناتجة عن تطبيق قانون المنافسة، إضافة إلى طريقة تفكير القاضي الإقتصادي تختلف عن الطرق القائمة على أساس الإستقراء القضائي ومن ثم ضرورة اللجوء إلى خبرة سلطات الضبط.
أما في مجال البورصة والإتصالات فإن الصعوبات الناجمة عن تقنية القاعدة القانونية تبدو أكثر تعقيدا بالنسبة للقاضي لذلك يحتاج إلى خبرة سلطات الضبط.⁵

1 أنظر للمواد 65-66-67 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 36 مؤرخ في 02 جويلية 2008، معدل ومتمم بموجب أمر 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج. ر، عدد 46 مؤرخ في 18 أوت 2010، مرجع سابق.

2 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، الجزائر، مرجع سابق، ص ص 146-145.

3 المادة 70 من الأمر 03-03 المتعلق بمجلس المنافسة، مرجع سابق.

4 نداتي حسين، مرجع سابق، ص 62.

5 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، مرجع سابق، ص 191.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

أما في القانون الجزائري فقد نص المشرع على هذا الاجراء المكمل لعمل القاضي بالنسبة لمجلس المنافسة، إذ يمكن للجهات القضائية المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة.¹

الفرع الثاني: العلاقة التنافسية التنازعية بين السلطتين

إذا كانت مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية مقبولة لأنها تشكل المهمة العادية والطبيعية في رقابة قرارات السلطات الإدارية بشكل عام، فإن الإعتراف بالصلاحيات القضائية للسلطات الإدارية يشكل الطبيعة الشبه القضائية لسلطات الضبط الاقتصادي (أولاً)، وتدخل سلطات الضبط في مجال إختصاص القاضي (ثانياً)، وعليه سنعتمد من خلال هاتين الفكرتين على كل من المعيارين العضوي الشكلي والمادي في تكيف الطبيعة القضائية لسلطات الضبط ثم منافستها لإختصاص القاضي.²

أولاً: الطبيعة الشبه قضائية لسلطات الضبط الإقتصادي

يعتمد المعيار العضوي الشكلي المأخوذ من طبيعة تشكيلة الجهة المصدرة للقرار التأديبي وطبيعة الإجراءات المتبعة هذا المعيار التي كانت تستند في تحديد العمل القضائي على معيار الجهة التي يصدر عنها التصرف وطبيعة الإجراءات المتبعة والقوة التي يتحلّى بها التصرف.³

(1) من حيث تركيبتها:

يغلب الطابع القضائي على تركيبية معظم سلطات الضبط، فرغم عدم تكيفها من قبل

1 المادة 38 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

2 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، مرجع سابق، ص ص 147-148.

3 غناي رمضان، موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلس الدولة، العدد 06، السنة 2005، ص 39.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

المشرع على أنها هيئات قضائية إلا أن تمثيل القضاة في هذه الهيئات يأخذ مكانة هامة.

(2) من حيث الإجراءات:

تشبه القواعد الإجرائية المتبعة أمام سلطات الضبط وخاصة في ممارستها لسلطة العقاب تلك المتبعة أمام القاضي وتتعلق هذه الإجراءات بضمان حقوق الدفاع، علانية الجلسات وشرعية العقوبات.¹

(3) من حيث حياد واستقلالية سلطات الضبط:

أخضع المشرع ولو نسبيا سلطات الضبط لنفس الضمانات الخاصة بالسلطة القضائية وحق التقاضي أمام هيئة مستقلة وحيادية والحيادية والحصول على محاكمة عادلة وموضوعية، ويمكن تكليف سلطات الضبط على أنها شبه قضائية خاصة مجلس المنافسة. عدم تكيف الطبيعة القانونية الحقيقية لمجلس المنافسة من قبل المشرع واكتفائه بتعريف وظيفي والإكتفاء بالنص على إستقلاليته المالية والإدارية وهي إستقلالية تستفيد منها كذلك الجهة القضائية.

ترجيح التمثيل القضائي على تركيبته البشرية، إذ يضم 5 قضاة من 12 عضوا وهو عدد يفوق عدد كل من الشخصيات المعروفة بكفاءتها في المجال الإقتصادي والمهني وقطاعات الإنتاج والتوزيع، واعتباره من قبل المشرع كدرجة تقاضي أولى حيث ينص على قابلية قراراته للطعن فيها بالإستئناف أمام المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية.²

1 بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، مرجع سابق، ص 149.

2 نداتي حسين، مرجع سابق، ص 63.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ثانيا: تدخل سلطات الضبط في مجال إختصاص القاضي

بإعترافه بصلاحيات قضائية لصالح سلطات الضبط يكون المشرع قد ساهم في تقليص مجال إختصاص القاضي في المجال الإقتصادي واعادة التوزيع التقليدي للسلطة بين الهيئة التنفيذية (الإدارية) والهيئة القضائية بوصفها المساهم الوحيد على ضمان العدالة والتطبيق الشرعي للقاعدة القانونية حسب تصور مبدأ الفصل بين السلطات.

وانطلاقا من المعيار المادي يتجلى هذا التقليص لإختصاصات القاضي في تطبيق القانون الإقتصادي إلى تحويل إختصاصات قضائية إلى سلطات الضبط¹، من خلال إختصاصات الشبه قضائية المعترف بها لسلطات الضبط والمتعلقة بوظيفة التحكيم وهو إختصاص قضائي بالدرجة الأولى يسمح لسلطة الضبط بالنظر في النزاعات القائمة بين المتعاملين أو مع المستهلكين.

إذا كان التحكيم يعد إختصاص شبه قضائي فإن المشرع قد أهل سلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية للاضطلاع بإختصاص قضائي وذلك بالفصل في النزاعات الخاصة بالتوصيل البيئي، كما نص المشرع لبعض سلطات الضبط على أهليتها في القيام بإجراء المصالحة وهذا بالنسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية²، حيث تنص المادة **132** من قانون الكهرباء والغاز المعدل والمتمم على ما يلي: «تنظم لجنة الضبط ضمنها مصلحة للمصالحة تتولى النظر في الخلافات الناجمة عن تطبيق التنظيم ولاسيما المتعلقة منه باستخدام الشبكات والتعريفات ومكافئة المتعاملين»³.

1 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، مرجع سابق، ص 150.
2 بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير، مرجع سابق، ص 197.
3 قانون رقم 2-01 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة قنوات، معدل ومتمم، مرجع سابق.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

ومن خلال إختصاصات قضائية محضة خاصة في مجال المنافسة، حيث تم تحويل إختصاص القاضي الجزائري في قمع الممارسات المقيدة للمنافسة المكرس عبر قانون الأسعار لسنة 1989 والى مجلس المنافسة بواسطة أمر 1995 ومن ثم يكون المشرع قد قلص من صلاحيات القاضي الجزائري لصالح مجلس المنافسة، حيث قام هذا الأخير بالفصل في الإخطارات التنازعية المرفوعة عليه بقرارت.

رغم أن المجلس الدستوري الفرنسي سوى مسألة الإختصاصات العقابية لسلطات الضبط والتي تعد من إختصاص القاضي الجزائري، غير أن تبقى الممارسة القضائية لسلطات الضبط هي سلطات إدارية بالدرجة الأولى منافية لروح مبدأ الفصل بين السلطات.¹

1 بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، مرجع سابق، ص ص 152-153.

الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

خلاصة الفصل

إن إنشاء السلطات الإدارية المستقلة جاء تجسيدا لتحول دور الدولة التقليدي من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة للحفاظ على التوازنات الإقتصادية، هذه السلطات تتمتع غالبيتها بإختصاصات قمعية، فالقانون منحها صلاحيات واسعة حتى تكون فعالة وراعاة في السوق وتحافظ على توازنه وحماية المستهلك والإقتصاد الوطني.

حيث تتولى سلطات الضبط عن طريق العقاب (القمع الإداري) لمخالف القانون وفض النزاعات الاقتصادية وإزالة التجريم الإقتصادي، وتظهر الإختصاصات الرقابية القمعية لسلطات الضبط الاقتصادي بإعتراف المشرع لها بالسلطة القمعية، وخضوع سلطات العقاب للهيئات الإدارية المستقلة للضمانات القانونية القضائية لضمان تحقيق محاكمة عادلة من القاضي الجزائري بإحترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ومبدأ شخصية العقوبة ومبدأ تناسب الجزاء مع الفعل المخالف لما وقع من أفعال غير مشروعة وكذلك مبدأ عدم الرجعية إلا بمقتضى قانون صادر قبل إرتكاب الفعل المجرم.

فالضمانات الإجرائية تؤسس على حماية حرية وحياة المواطنين بإحترام مقتضيات حقوق الدفاع، وتتجلى الضمانات القضائية في مواجهة سلطة العقاب في رقابة القضاء الإداري كقاعدة عامة والقضاء العادي كإستثناء، وتعتبر الرقابة القضائية المجال الخصب لإعمال مبدأ الإزدواجية، وتهدف العقوبة الإدارية لإعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع، وتتصف العقوبة بالشدة وتتمثل في العقوبات المالية والعقوبات الغير مالية كما تتمتع سلطات الضبط المستقلة بسلطات متعددة وصلاحيات شبه قضائية واسعة وأخضع المشرع قراراتها لرقابة القاضي ومشاركته في الوظيفة الضبطية ومشاركة سلطات الضبط في فض النزاعات القضائية وتقديم خبرتها التقنية للقاضي.

الختامة

تم التركيز في موضوع دراستنا على إختصاصيين أصليين لهيئات الضبط الإقتصادي وهما الإختصاص التنظيمي والإختصاص الرقابي (القمعي)، حيث أن هذه الهيئات الإدارية المستقلة ساهمت بشكل كبير في تفعيل دور القاعدة القانونية في المجال الاقتصادي والمالي لما لها من دور تنظيمي ورقابي، حيث تقوم الهيئات الإدارية المستقلة بمهام السلطة التنفيذية بوضع ضوابط وتنظيمات تتمثل في إصدار لوائح وقرارات في المجال الإقتصادي والأعوان الإقتصاديين وتحترم التنظيمات والقوانين المعمول بها.

وتقوم السلطة التنظيمية لهيئات الضبط أيضا بوضع مجموعة من القواعد التي تهدف إلى تطبيق نصوص تشريعية وتنظيمية لذا وجب على المشرع الجزائري تحديد القواعد العامة التي تضمن لها ممارسة مهامها بكل استقلالية وشفافية مع توفير الضمانات القانونية والقضائية الكافية لحماية مصالح المتعاملين الإقتصاديين، وتعتبر السلطة الرقابية (القمعية) من أخطر الصلاحيات الممنوحة لهيئات الضبط الاقتصادي والمتمثلة في توقيع عقوبات إدارية وعقوبات مالية على الأعوان الإقتصاديين الذين لا يحترمون القوانين والأنظمة وارتكاب المخالفات، وكما تقوم بالدور الرقابي والصلح بين المتعاملين الإقتصاديين كل حسب إختصاصه.

إن سلطة توقيع الجزاءات هي أصلا سلطة مخولة للقضاء ومنحها لهيئات الضبط الاقتصادي يعتبر تعدياً على إختصاص القاضي وانتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات.

وقد تمكنا من خلال هذا البحث الوصول إلى جملة من النتائج تم تدعيمها بمجموعة

من الإقتراحات وتتمثل على النحو التالي:

❖ الإستنتاجات:

– نقل الإختصاص التنظيمي من السلطة التنفيذية إلى السلطة الإدارية المستقلة لاقى تبريرا فقهيًا وقضائيا واسع النطاق في القانون المقارن خصوصا القانون الفرنسي على

عكس القانون الداخلي الذي يشهد غياب تام للإجتهد القضائي وضعف الاهتمام الفقهي في هذا المجال.

– الغاية من منح هذه الإختصاصات هو ضبط السوق ومسايرة التطورات والإستجابة لمتطلبات ومتغيرات السوق.

– هذه المؤسسات الجديدة ماهي إلا إمتداد للإدارة الكلاسيكية كما أن طريقة تعيين التركيبة البشرية يطغى عليها الطابع السياسي بدل مراعاة المصلحة الإقتصادية العامة.

– عدم إخضاع القرارات الصادرة عن هيئات الضبط الإقتصادي لرقابة القاضي الإداري.

– التقليد الناتج عن القوانين المقارنة في تطبيق الأنظمة القانونية الخاصة بهيئات الضبط الإقتصادي.

– ضعف الضمانات القانونية والقضائية التي تساهم في ممارسة اختصاصات هيئات الضبط الإقتصادي بصورة فعلية وفعالة.

– عدم تمتع كل هيئات الضبط الإقتصادي بممارسة الإختصاص التنظيمي والقمعي.

– التبعية العضوية والوظيفية للسلطة التنفيذية مما يحد من إستقلالية هذه الهيئات ويؤدي إلى تقيدها في ممارسة إختصاصاتها الأصلية.

– طبيعة العقوبات الموقعة من طرف هيئات الضبط الإقتصادي واختلافها عن العقوبات التي يصدرها القاضي الجزائي.

❖ الإقتراحات والتوصيات:

بناء على الإستنتاجات المتوصل إليها سابقا وأمام الغموض الذي يكتنف النصوص القانونية المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة وكذلك النقائص العديدة التي تشملها نورد فيما يلي بعض الإقتراحات والتوصيات التي من شأنها تفعيل عملها وجعلها أكثر فعالية والمتمثلة أساسا في:

- دسترة هيئات الضبط الاقتصادي بنص صريح ومراجعة المنظومة القانونية المتعلقة بالمجال الإقتصادي والمالي.
- تقنين قانون الضبط الاقتصادي.
- التفكير في وضع قانون إجرائي وموضوعي لسلطات الضبط يجمع أهم الصفات والميزات والإجراءات المشتركة لمبادئ المحاكمة الضبطية العادلة.
- رد الإعتبار للعقوبة الإدارية التي تقرها هيئات الضبط الإقتصادي وذلك من خلال إدخال نظام العود ضمن العقاب الإداري، مع تخويل الهيئات فرض الغرامات التهديدية في حالة الإمتناع عن تنفيذ العقوبات الإدارية المقررة، وجعل قرارات السلطة الإدارية تصدر على شكل أحكام قضائية ملزمة.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب

1. أحسن بوسقيعة: الوجيز في القانون الجزائري العام، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2003.
2. _____: الوجيز في القانون الجزائري العام: الطبعة السادسة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2008.
3. رشيد خلوفي: القضاء الإداري: تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون-الجزائر، سنة 2002.
4. _____: قانون المنازعات الإدارية تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون-الجزائر، سنة 2004.
5. سليمان بارش: مبدأ الشرعية في قانون العقوبات الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة - الجزائر، سنة 2006.
6. عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية-مصر، سنة 1992.
7. عبد الرحمان بربارة: شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية قانون رقم 8-9 مؤرخ في 23 فيفري 2008، طبعة ثانية مزيده، منشورات بغدادي، 29.
8. عبد القادر عدّو: المنازعات الإدارية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، (بدون سنة النشر).
9. مسعود شيهوب: المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الأنظمة القضائية المقارنة والمنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون-الجزائر، سنة 2005.
10. وليد بوجملين: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء-الجزائر، (دون سنة النشر).

11. وليد بوجملين: قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء-الجزائر، (دون سنة النشر).

ثانيا: الدراسات الجامعية

I. أطروحات الدكتوراه

1. بوجادي عمر: اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة الدكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، سنة 2011.

2. تواتي نصيرة: ضبط سوق القيم المنقولة الجزائري (دراسة مقارنة)، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، سنة 2013.

3. شيبوتي رضية: الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر (دراسة مقارنة)، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، تخصص: المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، قسم القانون العام، جامعة الاخوة منتوري-قسنطينة، السنة 2015-214.

4. شمون علجية: مركز سلطات الضبط المستقلة بين أشخاص القانون العام في القانون الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، سنة 2018.

5. عيساوي عز الدين: الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري- تيزي وزو، سنة 2015.

6. منصور داود: الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، علوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر-بسكرة، السنة 2015-2016.

II. رسائل الماجستير

1. أعراب أحمد: السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، بودواو، جامعة أحمد بوقرة-بومرداس، السنة 2006-2007.

2. بوجملين وليد: سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، السنة 2006-2007.

3. حدري سمير: السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم التجارية، جامعة أحمد بوقرة-بومرداس، سنة 2006.

4. ديب نذيرة: استقلالية سلطات الضبط المستقلة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: تحولات الدولة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، السنة 2011-2012.

5. رضواني نسيم: السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة-بومرداس، السنة 2009-2010.

6. زعاتري كريمة: المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في شعبة: الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقرة-بومرداس، السنة 2011-2012.

7. شمون علجية: الضبط الاقتصادي في قطاع المحروقات، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة-بومرداس، السنة 2009-2010.
8. عجريد وفاء: دور اللجنة المصرفية في ضبط النشاط البنكي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة منتوري-قسنطينة، السنة 2008-2009.
9. فتوس خدوجة: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الإقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام للأعمال، كلية الحقوق، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، سنة 2010.
10. قوراري مجدوب: سلطات الضبط في المجال الاقتصادي (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد والمواصلات نموذجين)، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، السنة 2009-2010.
11. كحال سلمي: مجلس المنافسة وضبط النشاط الإقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، فرع قانون الأعمال، كلية الحقوق، جامعة أمحمد بوقرة-بومرداس، السنة 2009-2010.
12. مجامعية زهرة: وظائف الضبط الاقتصادي، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه، تخصص: الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة 2013-2014.
13. محمدي سميرة: منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مدرسة الدكتوراه للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، السنة 2014.

14. نايل نبيل محمد: اختصاص القاضي الإداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة، دراسة نظرية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص: قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، السنة 2013.

III.مذكرات الماستر

1.بوعيش ليلة-شولاق نريمان: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة -بجاية، السنة 2014-2015.

2.بوضيبة محمد- عريوات راضية: علاقة الضبط الاقتصادي بالحكم الراشد، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص: إدارة أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الجيلال بونعامة-خميس مليانة، 2014-2015.

3.تاسة الهاشمي: ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر-بسكرة، السنة 2013-2014.

4.جغلاف حنان: إختصاصات سلطة الضبط الإقتصادي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون الخاص، جامعة أكلي محند أولحاج-البويرة، السنة 2016-2017.

5.بوخالفة رندة: آليات الضبط الاقتصادي، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة العربي بن مهدي-أم البواقي، السنة 2017-2018.

6. فرحاني محمد زكرياء: الوظيفة التنظيمية للمؤسسات الإدارية المستقلة، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي، حقوق وعلوم سياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة، السنة 2016-2017.
7. لوزاعي ربيعة- بوعراب نعيمة: دور القاضي الإداري في انشاء القاعدة القانونية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون: تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق بودواو، جامعة أمحمد بوقرة - بومرداس، سنة 2015.
8. معوشي أمينة- أوجدوب فتيحة: الازدواجية القضائية وقانون الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة قانون الأعمال، تخصص: القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية، السنة 2014-2015.
9. محمودي رانية -محمودي سامية: التحكم في إطار السلطات الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة 2013-2014.
10. بوخالفة مرزوق-بدوي مدور: السلطات الإدارية المستقلة وأحكام الدستور، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون الاقتصادي وقانون الأعمال، تخصص قانون عام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم قانون الأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، السنة 2013-2014.
11. نداتي حسين: آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، السنة 2013-2014.

ثالثا: المقالات

1. جبارة عبد المجيد: مفهوم القرار الإداري في القانون الجزائري، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 5- العدد 1، السنة 1995.
2. قارش أحمد: السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 04، السنة 2014.
3. غناي رمضان: موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، العدد 06، السنة 2005.
4. محمدي سميرة: سلطات الضبط الإدارية بين الإستقلالية والرقابة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والإقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 04، السنة 2015.

رابعا: الملتقيات والمداخلات

1. أوديع نادية: صلاحيات الضبط في مجال التأمين (لجنة الاشراف على التأمين)، بحث مقدم في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة-بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
2. طباع نجاة: اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك، بحث مقدم في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.
3. عيساوي عز الدين: الهيئات الإدارية المستقلة في مواجهة الدستور، بحث مقدم في إطار الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي،

كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 23-24 ماي 2007.

خامسا: النصوص القانونية

I. الدستور:

1. مرسوم رئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر نص التعديل دستور لسنة 1989، ج. ر، عدد 09، صادرة في 01 مارس 1989 (معدل ومتمم).
2. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بنشر نص تعديل دستوري 1996، ج. ر، عدد 76 الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996 معدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في أبريل 2002 معدل ومتمم بالقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر، عدد 63 الصادرة في 16 نوفمبر 2008 ومعدل بالقانون 01-16.
3. قانون رقم 01-16، المؤرخ في 6 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، عدد 14 مؤرخ في 07 مارس 2016.

II. النصوص التشريعية

أ- القوانين العضوية

1. القانون العضوي رقم 98-01، مؤرخ في 30 ماي 1989 يتعلق باختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر، عدد 37، الصادرة 1989 معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011، ج. ر، عدد 43 الصادرة في 3 أوت 2011، معدل ومتمم بالقانون رقم 18-02، مؤرخ في 04 مارس 2018، ج. ر، عدد 15 الصادرة في 07 مارس 2018.

2. قانون رقم 02-98، مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق لـ 30 مايو 1998، يتعلق بالمحاكم الإدارية، ج. ر، عدد 37، الصادرة في 30 ماي 1998.
3. قانون عضوي رقم 11-13، المؤرخ في 27 يوليو 2011 يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01-98، المؤرخ في 03 ماي 1998 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج. ر، عدد 43 الصادرة في 03 اوت 2011.

ب- القوانين العادية

1. الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات ج. ر، عدد 49 سنة 1966 المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-15 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 09-01 المؤرخ في 25 فيفري 2009 ج. ر، عدد 15 سنة 2009 والمعدل والمتمم بالقانون رقم 15 المؤرخ في 30 ديسمبر 2015.
2. الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجريدة الرسمية، العدد 78، صادرة في 30 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05، المؤرخ في 13 ماي 2007، ج. ر، عدد 31 سنة 2007.
3. قانون 90-07، المؤرخ في 03 أبريل 1990 يتعلق بالإعلام، ج. ر، عدد 41 المؤرخة في 04 أبريل 1990 ملغى.
4. قانون رقم 90-10، مؤرخ في 14 أبريل 1990 يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر عدد 16 مؤرخة في 18 أبريل 1990 معدل ومتمم.
5. مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخة في 03 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج. ر، عدد 34، الصادرة في 23 ماي 1993، معدل ومتمم بالقانون 03-04 المؤرخ في 17 فيفري، ج. ر، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.
6. قانون رقم 2000-03، المؤرخ في 06 أوت 2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسكية، ج. ر، عدد 48 الصادرة في 06 أوت 2000، معدل ومتمم

- بموجب القانون رقم 14-10، مؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية 2015 ج. ر، العدد 78، مؤرخ في 31 ديسمبر 2014.
7. قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فبراير 2000، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج. ر، عدد 08، مؤرخة في 06 فبراير 2002.
8. الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج. ر، عدد 43، المؤرخة في 20 جويلية 2003، معدل ومتمم، بموجب قانون 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج. ر، عدد 36 مؤرخة في 02 جويلية 2008، معدل ومتمم بموجب أمر رقم 10-05، مؤرخ في 05 رمضان عام 1431 الموافق لـ 15 غشت عام 2010.
9. الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج. ر عدد 52، مؤرخة في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بالأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج. ر، عدد 50 مؤرخة في 01 أكتوبر 2010 معدل ومتمم بالقانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013 المتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج. ر، عدد 68، مؤرخة في 30 ديسمبر 2013 معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 17-10، المؤرخ في 11 أكتوبر 2017.
10. قانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج. ر، عدد 22، الصادرة في 23 أبريل 2008.

الفهرس

الفهرس

أ-	الإهداء
ب.	
ت	الشكر والعرفان
ث	قائمة المختصرات
01	مقدمة
08	الفصل الأول: الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزري
09	مقدمة الفصل
10	المبحث الأول: الإختصاص التنظيمي المحدود أو المقيد لهيئات الضبط الإقتصادي
10	المطلب الأول: العراقيل التي تواجه الإعتراف بالسلطات الإدارية المستقلة
11	الفرع الأول: إشكالية إسناد الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي
11	أولاً: مفهوم السلطة التنظيمية المسموح بها لهيئات الضبط الإقتصادي
12	1) تعريف الإختصاص التنظيمي
13	2) مميزات الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي
14	ثانياً: النتائج القانونية المترتبة عن الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي
14	1) عدم دستورية الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط المستقلة
15	2) تخويل الصلاحيات الدستورية للسلطة التنفيذية وهيئات الضبط الإقتصادي
16	أ/ المبدأ العام في سن النصوص التنظيمية
17	ب/ خرق السلطات الإدارية المستقلة للمبدأ العام في ممارسة السلطة التنظيمية

18	الفرع الثاني: أساس تبرير الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي
19	أولاً: فكرة التفويض كأساس لمنح الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي
22	أ-مدى صحة هذه المبررات
23	ب-النقد الموجه لفكرة التفويض
23	ثانياً: فكرة التنازل كأساس لمنح الاختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي
24	1) مبررات الأخذ بفكرة التنازل
24	أ-تنازل السلطة التنفيذية عن إختصاصها التنظيمي
25	ب-تنازل السلطة التشريعية عن إختصاصها
26	2) النقد الموجه لفكرة التنازل
26	ثالثاً: مهمة الضبط الإقتصادي كأساس لمنح الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي
28	المطلب الثاني: دستورية الإختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة في القانون المقارن
29	الفرع الأول: الحلول التي جاء بها الفقه
29	أولاً: عدم دستورية الإختصاص التنظيمي لهيئات الضبط الإقتصادي
30	ثانياً: شرعية الإختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الإقتصادي
30	الفرع الثاني: الحلول التي جاء بها القضاء
31	أولاً: حلول المجلس الدستوري
32	ثانياً: حلول مجلس الدولة
33	الفرع الثالث: موقف التشريع الجزائري من منح السلطة التنظيمية للسلطات الإدارية المستقلة
34	أولاً: القيود الموضوعية

35	ثانيا: القيود الشكلية
36	المبحث الثاني: مظاهر عدم الإستقلالية وخضوع الإختصاص التنظيمي للرقابة القضائية
37	المطلب الأول: الطعون المختص بها القاضي الإداري ضد أنظمة هيئات الضبط الإقتصادي
39	الفرع الأول: تحديد المعايير الخاصة لهيئات الضبط الإقتصادي المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة عنها
40	أولا: المعيار العضوي
41	(1) القوانين المنظمة لإختصاص مجلس الدولة
41	(2) القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة
42	أ/ موقف الفقه من مسألة كفاية المعيار العضوي لاختصاص القضاء الاداري
42	ب/ موقف القضاء من المعيار العضوي
42	ثانيا: المعيار المادي
44	(1) السلطة العامة
45	(2) المرفق العام
45	(3) القانون الواجب التطبيق
46	أ/ التصرفات الإدارية المنعزلة
46	ب/ التصرفات الإدارية المستمرة
47	الفرع الثاني: اختصاص مجلس الدولة بالنظر في الطعن ضد أنظمة هيئات الضبط الاقتصادي
51	المطلب الثاني: الأساس القانوني لإختصاص القضاء الإداري
52	الفرع الأول: إختصاص مجلس الدولة على أساس إزدواجية القضاء

52	(1) إزدواجية القانون
52	(2) إزدواجية القواعد الإجرائية
56	الفرع الثاني: تكييف هيئات الضبط الإقتصادي مع إختصاصات مجلس الدولة
57	أولاً: إستقلالية هيئات الضبط الإقتصادي عن الإدارات المركزية والمنظمات المهنية
58	ثانياً: إدراج هيئات الضبط الإقتصادي ضمن الهيئات العمومية الوطنية
61	خلاصة الفصل
62	الفصل الثاني: الإختصاص الرقابي (القمعي) لسلطات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري
63	مقدمة الفصل
64	المبحث الأول: مطابقة سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة مع أحكام الدستور
64	المطلب الأول: الإعتراف بمشروعية السلطة القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي
65	الفرع الأول: سلطة توقيع العقوبات ومبدأ الفصل بين السلطات
68	الفرع الثاني: شروط ممارسة السلطة القمعية طبقاً للقانون
68	أولاً: ألا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية
70	ثانياً: خضوع السلطة القمعية للمبادئ العقابية
72	المطلب الثاني: خضوع السلطة القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي لضمانات قانونية وقضائية
72	الفرع الأول: الضمانات القانونية في مواجهة سلطة العقاب
73	أولاً: الضمانات القانونية الموضوعية في مواجهة سلطة العقاب
73	I. مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات

76	II. مبدأ الشخصية
78	III. مبدأ التناسب
79	IV. مبدأ عدم الرجعية
81	ثانياً: الضمانات القانونية الجزائية في مواجهة سلطة العقاب
82	I. إحترام مقتضيات حقوق الدفاع
86	الفرع الثاني: الضمانات القضائية في مواجهة سلطة العقاب
86	أولاً: الرقابة القضائية الادارية
89	ثانياً: الرقابة القضائية العادية
91	المبحث الثاني: المنازعات المتعلقة بالإختصاصات القمعية لسلطات الضبط الإقتصادي
91	المطلب الأول: الطبيعة القانونية للعقوبات الموقعة من طرف هيئات الضبط الإقتصادي
92	الفرع الأول: العقوبات الاقتصادية (المالية)
95	الفرع الثاني: العقوبات الغير مالية
98	المطلب الثاني: طبيعة العلاقة بين القاضي وسلطات الضبط الإقتصادي
98	الفرع الأول: العلاقة التكاملية التبادلية بين السلطتين
98	أولاً: مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية
100	ثانياً: مشاركة سلطات الضبط في فض النزاعات القضائية
100	أولاً: إمكانية إعتداد القاضي على آراء وملاحظات ووثائق سلطة الضبط
101	ثانياً: بإمكان سلطة الضبط تقديم خبرتها التقنية للقاضي
102	الفرع الثاني: العلاقة التنافسية التنازعية بين السلطتين
102	أولاً: الطبيعة الشبه قضائية لسلطات الضبط الإقتصادي

104	ثانيا: تدخل سلطات الضبط في مجال إختصاص القاضي
106	خلاصة الفصل
107	الخاتمة
111	قائمة المراجع
122	الفهرس