

جامعة زيان عاشور بالجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

دروس على الخط مقياس: الملتقى
مقدمة لطلبة السنة الثالثة ليسانس قانون
عام
المجموعة الأولى والثانية

من اعداد : د . بن مسعود
أحمد

السنة الجامعية 2020 – 2021

موضوع الملتقى سلطات الضبط الاقتصادي والمالي في التشريع الجزائري

مقدمة:

من أجل ضمان التدخل الفعال للدولة من حيث السرعة، والتكيف مع تطور الأسواق واستمرارية العمل، واستجابة للالتزامات الدولية المفروضة على الجزائر تم إنشاء بعض سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي.

إن هذا التوجه المعتمد من قبل المشرع الجزائري ليس بالأمر المبتدع حيث سبقته في هذا السياق العديد من التشريعات المقارنة خاصة التشريع الفرنسي¹.

وبغية تحقيق الأهداف المنشودة المتوخاة من خلال إنشاء هذه الفئة من السلطات خاصة وظيفة الضبط وغرس الثقة لدى مختلف المستثمرين في مختلف الأنشطة الاقتصادية والمالية فإنه يتوجب فصلها عن المتعاملين والاعتراف باستقلالها المالي والإداري².

هذا وتشارك المؤسسات الجزائرية بطريقة أو بأخرى في تنسيق الحياة الإدارية أو الاقتصادية ولكن منذ التسعينيات اعتمد قانون الضبط على هيئات متباينة تمامًا وإجراءات قانونية محددة.

حيث يعهد البرلمان والحكومة إلى هيئات مستقلة (هيئات إدارية مستقلة أو هيئات عامة مستقلة) بمراقبة قواعد المنافسة وعمل الأسواق، سواء في الجانب المالي أو البورصة، أو القطاع السمعي البصري أو الاتصالات أو البريد أو النقل أو الطاقة.

¹ بريارة عبد الرحمان، شرح قانون الاجراءات المدنية والإدارية، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009، ص564.

² نفس المرجع، ص565.

إن هذا الانتشار الواسع لسلطات الضبط الاقتصادي، أو حتى التنافس بينهم يجعل من الصعب تحديد الاختصاصات الخاصة بمجال تدخلهم الأمر الذي يمكن أن يخلق حالة من التردد بشأن تحديد المنازعات حول تصرفاتهم بين المحاكم الإدارية أو العادية.

ولقد أصبحت هذه السلطات عنصراً أساسياً في دراسات القانون بسبب الشرعية التي تمكنوا من اكتسابها على مر السنين.

وعليه سوف نقتصر فقط على ضبط المنافسة في القطاع الاقتصادي، ثم على الضبط المالي.

الفصل الأول: الأصول التاريخية لسلطات الضبط الاقتصادي

الفصل الثاني: الاختصاص القمعي و التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

الفصل الأول: الأصول التاريخية لسلطات الضبط الاقتصادي

نتطرق في هذا الفصل الى الأصول التاريخية لنشأة وتشكيل سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع المقارن والتشريع الجزائري وهذا من أجل الاحاطة بكل الظروف المصاحبة لنشأتها والحكمة من اعتمادها في مختلف الأنظمة القانونية.

المبحث الأول:سلطات الضبط الاقتصادي في التشريع المقارن والتشريع الجزائري

يتم دراسة التطور التاريخي لسلطات الضبط الاقتصادي في فرنسا بسبب تأثيرها الواضح في التشريع الجزائري ،ثم ندرس تشكيلها في النظام البريطاني ،وأخيرا نتطرق الى النموذج الأمريكي.

المطلب الأول: سلطات الضبط الاقتصادي في فرنسا

أنشأ قانون 6 يناير 1978 اللجنة الوطنية لتكنولوجيا المعلومات والحريات الذي تحدث لأول مرة في المادة 8 منه عن السلطات الادارية المستقلة منذ سنة 1984 تم تعيين العديد من اللجان هي لجنة الشفافية والتعددية الصحفية (CTPP) ، لجنة المنافسة ، اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات (CNCL) واللجنة الوطنية لتقييم التعليم اختفى بعضهم منذ ذلك الحين (CTPP) ، وغير آخرون أسماءهم (CNCL) أو وضعهم (C. des Operations de Bourse).

وفي فرنسا كما هو الحال في البلدان الأخرى الناطقة بالفرنسية وعلى مستوى المجتمع الأوروبي، ساد مصطلح "اللجنة" على "السلطة" أو "اللجنة" أو "المجلس" ، الذي يتم استخدامه في بعض الأحيان.

ومع ذلك وعلى مستوى النصوص التشريعية من حيث التعيين المحدد للهيئات الضبطية يجب ألا تجعلنا ننسى أنه من حيث التعيين العام ، فإن مصطلح "السلطة" هو الذي ساد في التشريع الفرنسي بينما كانت الوكالة ("الوكالات المستقلة" الذي يفضله الأمريكيون و " المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة في بريطانيا)

يمكن القول أنه في القانون الاقتصادي الفرنسي أنها فئة مؤسسية جديدة، غير عادية ظهرت من النظام التنظيمي تحت اسم السلطات الإدارية المستقلة.

ولتحديد السلطات الإدارية المستقلة، يمكن القول أن هذه اللجان لها سلطة تنظيمية مستقلة في المجال الذي تعمل فيه،مجالات التدخل هي كما يلي:

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات السمعية والبصرية والإدارة والسوق وسوق الأوراق المالية.

حيث يلاحظ أن هذه القطاعات حساسة من الحياة الاقتصادية والاجتماعية بالتوازي مع رقابة الدولة التي لا يمكن ممارستها مباشرة. وبذلك يتم إسناد المهمة الضبطية لهذه الهيئات، كما لعب مجلس الدولة دورًا كبيرًا في توسيع هذه الفئة، عموماً يتم التمييز بين ثلاث فترات:

تمتد الأولى من عام 1941 إلى عام 1972 و هناك ظهور بطيء لهذه اللجان. على سبيل المثال لجنة مراقبة البنوك (1941) أو لجنة عمليات البورصة (1967) .

- الفترة الثانية من عام 1973 إلى عام 1978 وتسجل تزايداً (1973: الوسيط ، 1978: اللجنة الوطنية لتكنولوجيا المعلومات والحريات)

تميزت الفترة الثالثة (منذ الثمانينيات) بإنشاء هيئات مهمة على سبيل المثال الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري (H.A.C.A.) أو لجنة المنافسة.

وإذا لم يعارض المجلس الدستوري هذا الرأي الواسع ، فإن الأخير لا يحظى بدعم جميع المتخصصين في هذا الشأن حيث ينوي الفقهاء الذين كتبوا عن هذه المسألة تعميم هذه الفكرة بمعنى أكثر تقييداً.

في مواجهة هذا الهامش الكبير من التردد الذي يغطي قائمة المهمات المعنية تقتصر على القائمة الأكثر قبولاً وهي بالتحديد:

- لجنة الشفافية وتعددية الصحافة Commission pour la transparence et pluralisme de presse، والتي تم إنشاؤها بالقانون رقم 84-937 المؤرخ في 23 أكتوبر 1984.

- اللجنة الوطنية للإتصالات والحريات La commission nationale de la communication et des libertés التي أنشئت بموجب القانون 1986.

- المجلس الأعلى للسمعي البصري Le conseil superieur de l'audiovisuel
المنشأ بالقانون رقم 89-25 المؤرخ في 17 جوان 1989.

وعليه فإن السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا شكلت استجابة للدور الجديد للدولة
المتعلق أساسا بالتحكيم والضبط، أين ينحصر تدخل الدولة في إرساء التوازنات الضرورية
لممارسة الأنشطة الاقتصادية والحريات دون اللجوء إلى تأطير جامد عن طريق المعايير
القمعية³.

ومن جهة أخرى فإن هذا الإنشاء يخضع كما هو الحال بالنسبة للنموذج الأمريكي
لتفسير سياسي يتعلق أساسا بتحديد هذه الهيئات المتدخلة في مجالات حساسة عن تأثير
السلطة السياسية، ومن هذه الزوايا يمكن أن تعبر السلطات الإدارية المستقلة عن نموذج
جديد للعلاقة بين الإدارة والسلطة السياسية⁴.

وقد وصل عدد السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا حاليا إلى 40 سلطة، غير أن
هذا العدد ليس رسمي لأن العشرات فقط منها قد أخذت تسمية سلطة إدارية مستقلة، أو
سلطة مستقلة، أو سلطة عامة مستقلة⁵.

المطلب الثاني: : ظهور وتطور سلطات الضبط المستقلة في الدول الأنجلوسكسونية

لقد عرفت الدول الأنجلوسكسونية سلطات الضبط المستقلة من خلال نموذجين،
هما النموذج الأمريكي وذلك من خلال الوكالات المستقلة، والنموذج البريطاني من خلال
المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة.

³ - وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ص 14.

⁴ - نفس المرجع، ونفس الصفحة.

⁵ - ASSEMBLÉE NATIONALE, RAPPORT sur LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES
INDÉPENDANTES par M. Patrice GÉLARD , Tome I , n 404, le 15/06/2006, p 19.

الفرع الأول : في بريطانيا LES QUANGOS

هذا الاختصار يقصد به تسمية المنظمات غير الحكومية الشبه المستقلة أي نظام ال Quangos "Quasi Autonomous Non Governmental Organizations"، وهي حديثة مقارنة بنظيرتها الأمريكية، نحن نعني مجموعة من الأشخاص العاميين الذين لا يخضعون لسلطة الوزير، ولكنهم يساهمون مع ذلك في تنفيذ سياسة الحكومة.

قد يبدو هذا الوصف متناقضاً لأننا نتحدث عن المنظمات "غير الحكومية" عندما تكون مهمتها هي خدمة مصالح الحكومة.

وعليه يعتقد بعض المؤلفين أنه سيكون من الأصح أن نسميهم المنظمات شبه الحكومية الوطنية المستقلة.

ويتفق غالبية المؤلفين على أنه في عام 1979 ، كان هناك حوالي 2050 كوانجوس في القطاع الإداري ، منها 1561 تقوم بوظائف استشارية.

وحوالي 1000 Quangos في القطاع الصناعي والتجاري يقومون بضبط مجالات متنوعة مثل الاتصالات.

ويمكن القول أن هناك الكثير من اللجان والمجالس والمؤسسات المستقلة في بريطانيا في الوقت الراهن ومن أكثرها شهرة:

- مؤسسة الفيلم البريطاني British Film Institute

- هيئة الإذاعة البريطانية British Broadcasting Corporation BBC

- مجلس أبحاث الدواء Midical Reserch Council

- سلسلة الطيران المدني Civile Avitation Authority

- مركز دراسات البيئة Centre for Environnemental Studies

إن Quangos موجود بفعل القانون أو بقرار وزاري ، ومهمته هي ممارسة الوظائف التي لا ينبغي أن تمارسها الإدارة المركزية مباشرة.

يتم تعيين أعضائها من قبل الحكومة المركزية، هؤلاء الأعضاء بدورهم يوظفون الوكلاء الذين يستخدمونهم.

ان استقلالية كوانغو تتجلى بالتالي من خلال تنظيمها. وهي مشكلة حول " مجلس " ، وهو نوع من مجلس الإدارة، حيث يكون تمثيل المواطنين والمنظمات المعنية بسلطاتها دائماً بالأغلبية فيما يتعلق بوكلاء الحكومة.

يمكننا أن نشير إلى ثلاث فئات من Quangos:

فئة تمارس وظائف إدارية. هذه الوظائف متنوعة تماماً: الاستغلال (على سبيل المثال هيئة الإذاعة البريطانية) ، التي تنظم من خلال الإشراف والرقابة على الأنشطة ذات الاهتمام العام ، والثقافية والعلمية (روس ، منظمات البحث) ، وتقديم المشورة للإدارة المركزية.

فئة تغطي الوظائف الصناعية والتجارية: الشركات العامة والشركات الوطنية (بنك إنجلترا والفحم والغاز والكهرباء وشركة الخطوط الجوية البريطانية)

فئة لها وظائف قضائية في هذه الفئة (التي لا يوجد لها مثيل في فرنسا حيث أن الوظائف القضائية يؤديها القضاة المتخصصين والتنظيم القضائي العادي والإداري منفصلين تماماً).

وبغية تبسيط الأمور يمكن للمرء أن يقول أن نظام Quangos هو النظير الإنجليزي للامركزية المرفقية (المؤسسات العامة) والمحاكم الإدارية في فرنسا.

وفي عام 1980 طلبت مارغريت تاتشر تقريرًا عن الوضع الدقيق لكوانغوس كان الغرض منه إزالة جزء كبير منها من أجل تخفيف الازدحام في الخدمات العامة، بصرف النظر عن بعض اللجان المهمة، مثل لجنة الأسعار، على عكس المبادئ الاقتصادية للمحافظين، لم يتغير عدد Quangos بشكل كبير منذ ذلك التاريخ.

الفرع الثاني: الولايات المتحدة

السياق

تتميز الإدارة العامة الأمريكية بخصائص تميزها بشدة عن نظيراتها الأوروبية من ناحية، فإن التداخل بين المجال الإداري و "المجتمع المدني" أقوى بكثير.

من ناحية أخرى، يقلل الهيكل الفيدرالي للولايات المتحدة من مركزية الحكومة ويفضل نتيجة لذلك انتشار العديد من المنظمات (التي تسمى عمومًا الوكالات أو اللجان) التي تتمتع باستقلالية نسبية مقارنة بالبيروقراطية.

ذهب تقرير براونلو لعام 1937 إلى حد تصنيف هذه المهام على أنها "الفرع الرابع للحكومة بدون رئيس"، بقدر ما تم وضعها خارج التسلسل الهرمي الإداري العادي. عرفت الولايات المتحدة الأمريكية فكرة الوكالات المستقلة "Indépendents Agencies" أو لجان الضبط المستقلة "Indépendent regulatory commissions" عام 1889 وذلك بإنشاء أول مؤسسة مستقلة وهي اللجنة التجارية بين الولايات Interstates Commerce Commission من طرف الكونغرس وذلك بهدف فصل هذه الهيئة عن دائرة الداخلية⁶.

⁶ - Guedon Marie-José, *Les autorités administrative inddépendentes*. Paris: LGDJ, 1991, p 29.

حيث كانت هذه اللجنة تتبع وزارة الداخلية منذ إنشائها عام 1887 وتم فصلها عن وزارة الداخلية عام 1889 لتصبح هيئة مستقلة⁷.

وقد قام الكونجرس الأمريكي بعدها بإنشاء العديد من المكاتب والمؤسسات المستقلة⁸:

- كاللجنة الفيدرالية للتجارة Federal trade commission

- لجنة ضبط الطاقة النووية Neclear regulatory commission

- لجنة الأمن والصراف Security and exchange agency

- اللجنة الفدرالية للطاقة Federal power commission

- اللجنة الفدرالية للاتصالات Federal communication commission

- وكالة حماية البيئة Environmental protection agency

الخصائص:

يمكن تمييز الوكالات ذات الاختصاص الاتحادي، والتي يبلغ عددها خمسون، وفقاً لما

يلي:

وظيفتها يمكن أن تكون ضبطية أو إدارية حيث كانت الوكالات الأولى تباشر مهمة

ضبطية

⁷ - عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة. القاهرة: دار النهضة العربية، 2000، ص 37.

⁸ - Guedon Marie-José, Op Cit, P 29.

لجنة التجارة بين الولايات (1887)، لجنة التجارة الفيدرالية (1915)، لجنة الطاقة الفيدرالية (1920)، لجنة الاتصالات الفيدرالية (1934)، لجنة الأوراق المالية والبورصات (1934)، مجلس الطيران المدني (1938) ...

وفي وقت لاحق، تم إنشاء وكالات متعددة لمهمة تخصيص المساعدة المالية لقطاعات معينة (الزراعة والتصدير، وما إلى ذلك) أو للقيام بنشاط اقتصادي أو بحثي في قطاع متخصص (على سبيل المثال: وكالة ناسا).

كما أن مجال نشاطهم أقدم الوكالات تضبط المجال الاقتصادي. : السكك الحديدية، النقل البري والنهري، F.T.C. محاربة الاحتكار والممارسات غير العادلة.

وفي سنوات 1960-1970 يلاحظ تمتع العديد من الوكالات بسلطة الضبط في المجالات ذات المصلحة الاجتماعية والعامة: وكالة حماية البيئة، لجنة سلامة المنتجات الاستهلاكية.

وعادة ما تكون أقدم الهيئات هي لجان الضبط المستقلة (IRC) والتي تكون إلى حد كبير خارج نطاق اختصاص الرئيس، في حين أن أحدث الهيئات هي مجرد وكالات تنفيذية تقدم تقاريرها مباشرة إلى الرئيس.

الرقابة

ومع ذلك فإن IRC تخضع لتدخلات متعددة: الكونغرس هو المسؤول الوحيد عن إنشاء IRC في كثير من الأحيان منح الكونغرس سلطات خاصة للسلطات الإدارية لإخراجها عن السلطة التنفيذية.

يصوت الكونغرس على ميزانية لجان الضبط ويمكنه إنشاء لجان لتقصي الحقائق (على سبيل المثال للتحقق من عمليات إدارة الطيران الفيدرالية بعد حوادث الطيران).

الرئيس يتمتع بوسائل للتأثير. بشكل عام، حيث يعين مدير IRC 1 (ولكن يجب على الكونغرس تأكيد هذا التعيين)

بالإضافة إلى ذلك يقوم مكتب الإدارة والميزانية، الذي يقدم تقارير إلى الرئاسة بإصلاح ميزانية IRC 1 مسبقاً لا ينبغي أن تحال إلى الكونغرس، هذا ولعبت مجموعات الضغط (جماعات الضغط) في بعض الأحيان دوراً حاسماً في إنشاء IRC 1 وكان من الممكن تشكيل لجنة التجارة بين الولايات تحت ضغط من الصناعيين لتحقيق الاستقرار في أسعار النقل، كما تفحص المحاكم جوهر أي لوائح تم سنها بواسطة IRC 1.

مع ذلك فقد IRC أيضا الأصول لضمان عملها المستقل أذ قراراتها لا تخضع لإشراف الرئيس أو أمناء الدولة ويتم تنظيم عمليات صنع القرار بشكل قانوني مما يقلل من إمكانية التدخل الخارجي، و يوجه IRC 1 من خلال دليل جماعي وقد يتم إقالة أعضاء من قبل الرئيس.

يبين النموذج الأمريكي جيداً الطبيعة الوسيطة للسلطات الإدارية المستقلة، التي رغم أن القانون منحها مجال عمل محدد ووسائل خاصة لتنفيذ مهمتها تم دمجها مع ذلك في محيط النظام الإداري.

المطلب الثالث: سلطات ضبط النشاط الاقتصادي في البناء المؤسسي الجزائري

لقد أخذ المشرع الجزائري بنوعين من سلطات الضبط، وهما السلطات التجارية المستقلة، والسلطات الإدارية المستقلة.

ففيما يخص السلطات التجارية المستقلة⁹ فقد جاء بها المشرع الجزائري سنة 2005، وذلك بصدور القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات¹⁰ ، حيث نصت المادة 12 منه على أنه " إنشاء وكالتان وطنيتان مستقلتان تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية تدعيان وكالتي المحروقات :

- وكالة وطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات ، وتدعى في صلب النص "سلطة ضبط المحروقات".

- وكالة وطنية لتثمين موارد المحروقات ، وتدعى في صلب النص النفط"، هاتان الوكالتان " وكالة النفط ووكالة ضبط المحروقات "تعدان سلطات تجارية ، لأنهما حسب المادة 12 من نفس القانون أعلاه تخضع في علاقاتهما مع الغير للقواعد التجارية وتمسك محاسبتها حسب الشكل التجاري ولهما ذمة مالية خاصة.

أما السلطات الإدارية المستقلة، فلم تظهر في القانون الجزائري، إلا مع بداية سنوات التسعينيات، بحيث اعتمد المشرع الجزائري في ذلك على النموذج الفرنسي.

يعد المجلس الأعلى للإعلام أول سلطة ادارية مستقلة ظهرت في الجزائر، حيث يعد الجهاز الوحيد الذي منحه النص المنشئ له صفة السلطة الادارية المستقلة.¹¹

أوكلت له مهمة ضمان كفاءات تطبيق حقوق التعبير عن مختلف الآراء، كما أنه يضمن استقلال القطاع العمومي للبحث الاذاعي والصوتي والتلفزيوني.

⁹ - للمزيد حول النظام القانوني الذي يحكمها انظر إلى :

- Rachid Zouaïmia , **Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie**. Alger : Maison d'édition Belkeis, 2012, P 59-80.

¹⁰ - القانون رقم 05-07 الموافق 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات ، **الجريدة الرسمية**، عدد رقم 50، صادر بتاريخ 19 يوليو 2005.

¹¹ - ناصر لباد ، **القانون الإداري**، الجزء الأول، التنظيم الإداري، ط3. الجزائر: لباد للنشر، 2005، ص 158.

وفي هذا السياق نصت المادة 59 من القانون رقم 90-07 المؤرخ في 03 أفريل 1990¹² على أنه: "يحدث مجلس أعلى للإعلام، وهو سلطة إدارية مستقلة... وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

وعلى الرغم من الصلاحيات التي كان يتمتع بها المجلس، إلا أنه لم يصمد طويلاً في مجابهة المشاكل التي كان يعيشها قطاع الإعلام في الجزائر¹³، وبالتالي نتج عن هذه الوضعية حل المجلس وكان ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 252/93.¹⁴

وفي نفس السنة تم تعزيز القطاع المصرفي وهذا بصدور القانون المتعلق بالنقد والقرض، حيث بموجبه تم انشاء سلطة ضبط مستقلة تتكفل بتنظيم القطاع المالي والمصرفي والتي تتمثل في كل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية، حيث كان لصدور القانون رقم 10/90 والذي حل محله الأمر 11/03¹⁵ الأثر الفعال في تحرير القطاع المصرفي تبعاً لمنطق السوق¹⁶.

¹² - قانون رقم 90-07 الموافق 3 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية، عدد رقم 14، صادر بتاريخ 4 أفريل 1990.

¹³ الأستاذة : نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة: آلية للانتقال من الدولة المتدخلية إلى الدولة الملتقى الوطني حول الضابطة سلطات الضبط الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، الجزائر، أيام 24/23 ماي 2007:ص17

¹⁴ مرسوم رئاسي رقم 93-252 مؤرخ في 26 أكتوبر 1993، يتعلق بالمجلس الأعلى للإعلام، الجريدة الرسمية، العدد 69 لسنة 1993.

¹⁵ - قانون 90-10 مؤرخ في مؤرخ في 14 أبريل سنة 1990، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 16 لسنة 1990، ملغى بموجب الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 11 غشت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 52 لسنة 2003.

¹⁶ أيت وازو زاينة، مسؤولية البنك المركزي في مواجهة الأخطار المصرفية في ظل القانون الجزائري، رسالة دكتوراه تخصص، القانون، جامعة مولود معمري، الجزائر، 2012، ص4 .

وفي سنة 1993 أوكلت مهمة ضبط السوق المالية في الجزائر للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها والتي أنشئت بموجب المرسوم التشريعي 10/93 المتعلق بقيم البورصة المنقولة ومراقبتها.

وأعاد القانون رقم 04¹⁷/03 تكليف لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واعتبارها سلطة ضبط مستقلة وهذا بموجب أحكام المادة 20 منه.

وبعدها أنشأ المشرع الجزائري مجلس المنافسة، وكان ذلك بموجب الأمر 06/95 المتعلق بالمنافسة والملغى بموجب الأمر¹⁸ 03/03، حيث يعمل هذا المجلس على حماية المنافسة من مختلف المنافسات المنافية للمنافسة الحرة.

وفي سنة 2000 أعاد المشرع الجزائري في التشريع المتعلق بالاتصالات حيث قام بإنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وكان ذلك من خلال القانون 03/2000 الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

¹⁷ القانون رقم 03-04 الموافق 17 فبراير سنة 2003، يعدل ويتمم المرسوم التشريعي رقم 93-10 الموافق 23 مايو سنة 1993 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم ، *الجريدة الرسمية*، عدد رقم 11، الصادرة بتاريخ 19 فبراير 2003.

¹⁸ الأمر 03-03 الموافق 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم بالقانون 05/10. ، *الجريدة الرسمية* ، عدد رقم 43، صادر بتاريخ 20 يوليو 2003.

غير أنه وفي سنة 2018 شهدت الساحة الاقتصادية تعديلا في قطاع البريد والاتصالات بصور القانون 04/18، الذي عدل في تسمية سلطة الضبط المستقلة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية الى السلطة المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية، وهذا كله نتيجة حتمية للتطورات الحاصلة في القطاع ومن أجل توفير الظروف الملائمة لممارسة النشاط كالمنافسة النزيهة وتوفير المجال النقي للنشاط.¹⁹

أما في المجال المنجمي فقد تم انشاء الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية كما أوجد المشرع سلطة ضبط الكهرباء والغاز المتعلقة بالطاقة الكهربائية وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.²⁰

وبعدها تم انشاء سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية بموجب قانون المالية لسنة 2000، وسلطة ضبط النقل بموجب قانون المالية لسنة 2003، وبعدها استحدث المشرع الجزائري هيئة ضبط في مجال التأمين وهي لجنة الاشراف على التأمينات.²¹

وفي سنة 2008 تم إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، واستحدث مؤخرا سلطتي ضبط قطاع الإعلام بموجب القانون العضوي المتعلق بالإعلام رقم 05-12، وهما سلطة ضبط الصحافة المكتوبة وسلطة الضبط السمعي البصري.

¹⁹ بوحادة محمد، دور سلطات الضبط الاقتصادي في مجال وضع القواعد القانونية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة غرداية، 2020، ص 183 .

²⁰ الأستاذة : نزيبوي صليحة، المرجع السابق، ص18.

²¹ نفس المرجع.

إن ما يمكن ملاحظته بالنسبة لهذه السلطات في القانون الجزائري أن ظهورها كان نتيجة استقبال التنظيم القانوني الليبرالي وبالخصوص التنظيم الفرنسي، وذلك في إطار ما يسمى "بالتقليد الإيمائي" عن طريق استيراد التكنولوجيا القانونية "المفتاح في اليد" وذلك استجابة لمقتضيات ظاهرة العولمة التي لا تعرف الحدود²².

المبحث الثاني : نماذج عن بعض سلطات الضبط الاقتصادي مجلس المنافسة ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

المطلب الأول: مجلس المنافسة

كخيار انتهجته الجزائر في إطار تحولات الدولة، أن فتحت بعض المرافق التي كانت محل احتكار من طرفها إلى المنافسة أدى إلى محاولة إيجاد بعض الميكانزمات التي تسهر على شفافية العملية التنافسية، حيث أن الميكانيزم الأنسب لذلك هو أسلوب الضبط ، أين استحداث مجلس المنافسة سنة 1995²³، من خلاله تتجسد سلطته الضبطية في ضبط السوق باعتباره آلية تكريس فكرة الضبط الاقتصادي تعويضا لانسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي.²⁴

الفرع الأول: صلاحية مجلس المنافسة

يعتبر مجلس المنافسة سلطة الضبط العام للمنافسة كسلطة ضبط مستقلة وهو بهذا الصفة نموذجا حديثا لتنظيم النشاط الاقتصادي عن طريق تدخل افقي

²² - زايدي حميد، "دور السلطات الإدارية المستقلة في ضبط النشاط الاقتصادي"، الملتقى الوطني السابع حول ضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر بين التشريع والممارسة ، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، يومي 09-10 ديسمبر 2013، ص 3.

²³ أنظر المادة 16 - من الأمر رقم 06 / 95 ، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق، ص16

²⁴ خميلية سمير، عن سلطة مجلس المنافسة في ضبط السوق، مذكرة ماجستير في القانون، فرع تحولات دولة،

ك.ح.ع. س، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013 ، ص1

يشمل كل القطاعات ذلك أن قانون المنافسة يطبق على جميع النشاطات الاقتصادية من خلال اعتماد المشرع على المعيار المادي في تحديد نطاق تطبيقه²⁵.

حيث يتمتع بسلطة حقيقية لضبط المنافسة في تمتاز بشموليتها على كل القطاعات وهذا ما أكدته المادة 02 من القانون رقم 05 / 10 ، المتعلق بالمنافسة على هذا زودت هذه السلطة بمجموعة من الصلاحيات 2 ، تتبع من كونه سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث تم تنصيبه في 1996 ويتكون من اثنا عشر عضواً، يعينون من طرف رئيس الدولة بناء على اقتراح مشترك بين الوزير المكلف بالعدل والوزير المكلف بالتجارة.

وتنقسم الصلاحيات الممنوحة لمجلس المنافسة بين صلاحيات تنازعية والصلاحيات الاستشارية كما وسعت صلاحياته الاستشارية لدى السلطة التنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية ذات العلاقة بمجال المنافسة، وهذا ما جاء به القانون 08 / 12 المتعلق بالمنافسة، كما يخول المجلس صلاحية المساهمة في الاختصاص التنظيمي، لتفصيل الصلاحيات الممنوحة لمجلس المنافسة²⁶.

إلا أنه بالمقارنة مع السلطة التنظيمية الأصلية من جهة الحكومة ومدى اعتماد هذه الاستشارات من جهتها، فإن الواقع يخالف ذلك ويختلف تماماً فنجد قلماً ما يستشار حتى في المسائل المشار إليها في القانون وأكثر من ذلك أنه لم يتم استشارته إلا في مناسبة

²⁵ بن رمضان عبد الكريم، ضوابط توزيع الاختصاص في تنظيم مجال الضبط الاقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، 2018، ص 236.

²⁶ أنظر: بوحلايس إلهام، الاختصاص في مجلس المنافسة، مذكرة ماجستير في القانون الخاص، تخصص قانون أعمال، ك.ح، جامعة قسنطينة منتوري، السنة الجامعية، 2005 / 2004 ، ص 08 وما بعدها.

واحدة، تتعلق باستشارة عن مشروع قانون المحروقات الذي وضعه وزير الطاقة
والمناجم²⁷.

علما أن مجلس المنافسة هيئة استشارية دوره تقديم آراء حول كل مسألة تتعلق
بالمنافسة، كما أنه على الحكومة أن تلتزم بطلب الاستشارة منه في كل مناسبة اقتراح
مشروع نص تشريعي أو تنظيمي ذات الصلة بالمنافسة إلا أن هذه الإلزامية لا تطل
الآراء التي يبادر بها المجلس، فهي تندرج في إطار المجال الاستشاري الكلاسيكي²⁸.

لأنها تبقى مجرد آراء تفتقد إلى طابع الإلزامية ولا تلزم الحكومة بها، لها أن تأخذ
بها أم لا، كما لا مسؤولية لها عن ذلك، أما الإلزامية تكمن في إجراء طلب الاستشارة بحد
ذاته كإجراء وجوبي في حق المجلس أي أنه لا يمكن للحكومة أن تبادر بعرض مشروع
على مجلس الوزراء دون أخذ رأي مجلس المنافسة كإجراء مسبق وإلزامي، والغاية من هذا
كله هو جعل المجلس يشترك في إرساء الأسس الجديدة للنظام التنافسي والسهر على
حماية قواعد المنافسة لا غير²⁹.

ويتجسد خضوع وتبعية مجلس المنافسة للسلطة التنفيذية من خلال حق تجاوز
القرارات، حيث تملك الحكومة تجاوز قراراته الإلزامية إلى رفض منح الترخيص لعمليات
التجميع الاقتصادي، كما هو في نص المادة 21 من الأمر رقم 03 / 03 المتعلق
بالمنافسة أي تدخلها في تراخيص التجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة، مما
يدل على هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة.

²⁷ بن رمضان عبد الكريم، المرجع السابق، ص 139

²⁸ خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، مرجع سابق، ص 253 -

²⁹ بن رمضان عبد الكريم، المرجع السابق، ص 140

الفرع الثاني: طبيعة مجلس المنافسة

حسب الأمر 95/06 المتعلق بالمنافسة يعد مجلس المنافسة هيئة تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي دون تحديد لطبيعة هذه الهيئة غير أن تعديل 2003 جاء أكثر وضوحاً بشأن الشكل القانوني وبذلك كيف المشرع الجزائري مجلس المنافسة على أنه سلطة إدارية مستقلة³⁰ باستثناء إضافة عبارة " تنشأ لدى رئيس الحكومة " في نفس المادة أي يلحق مباشرة برئيس الحكومة تفهم على أنها ليست سلطة إدارية مستقلة. وعليه أخذاً بالتكيف فيما جاء في المادة 23 بهذا الشكل فهو يبعبده أيضا عن الطابع القضائي.³¹

كما أن المشرع الجزائري وعلى ضوء تعديل 2003 بموجب الأمر 03/03 يكون على حد تعبير البعض قد قضى على بعض الغموض الذي كان يكتنف الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة، حيث بين صراحة أنه سلطة إدارية تابعة لرئاسة الحكومة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ويكون مقره الجزائر.³²

فضلا عن ذلك فإن ما يؤكد الطابع الإداري لمجلس المنافسة هو خضوع أعضاء المجلس لنفس الإجراءات التأديبية التي تطبق في مواجهة أعضاء الهيئات الإدارية العانة

³⁰ بلماحي، مرجع سابق، ص 59 - ؛ فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 38 ؛ قوراري مجدوب، مرجع سابق، ص 25 / 26 ؛

³¹ بن رمضان عبد الكريم المرجع السابق، ص 141.

³² هديلي أحمد، سلطات القضاء في شل القوة التنفيذية لقرارات مجلس المنافسة الملتقى الوطني حول الضابطة سلطات الضبط الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، الجزائر، أيام 24/23 ماي 2007: ص 284.

كالتوقيف والتجريد من العضوية، وهذا استنادا الى أحكام المادة 45 من المرسوم الرئاسي 44/96 الذي يحدد النظام الداخلي لمجلس المنافسة³³.

المطلب الثاني: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

تعتبر لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها الأكثر استقلالية مقارنة بالسلطات الأخرى، وفي حقيقة الأمر فان كل من مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة هما من يمارسان السلطة التنظيمية الفعلية.

ففي مجال تنظيم السوق المالية، إتجهت الدولة إلى إنشاء سوق مالية متينة حيث أصدرت المرسوم التشريعي رقم 10/93 أين أنشئت لجنة تتكفل بمهمة تنظيم ومراقبة البورصة وعملياتها ومنحها عدة صلاحيات.

الفرع الأول: تشكيلها

تتكون لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من رئيس وستة 6 أعضاء³⁴ ، وهم موزعين كالتالي : قاض يقترحه وزير العدل³⁵، عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي، عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، عضو مختار من المسيرين للأشخاص المعنويين المصدرة للقيم المنقولة، عضو يقترحه المصف

³³ عدنان دفا، العلاقة الوظيفية بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط الأخرى، الملتقى الوطني حول الضابطة سلطات الضبط الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة عبد الرحمان ميرة، الجزائر، أيام 24/23 ماي 2007:ص382.

³⁴ - القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، ص 23. لقد اكتفى المشرع بتحديد طبيعة 4 أعضاء من أصل 7 ، أما الأعضاء الثلاثة الباقين لم يبين ولم يحدد صفتهم وخبراتهم وكفاءتهم التي لا بد أن تتوفر فيهم.

³⁵ - قد تم تحديد الجهة القضائية التي ينتمي إليها القضاة المعينون في اللجنة المصرفية وتم التمييز بين القضاء العادي و القضاء الإداري، ولم يتم ذلك بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها

الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين مع الإشارة إلى أنهم جميعا يعينون حسب قدراتهم في المجالين المالي والبورصة طبقا لنص المادة 22 من القانون 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة³⁶.

وعليه ومن خلال التشكيلة البشرية نرى بوضوح التباين والاختلاف بين الأعضاء من حيث كفاءتهم وتنوع انتماءاتهم، هذا كله يصب في صالح اللجنة وينفي عليها الطابع القضائي الذي يمكن أن توصف به، خاصة مع وجود التمثيل القضائي المنعدم تقريبا مقارنة بعدد أعضاء اللجنة المتكون من 7 أعضاء حيث يوجد قاضي واحد فقط ولم تحدد حتى الجهة القضائية التي ينتمي إليها هل القضاء العادي أم القضاء الإداري وهذا ما يدل على أن المشرع لم يُعِر أية أهمية بطبيعة العضو القضائي، وهذا ما يعتبر إقراراً ضمناً بالطبيعة الإدارية³⁷.

أما من ناحية الهيكل الإداري زودت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بهياكل داخلية ومصالح إدارية³⁸، حيث تتشكل المصالح التقنية والإدارية للجنة من :

- الأمين العام الذي تلحق به خلية الاتصال والعلاقات العمومية،

- مستشارين لدى رئيس اللجنة

الهيكل الآتية:

³⁶- القانون رقم 03-04 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق ، ص 23.

³⁷ داود منصور الأليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2015، ص 135.

³⁸- نظام رقم 2000-03 الموافق 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات

البورصة ومراقبتها، الجريدة الرسمية، عدد رقم 08، صادر بتاريخ 31 يناير 2001.

- مديرية تطوير ومراقبة السوق

- مديرية الإعلام والعمليات المالية

- مديرية الشؤون القانونية والإدارية

تحدد مهام وصلاحيات المصالح الإدارية والتقنية للجنة بقرار من رئيس اللجنة، ويتم تنشيط وتنسيق المصالح الإدارية والتقنية من طرف الأمين العام، تحت سلطة رئيس اللجنة، وتسد إدارة هياكل اللجنة إلى مديرين يساعدهم في تأدية مهامهم، حسب الحالة نواب مديرين أو مكلفون بمهمة ورؤساء دراسات. ويمكن للرئيس أن يفوض توقيعه حسب الكيفيات المحددة في النظام الداخلي. وتحدد رواتب المستخدمين وتصنيفهم بقرار من الرئيس بعد استشارة اللجنة³⁹.

الفرع الثاني: المشاكل التي تثيرها اللجنة

تثير لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بعض المشاكل القانونية على الصعيد الدستوري من خلال ممارستها للسلطة التنظيمية، إلى جانب بعض المسائل المتعلقة بتحديد الجهة القضائية المختصة للرقابة على أعمال اللجنة.

تمارس السلطة التنظيمية عن طريق إصدار الأنظمة لكن بعد موافقة وزير المالية عليها تنشر بعدها في الجريدة الرسمية مشفوعة بقرار وزير المالية المتضمن الموافقة. ومن ما سبق يمكن القول أن اللجنة لا تمتع بالسلطة التنظيمية بالمعنى الحقيقي إلا بعد تدخل السلطة التنفيذية في ذلك مما يؤكد تبعيتها في ممارستها لهذا النشاط حين يقيد بموقف وزير المالية، وأن مصادقة هذا الأخير لها يمكن اعتباره ضرباً من الرقابة الوصائية

³⁹ - المادة 2 إلى المادة 7 من نظام رقم 2000-03 الموافق 28 سبتمبر 2000، يتضمن تنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، الجريدة الرسمية ، عدد رقم 08، صادر بتاريخ 31 يناير 2001، ص 10.

فالوزير يملك سلطة المصادقة وإحالة النظام للنشر، كما أنه يملك سلطة الرفض أي أن الاختصاص التنظيمي للجنة في هذا القطاع يعتبر تابع للسلطة التنفيذية، معه الطابع التنفيذي لأنظمتها يتحدد حسب موقف وزير المالية، مما يثير الشك في فعالية تمتعها بهذا الاختصاص وبذلك يضاف إلى جملة العراقيل التي يعاني منها هذا المجال مما يحد من الفاعلية⁴⁰.

الى جانب ذلك يمكن للسلطة التنفيذية الحلول محل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في حالات محددة من أجل مباشرة الاختصاص واصدار القرارات والحكمة من وراء ذلك حماية المصلحة العامة وعدم تعرضها للخطر ومجابهة كل أشكال التعسف والانحراف عن الغاية التي أنشأت للجنة من أجلها.

وفي هذا الاطار أشارت المادتين 2/48 و 50 من المرسوم التشريعي رقم 10/ 93 الى هذه الحالات والتي تتعلق ب بحدوث (تعجز فيه اللجنة السيطرة على الوضع إذا ما حدث حادث كبير ينجر عنه عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة للأسعار البورصة)يتطلب تعليقا لمدة تتجاوز خمسة أيام كاملة فيصير الوزير المكلف بالمالية سحب الاختصاص دون غيره وفق سلطة الحلول الممنوحة له بقوة القانون، ونفس السلطة تمنح لوزير المالية إذا ثبت للجنة عجز أو قصور.

وأخيرا وفيما يتعلق بتحديد الاختصاص القضائي الذي يخص الأنظمة التي تصدرها اللجنة فان المشرع أخضعها لرقابة القاضي وذلك من خلال نص المادة 33 من المرسوم التشريعي 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.

وفي حالة طلب إعتماذ الوسطاء في عمليات البورصة ، فقد سمح المشرع في ظل القانون رقم 03-04 لطالب الاعتماذ الذي رفض اعتماده أو حدد مجاله (الاعتماذ

⁴⁰ بن رمضان عبد الكريم، المرجع السابق، ص146.

الجزئي) أن يرفع طعنا بالإلغاء ضد قرار اللجنة أمام مجلس الدولة، هذا الأخير مقيد بإصدار قراره خلال ثلاثة (3) أشهر، من تاريخ تسجيله⁴¹، وما نلاحظه⁴² أن المشرع قد أحسن فعلا بمنح صاحب الاعتماد الجزئي الحق في الطعن بعدما أغفله في المرسوم التشريعي رقم 10/93 .

الفصل الثاني :

الاختصاص القمعي و التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي.

لا يملك عدد صغير من الهيئات التنظيمية سلطة إصدار قواعد قانونية، ويجب أن يقتصر دوره على إرسال الآراء أو التوصيات إلى السلطات المخولة قانونا سلطة اتخاذ القرار، وهكذا على سبيل مجلس المنافسة المسئول عن تقييم المخاطر التي تمس المنافسة، لا يمكنه من حيث المبدأ إلا تقديم مقترحات للحكومة.

على أي حال فإن معظم الهيئات الضبطية من أجل إنجاز مهامها تتمتع بسلطات واسعة النطاق في كثير من الأحيان لوضع المعايير قد تشمل هذه على وجه الخصوص السلطة التنظيمية، التي يفوضها القانون في كثير من الأحيان في ظروف مريكة تثير العديد من الأسئلة القانونية.

في الواقع في إطار أحكام المادة 139 من دستور 1996 يحتفظ من حيث المبدأ للبرلمان بالتصويت على القانون في الأمور المحددة، كما أن المادة 2/141 يبدو أنها

⁴¹ - المادة 9، من القانون رقم 03-04 ، مرجع سابق، ص 21.

⁴² داود منصور، المرجع السابق، ص 339

تمنح رئيس الحكومة أو الوزير وحده سلطة اتخاذ الإجراءات التنظيمية التي يتطلبها تطبيق القانون.

ومن المنفق عليه بشكل عام الاعتراف بعدم كفاية القانون الجنائي لمعاقبة الجرائم المخالفة للتنظيم الاقتصادي

لا يمكن أن تكون السلطة المعيارية فعالة بشكل كامل بدون أن تكون مصاحبة لسلطة الإكراه، وبالتالي فإن معظم سلطات الضبط الاقتصادي لديها سلطة التحقيق وتقرير جزاءات. (المبحث الأول).

وبلا شك فإن سلطات الضبط الاقتصادي التي تم إنشاؤها حتى السنوات الأخيرة في كثير من الأحيان تتمتع بالاختصاص التنظيمي المشروط فقط ، بموافقة لاحقة من السلطات الإدارية الكلاسيكية، ولا سيما الوزراء (المبحث الثاني)

المبحث الأول: الاختصاص القمي لسلطات الضبط الاقتصادي

تعتبر السلطة القضائية أحد أهم ركائز مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أنه وبظهور سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، أدت هذه الركيزة بالتزعزع، ذلك بسبب استيلاء سلطات الضبط لأهم صلاحية هي الصلاحية القمعية، وهو ما نجده قد تكرر من خلال النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات.

ورغم أن المشرع وانطلاقاً من الدستور اعتبر أن احتكار السلطة القمعية هو من اختصاص السلطة القضائية، حيث أنه حسب المادة 166 من دستور 1996 تقضي باختصاص القضاة بإصدار الأحكام وتضيف المادة 164 من نفس الدستور على أن السلطة القضائية تهدف إلى حماية المجتمع والحريات وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية، وبالتالي ما موقع سلطات الضبط من السلطة القضائية؟

المطلب الأول :دستورية السلطة القمعية الممنوحة لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي

إن الإشكال الذي طرح بشأن السلطات القمعية الممنوحة لسلطات الضبط، له تأثيرين، التأثير الأول هو من الناحية الشكلية كون أن عدم تكريسه في الدستور يؤدي الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، وممارسة سلطات خارج إطارها تنتافي تماما والمبدأ، أما التأثير الثاني وليس أقل قيمة من الأول هو تقليص دور القاضي بشكل يمكن أن يؤثر على مكانة السلطة القضائية، كون أن هناك سلطة توازيها في فرض العقوبات، لهذا عبر الفقيه WALINE على اعتبار العقوبات الإدارية تعتبر خطيرة جدا كونها تؤدي إلى ظهور وتطور ظاهرة مقلقة في القانون وهو ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر، فهذه الهيئات تقلص من دور القاضي⁴³.

إلا أن هذا الإشكال في بعض الدول الأخرى لا يطرح بتاتا، خاصة التي تبنت فكرة القمع الإداري دستوريا كأسبانيا والبرتغال⁴⁴ حيث أعطى الدستور الإسباني لسنة 1978 مكانة للعقوبات الإدارية حيث تنص المادة 25 في فقرتها الأولى منه على أنه "لا يمكن أن يدان أو يعاقب أي شخص بمناسبة ارتكاب أفعال لا تمثل جريمة أو مخالفة إدارية في الوقت الذي ارتكبت فيه و ذلك بالنظر إلى النص القانوني الساري المفعول وقت ارتكابها".

وفي نفس السياق تحظر الفقرة الثالثة من نفس المادة توقيع العقوبات السالبة للحرية من طرف الإدارة، بينما يميز الدستور البرتغالي لسنة 1976 بين المخالفات الجزائية والإدارية فنص في المادة 168 منه يعطي الحق للمشرع الوطني أو الجهوي اختصاصا

⁴³ عيساوي عز الدين، "المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة، مآل مبدأ الفصل بين السلطات"، مجلة الاجتهاد القضائي، أعمال الملتقى الدولي الرابع حول الاجتهاد في المادة الدستورية، جامعة محمد خيضر كلية الحقوق، العدد الرابع، صادر بتاريخ مارس 2008، ص209

⁴⁴ نفس المرجع، ص210

في تحديد النظام العام للمخالفات التأديبية والأفعال غير المشروعة والإجراءات الواجب احترامها.

أما الدساتير التي لا يعترف دستورها بالسلطة القضائية ، فقد تدخل القاضي الدستوري للاعتراف بذلك، حيث ميزت المحكمة الدستورية في ألمانيا بين المخالفات الجزائية التي تدخل ضمن اختصاص القاضي، والمخالفات التنظيمية الخاصة بالمجال الاقتصادي أين تم القبول بالقمع الإداري، ومنح للمشرع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي⁴⁵

وذلك في إطار وضع سياسة إزالة التجريم، وهو نفس الإتجاه الذي سلكه القاضي الدستوري الإيطالي سنة 1970 ، حيث سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية⁴⁶

ولقد تعرض المجلس الدستوري الفرنسي لمسألة دستورية السلطة القمعية في مرحلة الإقرار التام بدستورية العقوبات الإدارية بموجب قراره الصادر 1989/07/28 خلال النظر في صلاحيات لجنة عمليات البورصة، والذي منحت له عند إنشائه اختصاص قمعي و خوله القانون سلطة فرض جزاءات مالية تصل إلى 60 مليون فرنك فرنسي وأكثر لقمع مخالفة واجبات مهنة سمسار الأوراق المالية.

وأحيل القانون على المجلس الدستوري للبت في دستورية هذه الجزاءات، وأكد عدم معارضة هذه الأخيرة للدستور الفرنسي، وهذا ماجاء من خلال قراره السالف الذكر و الذي نص على أنه لا يوجد أي مبدأ دستوري بما في ذلك مبدأ الفصل بين السلطات، ولا أي

⁴⁵ زعاتري كريمة، " المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية"، مذكرة ماجستير في شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية، تخصص إدارة ومالية، نوقشت بجامعة امحمد بوقرة بومرداس، بتاريخ 2011/2012 ص 117.

⁴⁶ عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة ، مآل مبدأ الفصل بين السلطات ، مرجع سابق، ص 210.

قاعدة دستورية أخرى تمنع السلطة الإدارية من خلال ممارستها لامتيازاتها كسلطة عامة أن تفرض جزاءات.

وعليه فإن السلطة القمعية لا تتنافى مع أحكام الدستور سيما مع مبدأ الفصل بين السلطات، يمكن لمختلف سلطات ضبط النشاط الاقتصادي أن تمنح لها اختصاصات قمعية و ما ذلك إلا تعبير عن امتيازات السلطة العامة.

غير أن المجلس الدستوري الفرنسي، تدخل لتقنين ممارسة الاختصاص⁴⁷ حيث أنه لا يمكن منح هذا الاختصاص لسلطة إدارية مستقلة إلا ضمن الحدود الضرورية لتأدية مهامها، ويعود للمشرع اختصاص موازنة ممارسة هذه السلطة مع التدابير الموجهة لحماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا.

المطلب الثاني: أسس السلطة القمعية:

ان تخويل سلطات ضبط النشاط الاقتصادي سلطة فرض عقوبات تسمح بتدخل سريع وفعال لكن لا يتأتى ذلك إلا من خلال سياسة إزاحة التجريم، استبدال العقوبات الجنائية بعقوبات إدارية

ظاهرة إزالة التجريم:

إن المقصود بظاهرة إزالة التجريم هو الحد أصلا من تدخل القضاء الجزائي عن طريق العقوبات الجزائية، وهذا لما له من تأثيرات سلبية، حيث أصبح الأشخاص يعانون من توسع اختصاص القاضي الجزائي إلى مخالفات لا تستدعي المتابعة الجزائية لكونها لا تشكل خطرا لا على المجتمع، ولا على الجزائي إلى مخالفات لا تستدعي المتابعة الجزائية لكونها لا تشكل خطرا لا على المجتمع ولا على حقوق الناس.

⁴⁷ وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 132 .

على هذا الأساس ظهرت العقوبات الإدارية كبديل للعقوبات الجزائية، لتغطي الآثار السلبية، إلا أن دور البديل سرعان ما زال خاصة مع ظهور سلطات ضبط النشاط الاقتصادي وأصبحت الأصل، وهذا ما حصل في فرنسا فبتكريس تحول الدولة من المتدخلة إلى الضابطة وظهرت سلطات الضبط، التي أوكلت لها مهمة تنظيم القطاعات الاقتصادية والمالية، فرضت العقوبات الإدارية نفسها، وذلك لعدم قدرة الأساليب التقليدية على مسايرة هذا التحول.

ولم تقتصر ظاهرة إزالة التجريم على بعض الدول، بل شملت حتى الجزائر، فظاهرة القمع الإداري كانت معروفة وليست جديدة في الجزائر، وقد كان هناك عاملين ساهما في ظهور هذا القمع الإداري، العامل الأول هو تاريخي فمنذ أن استقلت الجزائر قامت بتطبيق النصوص القانونية التي ورثتها من فرنسا، لا سيما في المجال الاقتصادي⁴⁸ والعامل الثاني هو التوجه الاقتصادي الذي تبنته الجزائر حيث بمجرد الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، حل محل العقاب الجزائي العقاب الإداري.⁴⁹

الأسس الاقتصادية والمالية للعقاب الإداري:

إن الدور الذي يلعبه العقاب الإداري في المجال الاقتصادي والمالي، بدون شك هو أكثر تطور ونجاعة إذا ما قارناها بالعقاب الجزائي الذي يتسم بالركود والجمود، المهام الاقتصادية والمالية التي أوكلت لسلطات الضبط، تفرض وجود عقوبات تتماشى وضبط النشاط، تختلف عن ما كان معمولا به في ظل الإدارة الكلاسيكية الذي أثبتت عجزها وعدم تماشيها والتطورات الاقتصادية والمالية، فأهمية العقاب لا خلاف عليها، فهو أمر ضروري لقيام سلطات الضبط بمهامها المختلفة بفعالية.

⁴⁸ Rachid Zouaimia , Les instruments juridiques de la régulation économique en Algérie, Op Cit, p 155.

⁴⁹ Idem.

ولا يعني منح سلطات الضبط صلاحية فرض العقوبات، إزاحة وإقصاء تطبيق القانون الجزائي من طرف القضاء، بل يبقى لهذا الأخير سلطته في سلب حرية كل من ارتكب جريمة تدخل في اختصاصه، وتدخل ضمن النشاطات الاقتصادية والمالية، فالعقاب الإداري ما هو إلا أداة جديدة فرضها النظام الاقتصادي تتناسب وتتلاءم وخدمة الضبط الاقتصادي والمالي ، كونها تعيد التوازن وتحافظ على السير الحسن للسوق، والذي لا يمكن للعقاب الجزائي أن يحققه، والأكثر من ذلك أن خصوصية المهام الضبطية والتي تتسم بالسرعة، تفرض وجود عقاب يمتاز بالبساطة والفعالية، دون أن تؤثر سلبا على مواقع المؤسسات والشركات في السوق، فمهمة العقاب ليس الإقصاء، وإنما المحافظة قدر الإمكان على مكانة هذه الشركات والمؤسسات، وعليه تطويع العقاب بهذه الطريقة سيحقق لنا بدون شك استقرارا كبيرا للنظام العام الاقتصادي⁵⁰.

وما يلاحظ في العقاب الإداري الميزات التي يتمتع بها على حساب العقاب الجزائي، هذا الأخير الذي بنيت أسسه على المفاهيم الاشتراكية والتي تفرض تدخل الدولة في كل صغيرة وكبيرة، وذلك عن طريق كثرة التجريم في المجال الاقتصادي والمالي ، وهذا طبعا لا يساير أبدا المفاهيم الاقتصادية الحديثة التي تتنادي بالانفتاح على اقتصاد السوق.

وعلى عكسه فإن العقاب الإداري كرس لمراعاة خصوصيات اقتصاد السوق التي تفرض انسحاب الدولة وعدم تدخلها بأي شكل من الأشكال خاصة القمعية منها، وحتى يمكن تحقيق غاياتها والمتمثلة أساسا في بناء اقتصاد متطور ومستقر، وتظهر هذه المراعاة خصوصا في تهذيب العقوبات حيث يعتبر تكريس العقوبات الإدارية المالية

⁵⁰ داود منصور، المرجع السابق، ص 369.

والتدرج في العقوبات الإدارية، أكثر فعالية و أنجع وسيلة لتحقيق التوازن بين العقوبات الاقتصادية و الأضرار المترتبة على المخالفات المرتكبة⁵¹.

المطلب الثالث:أنواع العقوبات

تتمتع سلطات الضبط بسلطة توقيع جزاءات على الأعوان الاقتصاديين في حالة مخالفتهم قواعد القانون أو مخالفتهم الأنظمة الصادرة عنها ، وتتنوع هذه العقوبات بين عقوبات مقيدة للحقوق وعقوبات مالية.

الفرع الأول: العقوبات المقيدة للحقوق

تختلف العقوبات المقيدة للحقوق من سلطة ضبط إلى أخرى ، ففي المجال البنكي، يمكن لمجلس النقد والقرض وفي إطار صلاحياته المنصوص عليها في المادة 62 من الأمر 03-11، أن يسحب الاعتماد من البنوك والمؤسسات المالية إن لم تصبح الشروط التي يخضع لها الاعتماد متوفرة، أو إذا لم يتم استغلال الاعتماد لمدة اثني عشر (12) شهرا، وأخيرا إذا توقف النشاط موضوع الاعتماد لمدة ستة (6) أشهر⁵².

وإذا أخل بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يذعن لأمر أو لم يأخذ بالحسبان التحذير، يمكن اللجنة أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية⁵³ :

- الإنذار

- التوبيخ

⁵¹ نفس المرجع.

⁵² - المادة 95، من الأمر 03-11، مرجع سابق، ص 15.

⁵³ - المادة 114، نفس المرجع ، ص 18.

- المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط
- التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه
- إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه
- سحب الاعتماد

أما بالنسبة للعقوبات التي تفرضها اللجنة المصرفية فنجد أنها تتنوع بين عقوبات مقيدة لممارسة النشاط تمس مسيري البنوك وهي تتعلق أساساً في التوقيف المؤقت وإنهاء المهام، فيمكن للجنة المصرفية أن تعلن إيقاف مسير أو مسيرين عن العمل فترات تتراوح بين ثلاثة أشهر وثلاثة سنوات، ويعلن مثل هذا القرار ويحدد فيه على الخصوص خطأ التسيير المرتكب، كما يمكن أن يطرد نهائياً من القطاع المصرفي والمالي أي مسير كان موضوع إيقاف عن العمل وذلك في حالة تكرار الخطأ⁵⁴.

وبين عقوبات تمس الشخص الاعتباري تتراوح بين الإنذار والتوبيخ وهي جزاءات ذات طابع تقويمي هدفها تحذير البنك في حالة مخالفة التشريع⁵⁵، إلى غاية سحب الاعتماد الذي يعتبر أخطر عقوبة ممكن أن تمس البنوك والمؤسسات المالية، وسحبه يعني وضع حد لحياتها، إذا يليها مباشرة تصفية البنك أو المؤسسة⁵⁶.

⁵⁴ - المادة 10 من النظام رقم 92-05، مرجع سابق، ص 15.

⁵⁵ - تومي نبيلة، عبد الله ليندة، "السلطات القمعية للجنة المصرفية عند إخلال البنوك بإجراءات التصدي لتبويض الأموال"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، أيام 23/24 ماي 2007، ص 237.

⁵⁶ - منى بن لطرش، مرجع سابق، ص 76.

حيث يصبح قيد التصفية⁵⁷ كل بنك أو مؤسسة مالية تقرر سحب الاعتماد منها ، ويتعين على البنك أو المؤسسة المالية خلال فترة التصفية ألا يقوم إلا بالعمليات الضرورية لتطهير الوضعية، وأن يذكر أنه قيد التصفية، وأن يبقى خاضعا لمراقبة اللجنة⁵⁸.

وقد يمس أيضا السحب صفة الوسيط المعتمد بموجب عمليات التجارة الخارجية والصرف، وذلك في حالة مخالفة التشريع وتنظيم الصرف⁵⁹.

وقد بينت المادة 97 الواجبات التي يجب عدم الإخلال بها وإلا تعرضت البنوك والمؤسسات المالية للعقوبات أعلاه، حيث يتعين عليها احترام مقاييس التسيير الموجهة لضمان سيولتها وقدرتها على الوفاء تجاه المودعين والغير وكذا توازن بنيتها المالية⁶⁰.

الفرع الثاني: العقوبات المالية

يمكن للجنة المصرفية أن تقضي بدلا عن العقوبات التي تم ذكرها سابقا وإما إضافة إليها بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأسمال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره وتقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الموافقة⁶¹.

⁵⁷ - نجد أن قانون النقد والقرض لم يحم بتحديد مدة معينة للتصفية، أنظر في ذلك : طباع نجاه، "اللجنة المصرفية كجهة قمعية في مجال المساءلة المهنية للبنوك"، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية ، أيام 23 / 24 ماي 2007، ص 218.

⁵⁸ - المادة 115، من الأمر 11-03، مرجع سابق، ص 18.

⁵⁹ - المادة 16 من النظام رقم 01-07، مرجع سابق، ص 16

⁶⁰ - الأمر 11-03، مرجع سابق، ص 15.

⁶¹ - المادة 114، من الأمر 11-03، مرجع سابق، ص 18.

ولقد فرض المشرع عقوبة مالية عندما لا يستوفي بنك، كليا أو جزئيا، شرط تكوين الإحتياطي الإلزامي المفروض عليه، وتطبق عليه عقوبة تتمثل في دفع فوائد تفوق فوائد الإحتياطي بنسبة تتراوح بين نقطتين (2) وخمس (5) نقاط⁶².

وتفرض لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بدلا عن العقوبات المقيدة للحقوق، وإما إضافة إليها غرامات يحدد مبلغها بعشرة ملايين دينار أو بمبلغ يساوي المغنم المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب⁶³.

أما عن لجنة الإشراف على التأمينات، فيمكن لها أن تفرض عقوبات مالية على شركات التأمين و/أو إعادة التأمين وفروع شركات التأمين الأجنبية على مخالفة الإلتزامين التاليين⁶⁴:

- عدم إرسال في 30 يونيو من كل سنة كآخر أجل، الميزانية والتقارير الخاص بالنشاط وجداول الحسابات والإحصائيات وكل الوثائق الضرورية المرتبطة بها، - عدم القيام سنويا بنشر ميزانيتها وحسابات نتائجها في أجل أقصاه ستون (60) يوما بعد المصادقة عليها من طرف الهيئة المسيرة للشركة في يوميتين وطنيتين على الأقل، إحداهما باللغة العربية. وتتمثل هذه العقوبة المالية في غرامة⁶⁵.

وأخيرا بالنسبة لمجلس المنافسة فقد منحة المشرع سلطة فرض غرامات مالية في مواجهة الأعوان الإقتصاديين المرتكبين للممارسات المخالفة لقانون المنافسة تكون إما نافذة فورا وإما في حالة عدم تنفيذ أمر من أوامر المجلس في الآجال التي يحددها.

⁶² - المادة 11، من النظام رقم 04-02، مرجع سابق، ص 39، يتم تحديد سعر عقوبة التأخير بموجب تعليمة تصدر عن بنك الجزائر.

⁶³ - المرسوم التشريعي رقم 93-10، مرجع سابق، ص 10.

⁶⁴ - المادة 41، من القانون 06-04، مرجع سابق، ص 10.

⁶⁵ - المادة 48، نفس المرجع، ص 11.

وقد حدد قانون المنافسة أساس لحساب مبلغ الغرامات المالية، إذا تم تكييف الممارسات المرتكبة من طرف المؤسسة على أنها اتفاقات محظورة أو تعسف ناتج عن الهيمنة على السوق أو استغلال لوضعية تبعية اقتصادية أو عرض أو ممارسة أسعار بيع منخفضة بشكل تعسفي أو في حالة التجميعات الاقتصادية غير القانونية، ويتمثل هذا الأساس في رقم أعمال المؤسسة المرتكبة لأحد هذه الممارسات⁶⁶.

وعليه يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة سواء تعلق الأمر بالممارسات والأعمال المدبرة والاتفاقيات الصريحة أو الضمنية⁶⁷، التعسف الناتج عن وضعية الهيمنة⁶⁸، كل عرقلة لحرية المنافسة أو الحد منها أو الإخلال بها وكل عمل و/أو عقد مهما كانت طبيعته وموضوعه يسمح لمؤسسة بالاستئثار في ممارسة نشاط يدخل في تطبيق الأمر 03-03⁶⁹، التعسف في استغلال وضعية التبعية الاقتصادية⁷⁰، عرض الأسعار أو ممارسة أسعار بيع منخفضة بشكل تعسفي⁷¹، بغرامة لا تفوق 12% من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أو بغرامة مالية تساوي على الأقل ضعفي الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات، على ألا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح، وإذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدد، الغرامة لا تتجاوز ستة ملايين دينار (6.000.000 دج)⁷².

⁶⁶ - كتو محمد الشريف، مرجع سابق، ص 73.

⁶⁷ - المادة 6، من الأمر 03-03، مرجع سابق، ص 27.

⁶⁸ - المادة 7، نفس المرجع ونفس الصفحة.

⁶⁹ - المادة 6، من القانون 08-12، مرجع سابق، ص 12.

⁷⁰ - المادة 11، من الأمر 03-03، مرجع سابق، ص 27.

⁷¹ - المادة 12، نفس المرجع ونفس الصفحة.

⁷² - المادة 26، من القانون 08-12، مرجع سابق، ص 15.

المبحث الثاني: الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي

إن تحولات الدولة الجزائرية بعد دستور 1989 شملت العديد من الميادين منها الميدان الاقتصادي أين على إثرها، انسحبت الدولة من الحقل الاقتصادي الذي ترجم من خلال سياسة إزالة التنظيم، بهذا لم تعد الدولة تتدخل أكثر لأجل الوصاية على النشاط الاقتصادي بتوجيهه و تأطيره و رقابتها عليه، كما أن هذا التحول هو استجابة لظاهرة العولمة حيث صاحبها إنشاء قواعد جديدة في الضبط المفروض لضرورة إدماج الدولة في الاقتصاد العالمي أين استحدثت سلطات الضبط الاقتصادي كبناء مؤسساتي و تكوين جديد منسوخ على النموذج الغربي من أجل التجسيد الفعلي للمبدأ الدستوري المتعلق بحرية الصناعة والتجارة.

بعد أن سبق تعريف السلطة التنظيمية بصفة عامة، وذكرنا أن السلطة التنفيذية التقليدية تمارسه كأصل، سنتناول الاختصاص التنظيمي الممنوح لسلطات الضبط الاقتصادي كاستثناء، حيث زودها المشرع بهذا الاختصاص صراحة وهي تمارسه إما بصورة مساهمة في المطلب الأول، وقد تمارسها فعليا في المطلب الثاني.

المطلب الأول: سلطات الضبط الاقتصادي المساهمة في الاختصاص التنظيمي.

سبق الذكر أن بعض سلطات الضبط الاقتصادي مخولة بممارسة الاختصاص التنظيمي في شكل مساهمة عن طريق صلاحيات استشارية، هذا لأن المشرع لم يعترف لها صراحة ممارسة هذا الاختصاص، إلا أنه وبالنظر إلى الصلاحيات الممنوحة لها قانونا، جعلها نوعا ما تمارس هذا الاختصاص⁷³ وتشارك فيه.

تتم هذه المشاركة عن طريق المساهمة فقط، تتنوع بين إبداء الملاحظات والآراء وكذا التوصيات التي تنتج عنها دون أن تجعلها أجهزة استشارية، من خلالها تساهم في تحديد

⁷³ - دحاس صونية، مرجع سابق، ص 16.

التوجهات في المسلك بطريقة مرنة وغير شكلية، فتساهم بذلك وبطريقة أصلية في إعداد القانون.

الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي نجد كل من: مجلس المنافسة، وكذا سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية⁷⁴، سلطة ضبط الكهرباء والغاز⁷⁵، لجنة الإشراف على التأمينات⁷⁶ والوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري⁷⁷.

نخص بالدراسة بداية طبيعة الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي ثم طرق مساهمتها في هذا الاختصاص ثانياً.

الفرع الأول: طبيعة الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي.

لتحديد طبيعة الهيئات المساهمة التي تحظى بمساهمة في الاختصاص التنظيمي سألنا الذكر يرجع إلى تعريفها⁷⁸، ومدى توافر معايير السلطات الإدارية المستقلة في هذه الهيئات وهو الأهم وهذا ما سنخصه بنوع من التفصيل.

***مدى توافر معايير السلطات الإدارية المستقلة في الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي:**

⁷⁴ - القانون رقم 03/2000 المتعلق بتنظيم وسير المصالح الإدارية والتقنية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، المؤرخ في 28/09/2000، ج.ر. عدد 08 لسنة 2001، الصادرة في 31/01/2001.

⁷⁵ - القانون رقم 01/2002، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، المؤرخ في 05/02/2002، ج.ر. عدد 8، لسنة 2002، الصادرة في 06/02/2002.

⁷⁶ - المرسوم التنفيذي رقم 113/08 المتعلق بلجنة الإشراف على التأمينات، المؤرخ في 09/04/2008، ج.ر. عدد 20، لسنة 2008، الصادرة في 13/04/2008.

⁷⁷ - القانون رقم 13/08 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها، المؤرخ في 20/07/2008، ج.ر. عدد 44 لسنة 2008، الصادرة في 03/08/2008، معدل ومتمم، للقانون رقم 05/85، التعلق بحماية الصحة وترقيتها.

⁷⁸ - للتعرف على مضامين الهيئات الخمس التي تعنى بالمساهمة في الاختصاص التنظيمي حسب المنظومة القانونية لكل منها أنظر: فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 39-40-41.

بالرجوع للنصوص المنشئة لهذه الهيئات نجد اختلاف التكييف القانوني لها، بين من اعترف لها المشرع صراحة بأنها سلطة إدارية مستقلة، وأخرى لم يكييفها صراحة، إلا أنها اعتبرت من السلطات الإدارية المستقلة بالنظر للخصائص التي تميزها.

-مجلس المحاسبة كيفه المشرع الجزائري حسب المادة 09 من القانون 12/08 وحسب المادة 23 من الأمر 03/03 صراحة بأنه يعتبر سلطة إدارية تتمتع بالاستقلالية، تمارس اختصاصات ومزايا السلطة العامة المتمثلة في السلطة التنفيذية، وبهذا يتأكد طابعه غير القضائي.

-الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري، حظيت بتكييفها من المشرع على أنها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي حسب المادة 1/173 و2، بالإضافة إلى معايير أخرى تؤكد هذا التكييف.

-سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لم يكييفها المشرع صراحة على أنها ذات طابع إداري، لكن تمتعها بامتيازات السلطة العامة من حيث شرعيتها ومن خلال إحداث أضرار للغير، وخضوعها لرقابة القضاء الإداري يؤكد هذا التكييف، إلا أن المشرع اكتفى بالنص فقط على أنها سلطة ضبط مستقلة حسب المادة 10 من القانون 03/2000، كما أن الطابع السلطوي يتجسد في قيامها ببعض الاختصاصات التي كانت معهودة سابقا لوزارة البريد والمواصلات بإصدارها قرارات فردية. أما إضفاء الطابع الاستقلالي عليها فهو ترجمة للخصائص التي تميزها كشخصية معنوية مستقلة التي تتجلى خاصة في استقلالها المالي وإعدادها لنظامها الداخلي لوحدها، بالإضافة لنظام التنافي المفروض على أعضائها، وأهلية التقاضي.

-لجنة ضبط الكهرباء والغاز كيفها المشرع صراحة على أنها سلطة إدارية لاستعمال المشرع مصطلح "هيئة مستقلة"، أما الطابع السلطوي يستنتج من خلال ممارستها للعديد من صلاحيات وزير الطاقة، أما عن طابعها الإداري يستخلص من عدة معايير منها ما

جاءت به المادة 139 من القانون 01/02 في خضوعها للقضاء الإداري، أما ما يتعلق بالاستقلالية يظهر في الاعتراف الصريح للمشرع حسب المادة 112 ومن خلال معايير أخرى كتمتعها بالشخصية المعنوية، إضافة لنظام التنافي المطلق للأعضاء ونظام العهدة، إعدادها لنظامها الداخلي والاستقلال المالي متعدد المصادر.

- لجنة الإشراف على التأمينات حسب المادة 209 من قانون التأمينات المعدل لم تكيف من المشرع على أنها سلطة إدارية مستقلة، حينما اكتفى فقط بذكر خصائصها.

كما يمكن استخلاص طابعها السلطوي في تمتعها بسلطة الرقابة على نشاط التأمين وهي بهذا قد حلت محل وزير المالية في هذا النشاط. أما الطابع الإداري فحسب المادة 209 من الأمر 07/95 أين تنص على أنها "...تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمين لدى وزارة المالية"، حيث تظهر هذه الصفة في إصدارها قرارات إدارية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وإحداثها لمراكز قانونية، أما الطابع الإداري فيظهر في أن قراراتها تخضع للقضاء الإداري.

أما الطابع الاستقلالي يستنتج من عمل اللجنة في عدم خضوعها إلى السلطة الإدارية التقليدية من الناحية العضوية والوظيفية لكنها استقلالية نسبية⁷⁹.

الفرع الثاني: طريقة مساهمتها في هذا الاختصاص.

إذا كانت سلطات الضبط لا تجد في السلطة التنظيمية وسيلة نشاطها الأساسية فإنها في المقابل تشارك بقوة في عملية إعداد النصوص القانونية.

⁷⁹ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 44-45.

تتجسد كصفات مساهمة هذه الهيئات في هذا الاختصاص عن طريق الاستشارة وكذلك في تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات وعن طريق المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية.

أولاً: المساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق الاستشارة.

الاستشارة هي إجراء سابق على صدور بعض القرارات من جانب واحد، فقد تكون ثابتة بنص وتعد بمثابة اقتراح خال من الأثر القانوني، كما أن مصدر القرار هو من يطلبها، وليس لهذا الإجراء أثر في تقسيم الاختصاص⁸⁰، كما يسمح الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط بمشاركة الحكومة في الوظيفة المعيارية وممارسة سلطة تأثير هامة.

أما من حيث القوة القانونية للاختصاص الاستشاري فرغم توسع هذا المجال من الناحيتين العضوية والمادية إلا أنها محدودة من الناحية الإجرائية، والتي لا تأخذ في معظم الأحيان شكل الرأي المطابق وهو ما يتجلى من خلال عدم إلزامية الحكومة بالأخذ بهذه الاستشارة.

كما أن عدم تحديد مستوى التأهيل والخبرة التقنية المطلوبة لتعيين أعضاء سلطات الضبط تحول دون تحقيق فاعلية هذه الاستشارة⁸¹، وتنقسم الاستشارة التي تبديها الهيئات المساهمة في الاختصاص التنظيمي إلى: استشارة وجوبية وأخرى اختيارية.

1- الاستشارة الوجوبية:

سميت كذلك لأن السلطة التنفيذية ألزمت باللجوء إليها، نتطرق إلى مجالات تقديم الاستشارة الوجوبية حسب طبيعة النشاط الضبطي لبعض سلطات الضبط الاقتصادي بداية ثم الطبيعة القانونية للآراء المقدمة في الاستشارة الوجوبية.

⁸⁰ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 46.

⁸¹ - وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، ص 301.

1-1 مجالات تقديم الاستشارة الوجيهة:

نخص بالتفصيل أكثر مجلس المنافسة، مع بعض الإشارات للاستشارات الوجيهة التي تمارس من طرف سلطات ضبط اقتصادي أخرى في مختلف المجالات كسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية حسب نص المادة 13 من القانون 03/2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

مجلس المنافسة نجده يساهم في الاختصاص التنظيمي بموجب الصلاحية الاستشارية الممنوحة له من طرف المشرع، فباستقراء مختلف النصوص.

يتبين لنا أن المشرع حدد مجالات الاستشارة الوجيهة، فجاء بقائمة تتضمن بعض الأهداف التي يمكن أن تتضمنها مشاريع النصوص التنظيمية والنصوص التشريعية والتي لم تذكر على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال، حينما استعمل المشرع مصطلح " لاسيما " والتي يقابلها في اللغة الفرنسية " Notamment "، فيلزم الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم بالقانون 12/08 الاستشارة المسبقة لمجلس المنافسة،⁸² لدى استشارة المجلس إلزامية في المسائل التالية حسب المادة 04:

-تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي، عن طريق التنظيم بعد أخذ رأي مجلس المنافسة، لكن ما هو المعيار المعتد في تحديد اعتبارية السلعة ذات طابع استراتيجي لدى الدول؟ الإجابة قد تكون بتمتع السلطة العامة بالسلطة التقديرية، والدليل أنه في سنة 1996، أصدرت الحكومة مرسوما تنفيذيا يتضمن تحديد أسعار بعض السلع والخدمات الإستراتيجية⁸³.

⁸²- فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص46، دحاس صونية، مرجع سابق، ص18.

⁸³- المرسوم التنفيذي رقم 31/96، المتعلق تحديد أسعار بعض السلع والخدمات الإستراتيجية ومختلف مراحل توزيعها، المؤرخ في 15/01/1996، ج.ر عدد 04 لسنة 1996 (ملغى).

-في حالة اتخاذ تدابير استثنائية للحد من ارتفاع الأسعار في حالة ارتفاعها المفرط بسبب اضطرابات السوق أو كارثة أو صعوبات مزمنة في التمويل داخل نشاط قطاع معين أو في منطقة جغرافية معينة أو في حالات الاحتكارات الطبيعية، فهذه التدابير تستمر لمدة أقصاها 06 أشهر قابلة للتجديد بموجب تنظيم في حالات الضرورة، بعد أخذ رأي المجلس.

- جاءت به المادة 19 في كل مشروع نص تنظيمي و تشريعي ذات الصلة بالمنافسة، أو يدرج تدابير من شأنها لاسيما:

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

- وضع رسوم حصرية في بعض المناطق أو النشاطات،

- فرض شروط خاصة لممارسة نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات،

- تحديد ممارسة موحدة في ميدان شروط البيع،

مما سبق فإن المشرع حصر الاستشارة الإلزامية في المسائل سابقة الذكر ، وباقي الأمور تكون استشارة المجلس فيها اختيارية، بالإضافة إلى غياب الاستشارة من طرف الهيئة التشريعية بالمقارنة مع الأمر 06/95 السابق المتعلق بالمنافسة. كما يلاحظ أن الاستشارة الإجبارية للمجلس، بينما كانت مقتصرة على مشاريع النصوص التنظيمية، اتسعت لتشمل مشاريع النصوص القوانين حسب القانون 12/08 مقارنة بالأمر 03/03.

1-2 القوة القانونية للاختصاص الاستشاري الوجوبي:

إذا رجعنا للمواد 05 و 36 من الأمر 03/03 المعدلة بالمواد 04 و 19 من القانون 12/08 لا تحتل أكثر من تفسير، فمجلس المنافسة يمارس دور الهيئة الاستشارية، ولا تكون لأرائه القوة الإلزامية للسلطة التنفيذية.

وبذلك الاستشارة لا تعدو أن تكون مجرد اقتراحات ليس لها أي أثر قانوني، إذ أن المجلس في هذا النوع من الاستشارات يمارس دور الهيئات الاستشارية فحسب، فلا تكون

لهذه الآراء القوة الإلزامية ولا تكون الهيئة طالبة الاستشارة ملزمة بأخذ رأيه ولا يترتب عليها حيال ذلك أية مسؤولية، غير أن ما هو إلزامي لها وبعد إجراء وجوبي عليها، هو قيامها بطلب الاستشارة الوجوبي، كما أن الجهة مصدرة الاستشارة عندما تصدر استشارتها تكون بذلك قد قامت بعمل ألزمها القانون القيام به، وان كان من الممكن أن يؤثر العمل الاستشاري في صحة القرار الصادر عن السلطة المختصة في حالة عدم دعوتها للهيئة الاستشارية لمباشرة عملها الاستشاري⁸⁴.

كما أن الطبيعة القانونية للرأي الذي تقدمه لجنة المواصلات السلوكية واللاسلكية اختياري ، لعم وجود نص ينفي ذلك، ليبقى إجراء الاستشارة هو وجوبي فقط⁸⁵.

2- الاستشارة الاختيارية:

يبدي مجلس المنافسة رأيه في كل مسألة ترتبط بالمنافسة، إذا طلبت الحكومة منه ذلك، وسميت بالاختيارية كون الإدارة من تطلبها تلقائياً، لأنها غير مفروضة بنص يعطيها صفة الإلزام، ولا تعتبر الإدارة نفسها ملزمة بالرأي الذي تطلبه، إلا أنها تعبر عن مساهمة المجلس في الاختصاص التنظيمي، كما يمكن استشارة المجلس من أشخاص آخرين في مواضيع لا تتعلق بالسلطة التنظيمية.

أما فيما يتعلق بسلطة ضبط البريد والمواصلات في الاختصاص التنظيمي، أنه في حالة إذا ما لجأ الوزير إلى طلب رأي اللجنة الاختياري، فإنها مدعوة لإعطاء رأيها

⁸⁴ - كمال سلمي، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، مذكرة ماجستير فرع قانون أعمال، كلية الحقوق، جامعة بوقرة بومرداس، السنة الجامعية 2009/2010، ص 58.

⁸⁵ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 49.

حول جميع القضايا المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية واستراتيجيات تطوير هذا القطاع، إلا أن المشرع لم يحدد طبيعة هذه الآراء⁸⁶.

كما يظهر الاختصاص الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز في المادة 2/114، في إطار هذه المهمة تقوم اللجان بإبداء آرائها التنظيمية إذا طلبت منها الحكومة ذلك أثناء إعدادها للتنظيمات التطبيقية، أما عن طبيعتها القانونية لم تشر المواد على ذلك، مما يدل على عدم الزاميتها، كما أن لجوء الحكومة لطلب رأي اللجنة إجراء غير وجوبي.

كما تستشار الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري من طرف السلطة التنفيذية، عند إعدادها لمشاريع نصوص تشريعية أو تنفيذية تسيير مجال الصيدلة والمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري، واستشارتها إجراء غير وجوبي لعدم ورود أمر قانوني ملزم، لكن الوكالة ملزمة بإبداء رأيها والرد إن استشارتها السلطة التنفيذية في هذا المجال، لورود تكليف قانوني ملزم في نص قانوني حسب المادة 173 و4/17.

ثانيا: سلطة تقديم الاقتراحات والتوصيات.

تعتبر الاقتراحات قانونيا أكثر قوة وتأثير من الآراء، حيث يتمتع مجلس المنافسة بسلطة إبداء الرأي والاقتراح بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة، أو كل طرف آخر معني حسب ما جاءت به المادة 18 من القانون 12/08 المعدلة والمتممة للمادة 34 من الأمر 03/03، وعليه فيمكن للمجلس أن يبدي و يقترح آراءه عند إعداد مشروع نص تنظيمي من طرف الحكومة ذو علاقة بالمنافسة، لكن الاختلاف في تدخل المجلس بمبادرته الخاصة وفي إمكانه اتخاذ هذا الإجراء في شكل نظام أو تعليمة أو

⁸⁶ - حسب الأستاذ رشيد زوايمية فإن الآراء مجردة من أية قوة إلزامية، لكن رغم ذلك تعد من أسباب ممارسة السلطة التنظيمية. أنظر فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص50.

منشور ينشر في الجريدة الرسمية للمنافسة، والمعروف أن التعليمات والمنشور لا يتمتعان بالقوة الملزمة، إذا ماذا قصد المشرع بكلمة نظام؟ وهل هي تراجع من المشرع عن موقفه ومنح الاختصاص التنظيمي للمجلس؟⁸⁷

فالإجابة من خلال التدقيق في نص المادة 18 من القانون 12/08 نجد المشرع قصد بالنظام القرار كون النظام بالمفهوم القانوني ما يتم نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ليس في النشرة الرسمية لمجلس المنافسة، كما أن المشرع عودنا في منحه الاختصاص التنظيمي لبعض سلطات الضبط الاقتصادي أن يحدد مجال هذا الاختصاص.

سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية تتمتع أيضا بسلطة إبداء الاقتراحات والتوصيات حسب نص المادة 16/13، أين يمكنها إبداء اقتراحات في التقارير والإحصائيات السنوية التي تعدها، وكذلك التوصيات التي تتمثل في تفسير مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية والتعليق عليها.

لجنة الإشراف على التأمينات لها مساهمة في الاختصاص التنظيمي عن طريق سلطة الاقتراح حسب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 113/08 المؤرخ في 2008/04/09 الذي يوضح مهام لجنة الإشراف على التأمينات.

كما تقوم الوكالة الوطنية للموارد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري بتقديم اقتراحات للسلطة التنفيذية عند إعدادها لمشاريع نصوص ذات طابع تشريعي أو تنظيمي يرمي إلى تحسين الأحكام المعيارية المعمول بها في هذا المجال، كونها صاحبة الدراية في هذا المجال.

ثالثا: عن طريق المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية.

⁸⁷ - المرجع السابق، ص 51.

تشارك سلطة ضبط الكهرباء والغاز الحكومة في إعداد التنظيمات التطبيقية للقوانين والأنظمة التي تخص قطاع الغاز والكهرباء وبهذا فهي تتقاسم مع الحكومة سلطة تنظيمية ثانوية في مجال اختصاصها، حيث تساهم وتتشارك معها في إعداد هذه الأنظمة التطبيقية، لكن سلطة اتخاذ القرار النهائي وإصدار الأنظمة يكون للحكومة⁸⁸.

المطلب الثاني: سلطات الضبط الاقتصادي الممارسة للاختصاص التنظيمي.

برزت فكرة انسحاب السلطة التنفيذية من ضبط المجالين الاقتصادي والمالي، لعدم إمكانية هذه الأخيرة من القيام بهذه المهمة في هذا المجال حينما أسندت هذه المهمة لسلطات الضبط الاقتصادي، حيث نجد إلى جانب سلطات الضبط المساهمة في الاختصاص التنظيمي، نجد هيئتان تمارسان الاختصاص التنظيمي فعليا باعتراف صريح من المشرع، وذلك بإصدار أنظمة تحوز القوة الإلزامية، بحيث تكون مرفقة بعقوبات تطبق في حالة الإخلال بهذه الأنظمة، كما أنها تكون منشورة في الجريدة الرسمية، والهيئتان تباعا هما: مجلس النقد والقرض في الفرع الأول ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها في الفرع الثاني.

الفرع الأول: الاختصاص التنظيمي لمجلس النقد والقرض.

كان المجلس يؤدي وظيفتين هما: مجلس الإدارة لبنك الجزائر ووظيفة السلطة النقدية في الجزائر في ظل القانون 10/90، لكنه بعدها أصبح ينفرد بالسلطة النقدية دون الوظيفة الإدارية استنادا إلى أحكام الأمر 01/01، أي أن هذا التعديل قلص من وظائفه، كما أن الأمر 11/03 ألغى القانون 10/90 وأسند للمجلس مهمة إصدار أنظمة وقرارات فردية وبذلك تأكد الفصل بين مجلس إدارة البنك المركزي وبين المجلس، أين تم إعادة النظر في القطاع المصرفي، وبذلك حصر المشرع الجزائري السلطة النقدية في

⁸⁸ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 52-53.

جهاز واحد⁸⁹. كما أنه يجسد جهاز الدولة لتسيير سياسة القرض من خلال التفويض الممنوح له قانونا في تقنين مجالات جد هامة، كما يتمتع بمهام استشارية من خلال تشكيل أعضائه للجان تسند لها المهام الاستشارية، وأهم وظيفة هنا هي اختصاصه في المجال التنظيمي موضوع البحث، يتحدد مجال الاختصاص التنظيمي له حسب المادة 62 من الأمر 11/03 في وظيفتين هما أنظمة تتعلق بتأطير المهمة المصرفية وأنظمة أخرى تتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال وتنظيم المصرف وسوق المصرف.

أولاً: مجال الاختصاص التنظيمي للمجلس.

باعتبار المجلس سلطة نقدية منحها القانون حق سن أنظمة في مجال النقد والقرض، حيث أصدر المجلس أكثر من 71 نظام تهدف إلى تنظيم وتقنين النشاط المصرفي، أين سمح صدور هذه الأنظمة بتطوير وعصرنة المجال التنظيمي، من خلال تبني سياسة تنظيمية أكثر مرونة تتماشى مع مختلف التطورات التي طرأت على الساحة الاقتصادية، والتي مست بالتقريب كل الموضوعات المتعلقة بالنظام المصرفي وهذا راجع للسلطات الواسعة التي يتمتع بها المجلس.

نصت المادة 62 في الباب الثاني من الكتاب الرابع من الأمر 11/03، على الميادين التي يخول فيها المجلس بالسلطة النقدية وهي كالتالي:

- إصدار النقد وتحديد السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها وتقييمها،
- وضع المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية خاصة فيما يتعلق بتغطية المخاطر وتوزيعها، والسيولة والقدرة على الوفاء والمخاطر بوجه عام،
- تحديد المقاييس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية مع مراعاة التطور الحاصل على الصعيد الدولي في هذا الميدان وكذا كفاءات وآجال تبليغ الحسابات والبيانات المحاسبية الإحصائية والوضعيات لكل ذو الحقوق، خاصة منها بنك الجزائر،

⁸⁹ - المرجع السابق، ص 55.

-تحديد أهداف سياسة سعر الصرف وكيفيات ضبط الصرف،

-التنظيم القانوني للصرف وتنظيم سوق الصرف

-يمارس المجلس سلطته في إطار هذا الأمر عن طريق الأنظمة،⁹⁰

تنقسم الأنظمة الصادرة عن المجلس إلى: أنظمة تتعلق بتأطير المهمة المصرفية وأنظمة أخرى تتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال وتنظيم المصرف وسوق المصرف.

1-أنظمة تتعلق بتأطير المهمة المصرفية.

يمارس المجلس صلاحيات هامة ذات تأثير مباشر على النظام المصرفي، باعتباره يصدر أنظمة ويرعى تنفيذها، خولت له هذه الصلاحيات بموجب الأمر 11/03، فيقوم في هذا الإطار بتنظيم عمليات بنك الجزائر وكذا عمليات البنوك والمؤسسات المالية.

*تنظيم عمليات بنك الجزائر:

يقوم المجلس بوضع الإطار العام للنشاط المصرفي، حيث أن البنك المركزي هو من يصدر العملة النقدية ضمن شروط التغطية المحددة عن طريق التنظيم حسب المادة 62/أ، كما يحدد المجلس السياسة النقدية والإشراف عليها ومتابعتها حسب الفقرة ج من نفس المادة من خلال إصدار أنظمة تطبيقا لهذه الفقرة أعلاه كأمثلة عن هذه الأنظمة المتعلقة بالسياسة النقدية نجد:

-النظام 05/90 و 06/90 الصادران في 1990/09/30.

-النظام 02/04 الصادر في 2004/03/04⁹¹.

كما يقوم المجلس بتأطير عمليات البنك المركزية المشار إليها في الباب الثالث من الكتاب الثاني في المواد من 39 إلى 57. كما يسهر على حسن نظام سير الدفع

⁹⁰ - دحاس صونية، مرجع سابق، ص 27.

⁹¹ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 58.

وسلامتها كما جاء في المادة 62/هـ كتنطبق لها جاء النظام 01/2000⁹² المتعلق بإعداد الخصم والقروض الممنوحة للبنوك والمؤسسات المالية، كما يمكن لبنك الجزائر التدخل في سوق النقد ضمن الحدود و وفق الشروط التي يحددها المجلس حسب المادة 45، وعلى هذا أصدر المجلس نظام 08/91⁹³ يتضمن تنظيم السوق النقدية، كما أصدر المجلس نظام 01/90⁹⁴ كما جاء في الباب الأول من الكتاب السادس التعلق بالسيولة والقدرة على الوفاء ومركزية المخاطر وحماية المدعين تطبيقا للمادة 98 منه، هذا النظام أين ينظم مصلحة لمركزية للمخاطر تدعى "مركزية المخاطر"، وسير عملها.

2- أنظمة تتعلق بتنظيم حركة رؤوس الأموال وتنظيم المصرف وسوق المصرف.

يتدخل المجلس لتحديد شروط حركة رؤوس الأموال، كون هذه العملية في تشيبتها يعتبر تنشيط للاستثمار الأجنبي والتي تتم عن طريق ترخيص للمقيمين في الجزائر بتحويل رؤوس الأموال إلى الخارج لضمان تمويل نشاطات مكملة لنشاطاتهم المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات في الجزائر، حيث أصدر المجلس في هذا الصدد نظام رقم 03/05⁹⁵ كمحاولة منه للتكيف مع المستجدات الوطنية والدولية، وكاستجابة للمطالب

92- نظام رقم 01/2000، المتعلق بإعداد الخصم والقروض الممنوحة للبنوك والمؤسسات المالية، المؤرخ في 2000/02/13، ج.ر عدد 12، لسنة 2000، الصادرة في 2000/03/13.

93- نظام رقم 08/91 المتعلق بتنظيم السوق النقدية، المؤرخ في 14/08/1991، ج.ر عدد 24، لسنة 1992، المؤرخة في 25/03/1992، المعدل والمتمم بالنظام، رقم 04/02، المؤرخ في 09/01/2002، ج.ر عدد 07، لسنة 2002، المؤرخة في 02/02/2003.

94- نظام رقم 01/92، التعلق بتنظيم مركزية المخاطر وعملها، المؤرخ في 22/03/1992، ج.ر عدد 08، لسنة 1993، الصادرة في 07/02/93.

95- النظام رقم 03/05، المتعلق بالاستثمارات الأجنبية، المؤرخ في 06/06/2005، ج.ر عدد 53، لسنة 2005، الصادرة في 31/07/2005.

الملحة من طرف المستثمرين الأجانب الراغبين في الاستثمار خاصة بعد صدور القانون 03/01⁹⁶ المتعلق بتطوير الاستثمار مع توافر الشروط.

أما عن تنظيم حركة رؤوس الأموال وسوق الصرف سواء من الداخل إلى الخارج والعكس، أولى لها المجلس أهمية فيما يتعلق بتنظيم حركتها ومنح الوسائل لتنظيمها وتسهيل عملياتها، كونها تتميز بالتعقيد. وبخصوص سوق الصرف أصدر المجلس نظام ينظم عمليات الصرف عبر شبكات العملات وهو النظام رقم 01/07⁹⁷ المتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة.

الفرع الثاني: الاختصاص التنظيمي للجنة تنظم عمليات البورصة ومراقبتها.

أنشئت لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة لأول مرة، حسب ما جاءت به المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93⁹⁸ المتعلق ببورصة القيم المنقولة، على أساس أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية في بداياتها، وهي تعتبر اللجنة الثانية من حيث ممارستها

⁹⁶ - الأمر 03/01، المتعلق بتطوير الاستثمار، المؤرخ في 20/08/2001، ج.ر عدد 47، لسنة 2001، معدل ومتمم بالأمر رقم 08/06، المؤرخ في 20/07/2006، ج.ر عدد 47، لسنة 2006، الصادرة في 19/07/2006.

⁹⁷ - النظام رقم 01/07، المتعلق بالقواعد المطبقة على المعاملات الجارية مع الخارج والحسابات بالعملة الصعبة، المؤرخ في 23/02/2007، ج.ر عدد 31، لسنة 2007، الصادرة في 13/05/2007.

⁹⁸ - المرسوم رقم 10/93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المؤرخ في 23/05/1993، ج.ر عدد 34، لسنة 1993، الصادرة في 23/05/1993، معدل ومتمم بالمرسوم التشريعي رقم 04/03، المؤرخ في 17/02/2003، ج.ر عدد 11، لسنة 2003، الصادرة في 19/02/2003.

لاختصاصها التنظيمي كسلطة ضبط اقتصادي، كما أنها لجنة تتميز بصفة فريدة عن باقي السلطات القطاعية في كونها تمارس جميع الأدوار التي تقوم بها باقي السلطات في ممارستها للمهام الضبطية من إصدار لقرارات فردية والرقابة والتنظيم والسلطة القمعية والتحكيم.

خول المشرع هذه اللجنة صلاحيات عامة لتنظيم ومراقبة سوق القيم المنقولة بالسهر على حماية الادخار المستثمر في سوق القيم المنقولة أو المنتجات المالية الأخرى، التي تتم في إطار اللجوء العلني للادخار، كما تحافظ على السير الحسن لسوق القيم المنقولة وشفافيتها.

الصلاحيات التي زودت بها هذه اللجنة كانت باعتراف صريح من المشرع، خاصة فيما يتعلق بممارستها السلطة التنظيمية إلى جانب السلطة التنفيذية، وهذا ما نصت عليه المادة 15 من المرسوم التشريعي 10/93 .

كما أنه من خلال استقراء المواد المتعلقة باللجنة⁹⁹، يتضح أنها تمارس الاختصاص التنظيمي بطريقتين هما: من خلال إصدار الأنظمة المتعلقة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة وتقديم مقترحات نصوص تنظيمية.

أولاً: إصدار الأنظمة المتعلقة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة.

ورد في القسم الثاني من الباب الثاني أن الوظيفة القانونية ضمن المهام الموكلة للجنة حيث نصت المادة 31 من المرسوم التشريعي 10/93 و المعدلة بالمادة 15 من القانون 04/03 أن تقوم اللجنة بسن ما تراه مناسباً من أنظمة من أجل تنظيم سير سوق القيم المنقولة، تقوم بنشرها في الجريدة الرسمية مرفقة بالنصوص التنظيمية المتضمنة الموافقة

⁹⁹ - المواد من 30 إلى 51 من الباب الثالث خاصة القسم الأول والثاني من المرسوم التشريعي رقم 10/93، المتعلق ببورصة القيم المنقولة سالف الذكر.

عليها من الوزير المكلف بالمالية حسب المادة 32 التي تليها، وتكمن هذه الأنظمة في إصدار أنظمة تتعلق بالقيم المنقولة ووضع قواعد تتعلق بالمتدخلين في البورصة¹⁰⁰.

1- إصدار الأنظمة المتعلقة بالقيم المنقولة:

أصدرت اللجنة في هذا المجال عدة أنظمة تبرز من خلالها شروط إصدار هذه القيم وقبول تداولها وأحكام أخرى خاصة بالشطب، ففي ما يتعلق بإصدار القيم اشترطت اللجنة على الشركة التي تقدم طلب قبول سندات رأسمالها في التداول في البورصة والذي تم وفاؤه أن لا يقل عن مائة مليون دينار وأن توزع على الجمهور سندات بقيمة 20% من الرأسمال الاجتماعي للشركة وذلك على الأقل يوم الادخار، أما ما يتعلق بتنظيم قبول القيم المنقولة فقد نظمتها اللجنة بالنظام رقم 03/97¹⁰¹ المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة.

2- وضع قواعد متعلقة بالمتدخلين في البورصة:

تتعلق هذه القواعد بالذين يعرضون الورقة للبيع لأول مرة مهما كانت صفتهم، وكذا المستثمرين الذين يتقدمون لشراء تلك الأوراق المعروضة للبيع، ثم فئة الوسطاء التي تتوسط بينهما.

ثانياً: تقديم مقترحات نصوص تنظيمية.

تعتبر هذه الطريقة غير مباشرة في ممارسة الاختصاص التنظيمي وهي ضمن المهام القانونية للجنة، أين نصت المادة 34 من المرسوم التشريعي 10/93 عليها، تتعلق بإمكانية اللجنة تقديم مقترحات مشاريع نصوص تشريعية وتنظيمية تتعلق بمجال اختصاصها.

¹⁰⁰ - فتوس خدوجة، مرجع سابق، ص 66.

¹⁰¹ - النظام رقم 03/97 المتعلق بالنظام العام لبورصة القيم المنقولة، المؤرخ في 18/11/1997، ج.ر. عدد 87، لسنة 2003، الصادرة في 29/12/1997، معدل ومتمم بالنظام رقم 01/03، المتعلق بالنظام العام للمؤتمن المركزي على السندات، ج.ر. عدد 73، لسنة 2003، الصادرة في 18/03/2003.

وفي الأخير يمكن القول أنه تتمتع السلطة التنفيذية بدور لا يستهان به في تشكيل المنظومة القانونية داخل الدولة، خاصة منها الضابطة لعمل المؤسسات العامة في الدولة، كما أنها تتمتع أيضا بإصدار تنظيمات ولوائح مستقلة-إنشائية-قاعدية، تصدر منفردة ومستقلة عن أي قانون أو تشريع أصلي سابق، تتعلق بتنظيم أي موضوع من الموضوعات غير المحجوزة للمشرع لينظمها بالقانون، وهي بهذا الشكل تعد سلطة منافسة للمشرع وتمارس هذا الاختصاص كأصل.

مع تطور دور الدولة زاحمت سلطات الضبط الاقتصادي السلطة التنفيذية في ممارسة هذا الاختصاص خاصة مع تعدد هذه السلطات وتتنوع مجالاتها حسب تنوع القطاعات الاقتصادية والمالية، أين أضحت تزويد سلطات الضبط الاقتصادي بصلاحيات واسعة من أجل ضبط هذا القطاع الحساس، الذي ترتبط أهميته باستمرارية الدولة نفسها، خاصة في وقتنا الراهن.

ومن هذا المنطلق نشأة فكرة وجود توزيع الاختصاص التنظيمي بين السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاص الأصلي وسلطات الضبط الاقتصادي كاستثناء عن هذا الأصل فرضته ضرورات تتعلق بمواكبة الدولة لواقع العولمة والبيئة الدولية المحيطة من جهة ومن جهة أخرى الخصائص والمميزات التي يتمتع بها المجال الاقتصادي والمالي.

حيث أصبحت هذا التوزيع في الاختصاص أمر فعلي، وهو بهذا الشكل توغل من سلطات الضبط الاقتصادي -خاصة القطاعية منها-تدرجي في السلطة التنظيمية سواء في شكل مساهمة أو ممارسة منها في هذا الاختصاص، من زاوية أخرى نجد السلطة التنفيذية تحتفظ بجوانب عدة من هذا الاختصاص حتى في المجال الاقتصادي والمالي و في ذات الوقت تتداخل في نفس الاختصاص مع سلطات الضبط الاقتصادي.

هذا التداخل والازدواجية في بعض الأحيان في الاختصاص التنظيمي، كي لا يكون عرقلة تحول دون تحقيق الأهداف والسياسات المسطرة، يفرض على المشرع التدخل

بالإسراع بضبط عملية توزيع الاختصاص التنظيمي بينهما ليستند إلى نظام معياري يجعل من العملية تكاملية تعاونية، من خلال تقنيه للأحكام المنظمة لسلطات الضبط الاقتصادي دون إفراط أو تفريط، تخرج عن فكرة المحدودية في ممارسة الاختصاص والتبعية للسلطة التنفيذية وهو ما يتنافى مع فكرة الاستقلالية، و في نفس الوقت التمكين لهذه السلطات من ممارسة اختصاص تنظيمي فعلي يكرس الفاعلية الاقتصادية ويجسد مقولة انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وتكريس فكرة الدولة الضابطة وفي الأخير نخلص إلى التوصيات التالية:

- ضرورة توسيع مجال استقلال سلطات الضبط الاقتصادي العاملة في مجال الضبط الاقتصادي عن السلطات التقليدية في الدولة خاصة منها التنفيذية.
- أن يصب استحداث سلطات الضبط الاقتصادي في مبادئ تحرير السوق والمنافسة و المساواة بين المتعاملين الاقتصاديين وفكرة النظام العام الاقتصادي من أجل تكريس الفاعلية وتطوير الاقتصاد الوطني.
- تفعيل وتوسيع الاستفادة من التقارير المرفوع من سلطات الضبط الاقتصادي في تطوير صناعة التشريع والتنظيم كونها الأدرى بالمجال الاقتصادي والمالي.