

ضرورة استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري

The necessity of the independence of economic control authorities in Algerian law

محمد خليفي⁽¹⁾

⁽¹⁾ المركز الجامعي صالحى أحمد النعامة

Khelifi_med45@yahoo.fr

تاريخ النشر:
2022/10/10

تاريخ القبول:
2022/07/04

تاريخ الارسال:
2022/01/10

الملخص:

تعمل سلطات الضبط الاقتصادي أو كما يصطلح عليها بالهيئات الإدارية المستقلة على حماية النظام العام الاقتصادي في الدولة وتحقيق المصلحة العامة وذلك من خلال الآليات القانونية والتنظيمية التي تهدف لتحقيق مشروعية مختلف الأعمال والأنشطة ذات الطابع الاقتصادي والمالي، وهو ما ينجم عنه استقرار وتوازن اقتصادي. تسهر سلطات الضبط الاقتصادي على رقابة مختلف الأنشطة التي تمارسها المؤسسات الاقتصادية سواء كانت عمومية أو خاصة، غير أن وظيفة الرقابة تتطلب استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي من الناحية المالية والوظيفية والعضوية، حتى تتحقق فعالية الرقابة ومدلول الاستقلالية بمفهومها القانوني والفعلي. الكلمات المفتاحية: الضبط الاقتصادي، سلطات، الاستقلالية، الرقابة، الأنشطة الاقتصادية.

Abstract:

The economic control authorities or the independent administrative authorities, work to protect the public economic system of the State and to achieve the public interest through legal and organizational mechanisms aimed at ensuring the legitimacy of the various actions and economic and financial activities, this is what makes it possible to achieve stability and economic equilibrium. The economic control authorities monitor the various economic activities practiced by economic institutions, whether public or private, however the control function requires the independence of the economic control authorities in financial, functional and organic terms, In order

المؤلف المرسل: محمد خليفي

to ensure the effectiveness of supervision and the importance of independence in its legal and real sense.

Key words: Economic control, authorities, independence, control, economic activities.

مقدمة:

إن تطور وظيفة الدولة في ممارسة النشاطات الاقتصادية من دولة حارسة إلى متدخلة ثم ضابطة نتيجة التحولات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وتماشيا مع النظام الاقتصادي العالمي، الذي يفرض على الدولة تشجيع الحريات الفردية في المجال الاقتصادي كان صناعيا أو تجاريا، وتكييف القواعد القانونية مع اقتصاد السوق.

فالعامل بمبدأ الحرية الاقتصادية لا يعني تنازل الدولة بشكل كامل عن سلطاتها في التدخل في النشاط الاقتصادي بل لها دور في مجال التنظيم والرقابة وهو ما يسمى بالضبط الاقتصادي، وذلك من خلال آليات ووسائل قانونية وتنظيمية تهدف لتحقيق النظام العام الاقتصادي والمصلحة العامة.

لقد أقرت مختلف دول العالم بسياسة الضبط الاقتصادي بداية من الدول الأنجلوساكسونية ثم الأوروبية وبعدها دول العالم الثالث، وذلك من خلال النصوص الدستورية والقانونية التي تحدد طبيعة الأجهزة والهيئات ودورها في مجال تنظيم الأنشطة الاقتصادية، ومدى مشروعيتها حتى يتحقق الهدف من حرية المنافسة الفردية. إن الأهمية من دراسة هذا الموضوع هو معرفة طبيعة سلطات الرقابة في المجال الاقتصادي والمالي لتحقيق الحكم الرشيد ومحاربة الفساد المالي داخل المؤسسات الاقتصادية كانت عمومية أو خاصة. لأن هيئات الضبط الاقتصادي والمالي لها دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي داخل الدولة.

الهدف من هذه الدراسة هو ضمان تفعيل وتجسيد استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي من الناحية القانونية والفعالية، لأن الدور الرقابي لهذه السلطات لن يتحقق إلا من خلال وجود ضمانات لممارسة مهامها وصلاحياتها في رقابة مختلف الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها المؤسسات الاقتصادية كانت عمومية أو خاصة.

الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة تتطلب البحث عن السبل الكفيلة لضمان استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي من الناحية القانونية فكيف تتحقق

الاستقلالية لضمان ممارسة وظيفة الرقابة على مختلف أنشطة المؤسسات الاقتصادية؟

وللإجابة على هذه الإشكالية اتبعنا المنهج الوصفي والتحليلي من خلال تحديد المفاهيم والمصطلحات المتعلقة بمدلول الضبط لاقتصادي، وتحليل الآليات والوسائل اللازمة لتحقيق استقلالية سلطات الضبط من الناحية القانونية والعملية ولقد قسمنا هذه الدراسة إلى قسمين أساسيين وهما:

المبحث الأول: مفهوم الضبط الاقتصادي وتطوره

المبحث الثاني: آليات تفعيل استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي

المبحث الأول: مفهوم الضبط لاقتصادي

إن تغير وظيفة الدولة أدى إلى تحول طبيعة النشاط الاقتصادي وتحرره، الأمر الذي فرض على الدولة أن تسهر على ضمان مشروعيتها وفقا للقوانين والتنظيمات التي تضمن حماية المصلحة العامة، من خلال أجهزة وهيئات تمارس مهام الرقابة وتسمى هذه العملية بالضبط الاقتصادي.

وللتوسع أكثر سنتناول تعريف الضبط الاقتصادي (المطلب الأول)، وتطور الضبط الاقتصادي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعريف الضبط الاقتصادي

إن التطور المتزايد للتغيرات والتحولات الاقتصادية في العالم أدى إلى التوجه نحو النظام الاقتصادي الحر الأمر الذي ترتب عليه انسحاب الدولة من احتكار ممارسة النشاط الاقتصادي وفتح المجال أمام القطاع الخاص للمنافسة في إنتاج السلع والخدمات لتحقيق الجودة. وبالتالي فإن دور الدولة قد تغير من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة تسهر على تقوم بالإشراف على القطاعات الاقتصادية والسهر على تحقيق النظام العام الاقتصادي من خلال مجموعة من الوسائل والآليات التي تهدف لحماية النشاط الاقتصادي من الأعمال غير المشروعة، وحماية قواعد المنافسة والمستهلك.

إن ضبط النشاط الاقتصادي من الجانب الاقتصادي والقانوني يرتكز أساسا على زاويتين، الزاوية الأولى تتمثل في التحرير وفتح المجال الاقتصادي والمالي للمنافسة، أي تحرير التجارة والصناعة، وما نتج عنه من انسحاب تدريجي للدولة من الحقل الاقتصادي والمالي، وجذب الاستثمارات وتحرير للتجارة الخارجية، أي تحرير المنافسة الحرة، وذلك في

إطار حظر الممارسات المقيدة للمنافسة ومراقبة التجمعات الاقتصادية وتكريس التحكيم التجاري الدولي. ومن زاوية ثانية حلول الضبط الاقتصادي محل التوجيه الاقتصادي عن طريق إحداث سلطات ضابطة للنشاط الاقتصادي والمالي، وهو ما يهدف إلى تكريس أحد المبادئ الأساسية لاقتصاد السوق المتمثل في ضمان الفصل بين الدولة كمتعامل والدولة بصفتها ضابط للسوق على مستوى الجهاز الإداري¹.

الفرع الأول: التعريف اللغوي للضبط

التعريف اللغوي للضبط وهو لزوم الشيء وحبسه ضبط عليه وضبطه يضبط، والضبط لزوم الشيء لا يفارقه وضبط الشيء حفظه بالحزم، والرجل ضابط أي حازم ورجل ضابط وضبطي بمعنى قوي شديد، ورجل أضبط أي يعمل بيديه جميعاً².
والتعريف الاصطلاحي للضبط من مصطلح انجليزي régulation لها معنيين المعنى الأول وهي القاعدة والتعليمة التي تضعها السلطة، أما المعنى الثاني هو ضبط العمل أو التصرف. فمن خلال هذه التعريفات نستخلص أن الضبط هو مجموعة من القواعد التي تضعها السلطة للرقابة على أعمال معينة³.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للضبط

يعرفه الأستاذ Jacques chevalier أن للضبط مفهومين، فالمقصود الأول يقوم على تحليل المعطيات التي من خلالها يستطيع المجتمع ضمان المحافظة على تناسقه وتماسكه الاجتماعي وبقائه واستمراره بالرغم من التنوع وتعدد المصالح المتواجدة بداخله.

أما المقصود الثاني للضبط فيقوم على تحليل العمليات التحولاتية التي تعرفها المجتمعات الحالية، التي تفرض وجود آليات تكون أكثر مرونة لتحقيق الترابط والاندماج الاجتماعي⁴.

¹ منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016.

² ابن منظور، لسان العرب، ط.5، دار المعارف، القاهرة، 1998، ص2549.

³ وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2007، ص134.

⁴ Jacques chevalier, **la régulation juridique en question**, revue droit et société, n 49 2001 .http //www, reds.msh, paris, h, p 827

وقد عرفته M-Frison roche على أنه فرع قانوني جديد يعبر عن علاقة جديدة بين القانون والاقتصاد فهو يضم مجموعة من القواعد الخاصة بضبط القطاعات الاقتصادية التي تعجز أن تحقق توازن بنفسها وذلك في إطار تنافسية¹. يضع الأستاذ Timis Gérard فكرة الضبط في نظرية القانون على أنها تعبر عن تحول النظام القانوني الذي تميز بالانتقال من القانون المجرد إلى القانون الواقعي أين تترك القاعدة العامة مجالاً واسعاً للهيئات المكلفة بتحديد تطبيقها، ويقاسمه الرأي الأستاذ Yves GAUDEMET الذي يرى بأن الضبط بلا منازع شيء جديد ومقاربة جديدة لوظائف وطرق إنتاج القواعد القانونية، وكذلك باعتباره نوع من المرونة والواقعية وعلاج أعلنت عنه السلطات العامة، ويمثل الضبط النموذج الحديث للتدخل الإداري، فهو ليس مجرد لغة جديدة، فالضبط يعبر عن وظائف تقليدية للدولة لكن بصورة مختلفة. أما بالنسبة للأستاذ Jacques Chevallier فالضبط يصور بملامح قانون متعدد، بظهور وتطور منتجين جدد للضبط².

المطلب الثاني: تطور الضبط الاقتصادي

لقد عرفت الدول الأنجلو سكسونية سلطات الضبط المستقلة من خلال نموذجين، هما النموذج الأمريكي وذلك من خلال الوكالات المستقلة، والنموذج البريطاني من خلال المنظمات غير الحكومية شبه المستقلة. لقد كان أول ظهور لسلطات الضبط الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1889 وذلك بعد إنشاء لجنة التجارة «Interstate commerce commission» أما في بريطانيا فظهرت تحت تسمية الكونغوس «Quangos أي Quasi Autonomous وهي المنظمات الغير حكومية الشبه مستقلة كالتى انتشرت بعد الحرب العالمية الثانية، عادة ما تتخذ شكل دواوين³.

أما الظهور الحديث للمصطلح كان في أواسط القرن 19 و يشار به إلى ضمان السير الصحيح لنظام معقد. "Le fonctionnement correct d'un système complexe" أما

¹ M. frison roche, *Définition de droit de la régulation économique*, Dalloz, 2004, n2, p128

² بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة بجاية، الجزائر، 2016، ص 07.

³ بري نور الدين، المرجع السابق، ص 08.

المعنى الاستعمالي للمصطلح، فهو من أصل اقتصادي حيث تطور في البلدان الأنجلوساكسونية وهو يعني تدخل الهيئات العامة خاصة الفيدرالية منها لمراقبة بعض الأنشطة الاقتصادية من أجل تصحيح الاختلالات التي تمس السوق، مثل الاحتكارات في الولايات المتحدة الأمريكية¹.

الفرع الأول: الضبط الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع الأمريكي، اصطلاح تسميات مختلفة على السلطات الإدارية

"Offices" أو مكاتب "Conseils" أو مجالس "Commission" المستقلة، مثل لجان وتم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة بالولايات المتحدة الأمريكية في جو تنازعي وخاصة عند تدخل الرئيس الأمريكي " روزفلت " في إنهاء مهام رئيس إحدى سلطات الضبط، هذا التصرف الذي اعتبره الكونغرس بمثابة مساس باستقلالية هذه الهيئات و لم ينته هذا النزاع إلا بإصدار المحكمة العليا قرارا سنة 1935 والذي جاء فيه "أن إنهاء عضو من إحدى الوكالات المستقلة من طرف الرئيس الأمريكي، قبل انتهاء عضويته القانونية يعد عملا غير مشروع، و جاء في القرار أيضا أنه "فيما يخص اختيار الأعضاء فإن الكونغرس حر في ممارسة ذلك و دون تصريح من أعضاء الإدارة الأمريكية و في هذا السياق فإنه لم يخالف القواعد الدستورية"².

الفرع الثاني: الضبط الاقتصادي في بريطانيا

لقد تم إنشاء سلطات الضبط في بريطانيا حديثا مقارنة مع النظام الأمريكي وكان يصطلح عليها باسم « qungos » ويقصد بها المنظمات الغير الحكومية الشبه مستقلة والتي أنتشرت بعد الحرب العالمية الثانية، عادة ما تتخذ شكل دواوين وهي

¹ بري نور الدين، المرجع السابق، ص04.

² قوراري المجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق تلمسان، الجزائر،

ديوان ضبط المياه، ضبط الكهرباء، ضبط الغاز، ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية والغاية من إنشاء هذه الدواوين هي:

- رغبة الحكومة في تقليص حجم المرافق العامة واهتمام الوزارة بالمسائل الاستراتيجية.

- كسب ثقة المواطنين وحل مشاكلهم من خلال هذه الهيئات والدواوين¹.

تتميز سلطات الضبط الاقتصادي عن غيرها من الهيئات الإدارية التقليدية. ولا سيما خاصية الاستقلالية التي كانت موضوع نقاش كبير ببريطانيا. علما أن الفقه الإنجليزي، ومنهم الفقيه "HOWARD MACHIN" كيف هذه الاستقلالية بأنها نسبية، على أساس أن صلاحية تعيين أعضاء هذه المنظمات شبه الحكومية من اختصاص الوزير².

تتميز سلطات الضبط الاقتصادي في النظام البريطاني من ميزتين وهما³:
- أن سلطات الضبط الاقتصادي تشكل سلطات منفردة ومستقلة فالمدير العام يتخذ القرار بمفرده دون رجوعه للمستشارين أو خضوعه أو تبعيته لأي سلطة رئاسية أو وصاية بالرغم من تعيين هؤلاء المدراء من طرف الحكومة.

- يتم الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة أما الهيئة المكلفة بالمنافسة.
الفرع الثالث: سلطات الضبط الاقتصادي في فرنسا.

لقد استوحى المشرع الفرنسي فكرة السلطات الإدارية المستقلة من النموذج الأمريكي أو البريطاني تحت تسمية "Independent regulatory agency" ورافق ظهور السلطات الإدارية المستقلة بفرنسا الشك والريبة في ممثلي الشعب الفرنسي، وكذا السعي لتحسين العلاقة الوظيفية بين الإدارة والمتعاملين معها وكذا تقديم أحسن الخدمات للمرتفقين⁴.

¹ وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 12

² قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 18.

³ حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 200، ص 09.

⁴ قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 19.

فلقد تم استحداث أول لجنة في النظام الفرنسي واعتبارها سلطة إدارية "gouvernemental organisation" مستقلة هي لجنة الرقابة على البنوك والتي تم إنشاؤها في عام 1941، إلى جانب هذه اللجنة كانت هناك سلطات إدارية لكن لم يكتفِها المشرع الفرنسي صراحة نذكر منها لجنة عمليات البورصة التي تأسست سنة 1967 وكذلك وسيط الجمهورية الذي تأسس سنة 1973. وما يمكن ملاحظته أن أول مرة أطلق فيها المشرع الفرنسي عبارة السلطة الإدارية المستقلة كان في ظل تشريع 06 يناير 1978 المسى تشريع " الإعلام والحريات " وكان ذلك بمناسبة إنشاء اللجنة الوطنية للإعلام والحريات. وقد أطلق المشرع الفرنسي صراحة صفة السلطات الإدارية المستقلة على ثلاثة منظمات بعد عام 1978 وهي¹:

لجنة الشفافية وتعددية الصحافة
Commission pour la presse
transparence et le pluralisme

والتي تم إنشاؤها بالقانون رقم 84-937 المؤرخ في 23 أكتوبر 1984 .

لجنة الوطنية للاتصالات والحريات
commission nationale de la communication et des libertés
التي أنشئت سنة 1986.

- المجلس الأعلى للسمعي البصري
Le conseil supérieur de l'audiovisuel

المنشأ بالقانون رقم 89-25 المؤرخ في 17 جوان 1989 .

أن مرحلة السبعينات بفرنسا عرفت إنشاء العديد من السلطات الإدارية المستقلة، ويرجع سبب ذلك إلى أن هذه المرحلة ميزها زوال بعض التنظيمات الإدارية التقليدية، 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 القمعية².

الفرع الرابع: سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

لقد عرفت الجزائر أزمة اقتصادية بسبب انخفاض أسعار البترول سنة 1989 مما أدى إلى عجز في الميزان التجاري وارتفاع نسبة المديونية بسبب تدهور الوضع

¹ منصور داود، المرجع السابق، ص 78.

² منصور داود، المرجع السابق، ص 79-80.

الاقتصادي الأمر الذي أدى لضرورة مراجعة السياسة الاقتصادية من خلال تحرير السوق والتجارة الخارجية وتبني سياسة تنمية ترفع الاقتصاد الوطني.

إن التحول في النظام الاقتصادي يفرض الدولة عدم التدخل في الشؤون الاقتصادية كما كانت في ظل النظام الاشتراكي، وهو ما يقتضي انتهاج نظام جديد من خلال استحداث وإنشاء هيئات مستقلة م تقوم بضبط النشاطات الاقتصادية والمالية ولا تندرج ضمن هيئات التنظيم الإداري المركزي واللامركزي¹.

ولقد اعتمد المشرع الجزائري على النموذج الفرنسي في إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي حيث أنشأ أول هيئة إدارية مستقلة سنة 1990 المتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام²، وتم بعده إنشاء العديد من الهيئات الإدارية المستقلة من أهمها مجلس النقد والقرض سنة 1990³، وتم إنشاء لجنة تنظيم عملية البورصة ومراقبتها سنة 1993⁴، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز⁵، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه⁶، ومجلس المنافسة⁷ وسلطة ضبط السمعي البصري⁸.

لقد انتهج المشرع الجزائري إلى استحداث وإنشاء هيئات مستقلة للقيام بضبط الأنشطة الاقتصادية والمالية بسبب عدم تكيف وتأهيل المؤسسات التقليدية لسد

¹ وليد بوحلمين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015، ص 23.

² عماد صوالحيه، السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة العربية، دار النشر E-kutub Ltd، لندن، 2000، ص 41.

³ قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض ملغى بموجب الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 26/08/2003 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 52 مؤرخة في 27/05/2003.

⁴ المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 34 مؤرخة في 23/05/1993.

⁵ قانون رقم 02-01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 08 المؤرخة في 06/02/2002.

⁶ قانون رقم 05-12 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 60 المؤرخة في 04/09/2005.

⁷ أمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2013 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية العدد 43 المؤرخة في 20/07/2003.

⁸ قانون رقم 14-04 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية العدد 16 المؤرخة في 23/03/2014.

الاحتياجات الجديدة لمواجهة متطلبات الواقع المتجدد، وذلك من خلال هيئات وآليات تختلف عن وسائل الحماية التي كانت تتدخل من خلالها الدولة لحماية الحقوق سواء كانت هيئات تنفيذية أو قضائية أو تشريعية¹.

خول المشرع الجزائري لسلطات الضبط الاقتصادي مجموعة من المهام والصلاحيات الحساسة التي لها أهميتها من حيث الرقابة واتخاذ القرارات وتطبيق العقوبات ولم يعهد لها إلى الهيئات والسلطات التقليدية في الدولة².

المبحث الثاني: آليات تفعيل استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي

تقوم سلطات الضبط بالرقابة على المؤسسات الاقتصادية العمومية والخاصة في ممارستها للأنشطة الاقتصادية والمالية، وذلك من حيث احترامها للقوانين والتنظيمات التي تضمن الحفاظ النظام العام الاقتصادي وحماية المصلحة العامة. فسلطات الضبط الاقتصادي أو كما تسمى بالسلطات الإدارية المستقلة تساهم في رقابة مشروعية الأنشطة الاقتصادية وتطبيق العقوبات على المخالفين.

إن ممارسة سلطة الضبط التي تمارسها الهيئات المكلفة بها تتطلب تكريس الاستقلال العضوي لسلطات الضبط الاقتصادي (المطلب الأول)، تفعيل الاستقلال الوظيفي والمالي لسلطات الضبط الاقتصادي لسلطات الضبط الاقتصادي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تكريس الاستقلال العضوي لسلطات الضبط الاقتصادي

إن تمتع سلطات الضبط بالشخصية المعنوية أمر لا يدل على تحقق الاستقلالية بمفهومها القانوني، وذلك بالنظر لتشكيلها من حيث أعضائها وكيفية ممارسة صلاحياتها ومهامها، فلا يمكن تحقيق الاستقلالية مع وجود تبعية من حيث تعيين أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي.

¹ خوشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2015، ص 65.

² لخضر زازة علي سعودي، سلطات الضبط الاقتصادي ومهامها، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 06، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمارثليجي بالأغواط، 2017، ص 28

الفرع الأول: تشكيلة بعض سلطات الضبط الاقتصادي في النظام الجزائري

إن للاستقلالية العضوية لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي خصائص فرضها واقع الإصلاحات التي انتهجتها الدولة بعد انسحابها من الحقل الاقتصادي والمالي هذه الخصائص هي معايير تزيد من ترسيخ الأمن القانوني من الناحية الشكلية بين السلطة الضابطة ومؤسسات الدولة من جهة؛ وتجسيد الأمن الاقتصادي من الناحية الموضوعية بين السلطة الضابطة والمتعاملين الاقتصاديين من جهة أخرى. وتتمثل هذه المعايير خصوصا في النظام القانوني الهيكلي عموما لا سيما فيما يتعلق بالتركيبية والتشكيلة البشرية وأسلوب تعيين الأعضاء، والنظام القانوني للأعضاء خصوصا من حيث الأحكام المتعلقة بعهدتهم وخضوعهم لمبدأ الحياد.

بالرغم من تعدد وتنوع سلطات الضبط الاقتصادي يمكننا الأخذ بعينة منها لمراعاة تشكيلة أعضائها، فعلى سبيل المثال نجد مجلس المنافسة من أهم سلطات الضبط الاقتصادي بسبب المجال المخصص له في الحياة الاقتصادية ولقد أقر له المشرع أهمية من خلال قانون المنافسة. حيث يتشكل من تسعة أعضاء منهم عضوان يتم تعيينهم من بين القضاة الذين عملوا أو يعملون لدى مجلس الدولة أو المحكمة العليا أو مجلس المحاسبة، والأعضاء السبعة الآخرون يتم اختيارهم من بين الكفاءات المعروفة في المجال القانوني والاقتصادي وفقا لنص المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم¹.

أما سلطة ضبط السمعي البصري فتتشكل من تسعة أعضاء يعينون بمرسوم رئاسي حيث يعين رئيس الجمهورية خمسة أعضاء من بينهم الرئيس وعضوين يقترحها رئيس مجلس الأمة وعضوين يقترحهما رئيس المجلس الشعبي الوطني بشرط أن لا يكونوا برلمانيين وذلك بموجب نص المادة 57 من القانون رقم 04-14².

ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها واصطلح عليها المشرع بسلطة ضبط مستقلة تتشكل من الرئيس وستة أعضاء قاض يعينه وزير العدل، عضو يقترحه الوزير المكلف بالمالية، أستاذ جامعي يقترحه الوزير المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي، عضو يقترحه محافظ بنك الجزائر، عضو يتم اختياره من بين المسيرين للأشخاص

¹ أمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2013 المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق.

² قانون رقم 04-14 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، المصدر السابق.

المعنوية المصدرة للقيم المنقولة، عضو يقترحه المصف الوطني للخبراء المحاسبين ومحافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين وهذا وفقا لنص المادة 22 من القانون رقم 04-03¹.

الفرع الثاني: تعيين أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي وأثره على تحقيق الاستقلالية

فلاحظ من خلال تشكيلة أعضاء بعض وأهم سلطات الضبط الاقتصادي السابق ذكرها أنهم معينون من طرف السلطة التنفيذية وعن قطاعات مختلفة، ولكننا لم نجد أي سلطة لها أعضاء منتخبين يمثلون الكفاءات المختصة أولهم علاقة بالميدان الاقتصادي من حيث الخبرة حسب طبيعة كل سلطة، ولذلك فإن القول بالسلطات المستقلة لها مدلولها القانوني، فمصطلح الاستقلالية باللفظ الصريح له معناه القانوني من حيث التركيبة البشرية أو التشكيلة.

إن التقارب بين وظيفة سلطات ضبط النشاط الاقتصادي ووظيفة السلطة القضائية يعد عاملا في إشراك أعضاء ذات صفة قضائية، لأن السلطة القضائية تتميز باستقلاليتها عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فإن وجود فئة ذات طابع قضائي يفترض استقلالية سلطات ضبط النشاط الاقتصادي لزاما، بالإضافة إلى اعتباره ضمانا أساسية إن هذا الجانب الإيجابي الذي يمنحه إشراك قضاة في تشكيلة سلطات ضبط النشاط الاقتصادي المتمثل في تعزيز الاستقلالية، له جانب آخر سلبي كونه يحدد الطبيعة القانونية القضائية لهذه السلطات وهو ما يتعارض مع الطبيعة الإدارية لهذه السلطات².

المطلب الثاني: تفعيل الاستقلال الوظيفي والمالي لسلطات الضبط الاقتصادي

لقد أكد المشرع الجزائري على استقلالية هذه السلطات بالنص الصريح في النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بتشكيلها وسيرها غير أنه يوضع هذه الهيئات

¹ قانون رقم 04-03 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخة في 19/02/2003.

² منصور داود، المرجع السابق، ص145.

تحت تصرف السلطة التنفيذية هذا من جهة؛ ومن جهة أخرى يؤكد على استقلالها المالي ولكنها تعتمد على اعانات من ميزانية الدولة وهذا ما يتناقض مع فكرة الاستقلالية

الفرع الأول: الاستقلال الوظيفي لسلطات الضبط الاقتصادي

إن استقلالية سلطات الضبط من الناحية القانونية تتطلب التمتع بالشخصية المعنوية، فهي مستقلة عن الأشخاص المكونين، فيجب أن يكون لها ممثل قانوني واسم ومقر وحق التقاضي والذمة المالية المستقلة. إن استقلالية أعضاء سلطات الضبط يكون من خلال ضمانات قانونية تكفل لهم الاستقلالية في ممارسة مهامهم وصلاحياتهم للقيام بالرقابة الفعالة على المؤسسات والشركات التابعة لاختصاص السلطة، واتخاذ القرارات المناسبة مع النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بضبط الأنشطة الاقتصادية والمالية.

يجب أن تمارس سلطات الضبط الاقتصادية مهام الرقابة دوت تدخل السلطة التنفيذية أو أن تحل محلها، كما هو الشأن بالنسبة لمجلس المنافسة حيث أنه لا يمكنه الترخيص في بعض الحالات إلا بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة¹، كما نصت المادة 21 من قانون المنافسة "يمكن أن ترخص الحكومة تلقائيا إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو بناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة وذلك بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع"².

لا يمكن القول باستقلالية سلطات الضبط الاقتصادي إلا بالغياب التام لجميع أنواع الرقابة السلمية والوصاية، وذلك بغض النظر كونها تتمتع أو لا تتمتع بالشخصية القانونية لكون هذه الأخيرة لا تعتبر معيارا حاسما وفعال لقياس درجة هذه الاستقلالية، بالإضافة إلى عدم تلقي أية أوامر أو تعليمات في سياق تحديده لمفهوم السلطات الإدارية المستقلة من الحكومة، وهذا ما عبر عنه الأستاذ Biger Guy حيث اعتبرها هيئات إدارية أوكل لها قدرة التصرف والعمل نيابة عن الدولة بدون أن تكون تابعة للحكومة. إن

¹ المادة 19 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 المتعلق بالمنافسة، المصدر السابق

² الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، نفس المصدر.

استقلالية سلطة الضبط هي في الأساس استقلالية في ممارسة المهام، وهذا مرتبط بغياب الرقابة السلمية¹.

بالرغم من استحداث سلطات الضبط الاقتصادي إلا أن السلطة التنفيذية لا زالت تتدخل بشكل قانوني من خلال التقارير السنوية التي ترفعها سلطات الضبط الاقتصادي سنويا إلى السلطة التنفيذية وهذا ما يشكل استقلالية نسبية على الصعيد الوظيفي أساسا من خلال الرقابة الحكومية على النشاطات السنوية، النظام الداخلي، الاستقلال المالي النسبي، وهذا ما يترتب عنه التدخل الوظيفي للسلطة التنفيذية.

الفرع الثاني: تجسيد الاستقلال المالي لسلطات الضبط الاقتصادي

تقوم استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي على التمتع بالشخصية المعنوية ومن أهم النتائج المترتبة عليها الذمة المالية المستقلة لهذا الشخص وهذا من الناحية القانونية، غير أنه من الناحية العملية والواقعية فنجد هذه السلطات تعتمد على إعانات مالية من طرف الدولة بسبب عدم وجود موارد ومداخيل مالية مستقلة تخضع لتسييرها، وهذا ما يثير العديد من الإشكالات بالنسبة لتحقيق الاستقلالية المالية التي يترتب عنها التأثير في ممارسة مهامها وصلاحياتها بشكل مستقل.

ويعد الاستقلال المالي الركيزة الأساسية التي تعتمد عليها المؤسسة أو الهيئة في تسيير شؤونها، وذلك من خلال امتلاك هذه الهيئات لمصادر تمويل ميزانيتها خارج عن الإعانات التي تقدمها الدولة، وكذا استقلاليتها في وضع وتنفيذ سياستها المالية بالإضافة إلى الاستقلالية في تسييرها، وحتى يتحقق هذا لا بد من أن تتطابق الوضعية المالية لسلطة الضبط مع محتواه².

رغم الاعتراف لبعض السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلال المالي من حيث مصادر التمويل، إلا أنه في حقيقة الأمر لا مكان لمثل هاته الاستقلالية على أرض الواقع، وعلى سبيل المثال نذكر مجلس المنافسة حيث نصت المادة 07 على أنه "تسجل ميزانية

¹ZOUAIMIA Rachid, **Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique**, édition Houma, Alger, 2005, p 25.

² بوجملين وليد، المرجع السابق، ص 99.

المجلس بعنوان ميزانية وزارة التجارة تطبيقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها. الرئيس هو الأمر بصرف ميزانية المجلس¹.

كما نجد لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها من بين سلطات الضبط الاقتصادي والتي تتمتع بالاستقلال المالي، إلا أنه ليس استقلالاً مطلقاً، نتيجة التأثيرات التي تمارسها الدولة والتي تظهر من جانبين²:

- لا يقتصر تمويل اللجنة على مواردها فقط، وإنما تعتمد كذلك على إعانات التسيير التي تخصص لها من ميزانية الدولة، مما يؤدي بالدولة إلى ممارسة نوع من الرقابة على هذه الإعانات.

- تولى السلطة التنفيذية مهمة تحديد قواعد أساس هذه الأتاوى وحسابها، بالتالي التقليل من حرية اللجنة في تسيير ميزانيتها، والتأثير على استقلالها المالي.

خاتمة

لقد عرف دور الدولة تطوراً ملحوظاً من الدولة المتدخلة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية إلى الدولة الضبطية ذات المفهوم المحايد، وهو دور تطلب إيجاد الوسائل الضرورية للمؤسسات العمومية والقطاع الخاص للقيام به، كما تطلب استعمال تقنيات حديثة تتماشى وهذا الدور. ولضمان سير هذه المؤسسات بالنزاهة الضرورية، ولضمان تحقيق الأهداف المرجوة من خلال إعادة توازن السلطات، والعمل على احترام نصوص القانون، تم خلق سلطات ضبط النشاط الاقتصادي بغرض ضبط المجالات الاقتصادية والمالية والعمل على شرعية النشاطات المتعلقة بها.

¹ مرسوم تنفيذي رقم 241-11 المؤرخ في 10/07/2011 الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 39 المؤرخة في 13/07/2011.

² بن ساحة يعقوب بن الأخضر محمد، إشكالية استقلالية السلطات الإدارية في ظل التحولات الاقتصادية للدولة الجزائرية، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل للبحث العلمي، العدد 29 ص 11. تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 25/12/2021 على الساعة 22:00

غير أن فعالية سلطات الضبط الاقتصادي أو كما يسميها البعض بالسلطات الإدارية المستقلة تتطلب مجموعة من الضمانات القانونية التي تكفل لها حماية النظام العام الاقتصادي وتحقيق المصلحة العامة، وذلك لن يتحقق إلا بالاستقلالية القانونية والفعالية لأعضاء هذه السلطات من جهة؛ والاستقلال الوظيفي والمالي من جهة أخرى. إن الاستقلال العضوي يشترط أن يكون تشكيل أعضاء سلطات الضبط غير معينين من طرف الحكومة أو السلطة الإدارية الخاصة بهذا القطاع، بل يجب أن يكونوا منتخبيين لأن الانتخاب يضمن استقلالية أعضاء هذه السلطات، غير أنه يجب أن يشترط في القوانين والتنظيمات شروط الترشح من ذوي الكفاءة والخبرة والنزاهة في القطاع الذي تشرف عليه سلطة الضبط الاقتصادي.

ومن خلال النتائج المستخلصة من هذه الدراسة نقترح التوصيات التالية:
- يجب على المشرع الجزائري العمل بالمدلول القانوني لاستقلالية سلطات الضبط الاقتصادي أو كما يصطلح عليها بالسلطات الإدارية المستقلة من خلال تفعيل الاستقلالية

- ضرورة تعديل المواد القانونية المتعلقة بتشكيلة هيئات الضبط الاقتصادي لتكريس الانتخاب الجزئي على الأقل لتشكيلة هذه الهيئات ولا تقتصر على التعيين فمثلا سلطة الضبط السمعي البصري في نص المادة 57 من قانون النشاط السمعي البصري، والمادة 22 من قانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة المتعلقة بتعيين أعضاء لجنة القيم المنقولة ومراقبتها.

- منح الاستقلالية المالية الفعلية لهيئات الضبط الاقتصادي وذلك بتخصيص موارد مالية تصرف بها الهيئة بشكل مستقل، بمعنى لها ميزانية خاصة بها ولا تمول من طرف ميزانية الدولة، بإلغاء المواد المتضمنة هذا الأمر على سبيل المثال مجلس المنافسة في نص المادة 07 من قانون المنافسة.

- توسيع صلاحيات سلطات الضبط الاقتصادي إلى منح الرخص وتطبيق العقوبات الإدارية والمالية دون تدخل السلطة التنفيذية، وهو ما لا نجده في بعض النصوص كقانون النشاط السمعي البصري.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا / قائمة المصادر:

أ - القوانين:

1- قانون رقم 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض ملغى بموجب الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 26/08/2003 المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 52 مؤرخة في 27/05/2003.
2- قانون رقم 02-01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 08 المؤرخة في 06/02/2002.

3- قانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/02/2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 11 المؤرخة في 19/02/2003.
4- أمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2013 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية العدد 43 المؤرخة في 20/07/2003.

5- قانون رقم 05-12 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 60 المؤرخة في 04/09/2005.
6- قانون رقم 14-04 المؤرخ في 24/02/2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، الجريدة الرسمية العدد 16 المؤرخة في 23/03/2014.

7- المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 34 مؤرخة في 23/05/1993.
8- المرسوم تنفيذي رقم 11-241 المؤرخ في 10/07/2011 الذي يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسياره المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية العدد 39 المؤرخة في 13/07/2011
ثانيا / قائمة المراجع:

أ- الكتب:

1- ابن منظور، لسان العرب، ط5، دار المعارف، القاهرة، 1998، ص2549.
2- بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة بجاية، الجزائر، 2016.
3- وليد بوحلمين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، 2015.
4- حنفي عبد الله، السلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
5- عماد صوالحيه، السلطات الإدارية المستقلة في الأنظمة العربية، دار النشر E-kutub Ltd، لندن، 2000.

ب- الكتب باللغة الأجنبية:

1-M. frison roche, **Définition de droit de la régulation économique**, Dalloz, 2004

2-ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique*, édition Houma, Alger, 2005

ب- الرسائل الجامعية:

1--خرشي إلهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سطيف، 2015.

2-منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر، 2016.

3-قوراري المجدوب، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق تلمسان، الجزائر، 2010.

4-وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر، 2007.

ج- المقالات في المجلات:

1-لخضر زازة، علي سعودي، "سلطات الضبط الاقتصادي ومهامها"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، المجلد 03، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمارثليحي بالأغواط، 2017، ص 24 ص39.

د- المقالات على مواقع الانترنت:

1-بن ساحة يعقوب بن الأخضر محمد، "إشكالية استقلالية السلطات الإدارية في ظل التحولات الاقتصادية للدولة الجزائرية"، مجلة جيل للدراسات السياسية والعلاقات الدولية، مركز جيل للبحث العلمي، العدد 29 ص 11. تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 2021/12/25 على الساعة 22:00
<https://jilrc.com/>

2- Jacques chevallier, *"la régulation juridique en question"*, revue droit et société, n 49 / 2001. [http //www, reds.msh ,paris](http://www.reds.msh.paris) ,