استقلالية أعضاء مجلس المنافسة

بومقواس أحمد

طالب دكتوراه، جامعة الأغواط

بن داود محمد ياسين مختار

طالب دكتوراه، جامعة الأغواط

مقدمة.

إن تحول النظام الاقتصادي الجزائري من النظام الاشتراكي والتوجه نحو النظام الليبرالي بموجب المرسوم رقم 1988/88 المتضمن إلغاء الأحكام التنظيمية التي تخول المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادي التفرد بأي نشاط أو احتكار للتجارة [1]، يفرض معه تحول البنية المؤسساتية للدولة ، والانتقال من مرحلة الدولة المتدخلة إلى مرحلة الدولة الضابطة ، وهذا بإنشاء هيئات مستقلة عن الدولة تضبط الحركة الاقتصادية للسوق الوطنية وتنظمها في إطار قانوني معين أساسه الدستور والقوانين ...

ومن بين أهم الهيئات التي ظهرت للوجود في الجزائر بفعل هذا التحول هو مجلس المنافسة ، وتكمن مهمته في ضمان السير الحسن للمنافسة وتشجيعها في المناطق الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة بما فيها الكفاية [2] .

ولأداء هذه المهام يجب أن يكون لمجلس المنافسة موارد بشرية متخصصة ومستقلة عن السلطة التي عينتهم وهذا من اجل تحقيق الغاية التي أنشئ من اجلها ، إضافة لهذا فيذهب الكثير من القانونيين إلى أن استقلالية أعضاء مجلس المنافسة وممارستهم لمهامهم دون تدخل من اي سلطة كانت سوف يعكس بالإيجاب على عمل المجلس نفسه فيقوم بمهامه بكل شفافية وحياد ...

ومن هذا التقديم نقترح الإشكالية الآتية :

ما مدى استقلالية أعضاء مجلس المنافسة ؟

وسوف نقوم بالإجابة على هذه الإشكالية من خلال المبحثين الآتيين :

المبحث الأول : الاستقلالية العضوية لأعضاء مجلس المنافسة .

المبحث الثاني : الاستقلالية الوظيفية لأعضاء مجلس المنافسة .

المبحث الأول : الاستقلالية العضوية لأعضاء مجلس المنافسة

إن تراجع دور الدولة في مجال المنافسة ، وحلول مجلس المنافسة محلها وإعطائه صلاحيات كبيرة لا يعني بالضرورة عدم تبعيته للحكومة ، خاصة وان جميع اعضائه معينون بمرسوم رئاسي ، لذلك لا يمكن القول بأنها سلطة مستقلة بصفة مطلقة ، ومن

هذا سوف ندرس في هذا المبحث استقلالية أعضاء مجلس المنافسة من حيث تعيينهم (المطلب الأول) ومن حيث إنهاء مهامهم (المطلب الثاني)

المطلب الأول : من حيث تعيينهم

يتشكل مجلس المنافسة من 12 عضوا مقسمين كالآتي :

- (06) أعضاء من الشخصيات الحائزين على شهادة الليسانس على الأقل وخبرة مهنية لمدة 08 سنوات في المجال القانوني أو الاقتصادي والتي لها مؤهلات في مجال المنافسة والتوزيع والاستهلاك والملكية الفكرية .
- (04) أعضاء يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين على شهادات جامعية ولهم خبرة مهنية مدة 05 سنوات على الأقل في مجال الإنتاج ، والتوزيع ، والحرف ، والخدمات ، والمهن الحرة
- (02) عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلك .[3]

ويعين الأعضاء السالف ذكرهم بموجب مرسوم رئاسي [4] كما يعين رئيس المجلس من الفئة الأولى ، أما نائباه فيعينان من الفئتين الثانية والثالثة على التوالي [5]

ومنه فمجلس المنافسة تتنوع تشكيلاته إلى 3 فئات مع تباين في العدد لكل فئة ، حيث تشتمل الفئة الأولى فئة القانونيين والاقتصاديين ، أما الفئة الثانية تتكون من فئة المهنيين ، أما الفئة الثالثة فهي تشمل فئة الجمعيات المتخصصة بحماية المستهلك .

والملاحظ هو غياب فئة القضاة الذين كانوا من اعضائه سابقا ، حيث كان لهم النصيب الأكبر في تشكيلاته في الأمر 06/95 المؤرخ في 25 جانفي الذي انشأ مجلس المنافسة حيث كان ينص على أن مجلس المنافسة يتكون من 05 قضاة من المحكمة العليا أو جهات قضائية أخرى أو مجلس المحاسبة بصفتهم قضاة أو أعضاء [6] ، ثم تقلص العدد إلى عضوين (02) وهذا بموجب الأمر 03/03 [7] ، ثم انعدم القضاة المكونين لمجلس المنافسة سنة 2008 وهذا بموجب القانون 12/08 ، وبهذه التعديلات اختلفت تشكيلة مجلس الدولة الجزائري عن نظيره في فرنسا والذي يشكل فيه القضاة اكبر نسبة حيث يتشكل مجلس المنافسة الفرنسي من 17 عضو وعدد القضاة هم 08 أعضاء [8] والذين هم من هرمي القضاء العادي والإداري .

ويذهب البعض إلى أن المشرع بإقصائه فئة القضاة من تشكيلة مجلس المنافسة الجزائري هدفه استبعاد الصفة القضائية له ، خاصة وانه أكد على طابعها الإداري [9] مع الإشارة إلى أن رئيس مجلس المنافسة كان يعين من بين القضاة الذين مارسوا وظائفهم إما في المحكمة العليا أو مجلس المنافسة أو هيئة قضائية أخرى وهذا بموجب الأمر 06/95 السالف الذكر .

بالإضافة لذلك فان هذا التنوع قد يؤدي بمجلس المنافسة إلى حياده واستقلاليته وممارسة مهامه بكل شفافية ، الأمر الذي يجعل قراراته محل قبول ، إلا أن تركيز تعيينهم في يد شخص واحد وهو رئيس الجمهورية قد يجعل من توازنه محل نظر ، وذهب البعض في تفسيره لهذا انه يعد مظهرا من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في تنظيم المجلس [10]

إن تعيين مجلس المنافسة بهذه الطريقة لا تجسد الاستقلالية لذلك يجب تنويع طرق التعيين أو على الأقل عدم تركيزها في شخص واحد والمتمثل في رئيس الجمهورية ، بل يجب إشراك أشخاص آخرين أو هيئات أخرى .

المطلب الثاني : من حيث انهاء مهامهم

تنص المادة 2/25 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بموجب القانون 12/08 على ((... وتنهى مهامهم بنفس الأشكال))

وتنص المادة 25/ 4 من نفس القانون على : ((يتم تجديد عهدة اعضاء مجلس المنافسة كل 4 سنوات في حدود نصف اعضاء كل فئة من الفئات المذكورة أعلاه))

كما تنص الفقرة الأخيرة من المادة 24 من القانون 05/10 المعدل للأمر 03/03 على ((يمكن ممارسة اعضاء مجلس المنافسة وظائفهم بصفة دائمة))

إن هاته المواد قد تمس باستقلالية أعضاء مجلس المنافسة وتجعلهم غير محايدين في ممارسة وظائفهم ، حيث يكون همهم الوحيد هو ارضاء السلطة التي عينتهم وهذا من اجل البقاء في منصبهم وابعاد اسمائهم من التجديد الذي يجريه رئيس الجمهورية والمحدد بنصف الاعضاء من كل فئة والذي يجرى كل 04 سنوات .

وبالرغم من الاستقرار الذي يجده العضو مدة 04 سنوات حيث انه لا يمكن عزل الاعضاء خلال هذه المدة ، إلا أن التجديد النصفي لكل فئة قد يؤثر في نفسية

الأعضاء في محاولة منه إلى البقاء في منصبه اكبر مدة ممكنة ، خاصة وان الفقرة الأخيرة من المادة 24 السالفة الذكر توحي بإمكانية ممارسة الأعضاء لمهامهم بصفة دائمة، أم يقصد المشرع هنا أن يمارس العضو ممارسة وظائفه بصفة دائمة خلال العهدة ؟

من خلال النص السابق وقبل التعديل والنصوص الأخرى والتي لا نجد فيها ما يوحي إلى تجديد النصف الثاني في التجديد الذي يليه ، نفهم منه أن سلطة التجديد تكون مطلقة لرئيس الجمهورية ، حيث تكون له الحرية في تحديد الأعضاء الذين ينهي مهامهم والذين سيبقون في عضوية المجلس .

كل هذا بطبيعة الحال سوف يؤدي بالعضو إما لمسايرة السلطة التنفيذية في توجهاتها أو أن يفقد منصبه عند أول تجديد .

ومن خلال المطلبين السالفين نقول أن مجلس المنافسة وبالرغم من تنوع تشكيلته إلا أنهم يبقون غير مستقلين عضويا عن الهيئة التي عينتهم والمتمثلة في رئيس الجمهورية ، بالإضافة إلى أن مبدأ عدم القابلية للعزل متوفر مدة 4 سنوات إلا انه غير فعال لأنه يميز بين الأعضاء عند نهاية كل عهدة .

المبحث الثاني : الاستقلالية الوظيفية لاعضاء مجلس المنافسة

وهي قدرة أعضاء مجلس المنافسة على ممارسة صلاحياته الوظيفية القانونية دون تدخل من أي شخص أو سلطة أخرى ، ولا تكون قراراتها خاضعة للسلطة التي عينته فإذا انطبقت هذه الفكرة يكون مجلس المنافسة هيئة مستقلة وظيفيا تمارس مهامها وفقا للقانون ، ولدراسة استقلاليته وظيفيا سوف نبحث في مصدر تمويله (المطلب الأول) وكذلك من حيث الرقابة الإدارية المفروضة عليه (المطلب الثاني)

المطلب الأول: من حيث مصدر تمويله

يعتبر الإستقلال المالي من أهم صور الإستقلالية لأي هيئة كانت ومن بينها مجلس المنافسة ، وفي هذا المجال تنص المادة 23 من القانون 12/08 المعدل و المتمم للأمر 03/03 على: تنشأ سلطك إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة))

فبالرغم من أن المادة تنص على أن لمجلس المنافسة الشخصية القانونية والاستقلال المالي وما يترتب عنهما ، إلا أن هذه الاستقلالية لن تتحقق فعليا مادام أن المصدر المالي لمجلس المنافسة هو السلطة التنفيذية [11] .

بالإضافة إلى مصدر التمويل والذي يقتصر على أموال السلطة التنفيذية تنص المادة 33 من القانون 12/08 المعدل والمتمم للأمر 03/03 على : ((تسجل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب ميزانية التجارة وذلك طبقا للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها)) .

ومنه لن يكون لرئيس مجلس المنافسة باعتباره الأمر بالصرف [12]حق اقتراح اعتمادات مالية ولو تكميلية والتي يمكن أن يطلبها عند الحاجة [13] .

ومنه فالحديث عن استقلالية مالية لمجلس المنافسة غير ممكن وهذا طبقا لما أوردناه سالفا .

المطلب الثاني : من حيث الرقابة الإدارية

إن تحليل النصوص القانونية المنظمة لمجلس المنافسة تبين لنا عدم استقلاليته وتبعيته للسلطة التنفيذية ، خاصة في وجود العديد من التدخلات من طرف السلطة التنفيذية ومثال ذلك انعدام اختصاصه بوضع نظامه الداخلي (الفرع الأول) والتقارير السنوية التي يرفعها للسلطات العليا (الفرع الثاني) والأخطر من ذلك تدخل الحكومة في اختصاصاته (الفرع الثالث) .

الفرع الأول : انعدام الاختصاص بسن نظامه الداخلي

من المعروف أن اغلب السلطات الإدارية المستقلة وحتى الهيئات الأخرى تكلف بوضع نظامها الداخلي بنفسها لأنها أدرى من أي سلطة أخرى بكيفية سير أعمالها الداخلية والتنظيم الداخلي لكل منها ومثال ذلك لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها وسلطة ضبط البريد والمواصلات ... لكن مجلس المنافسة غير ذلك فليس هو من يضع نظامه الداخلي حيث تنص المادة 31 من القانون 12/08 على : ((يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم تنفيذي)) ومنه فان إعداد نظامه الداخلي يتم من طرف الوزير الأول ويصدر من طرفه .

الفرع الثاني : رفع تقرير سنوي

تنص المادة 27 على : ((يرفع مجلس المنافسة تقريرا سنويا عن نشاطه إلى الهيئة التشريعية والى رئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا) والى الوزير المكلف بالتجارة))

إن رفع تقرير إلى الجهات المذكورة أعلاه اعتبره الكثير وسيلة من الوسائل التي تضعف استقلال هذه الهيئة ، وهذا على الرغم من أن جميع السلطات الإدارية المستقلة تنص على هذا الإجراء ولكنها تختلف في الجهة التي تودع عندها التقارير [14]

الفرع الثالث : تدخل الحكومة في مجال الترخيص بالتجميع

يمكن للحكومة أن تتدخل في صلاحيات مجلس المنافسة وان ترخص تلقائيا بالتجميع وفقا للمصلحة العامة أو بطلب من الأطراف المعنية وحتى وان كان الطلب قد وضع أمام مجلس المنافسة وتم رفض طلب الترخيص بالتجميع .

ومنه فان منح الحكومة هذا الاختصاص يعد تدخلا في اختصاص مجلس المنافسة ومن شانه أن يغيّب الثقة الموجودة بين الحكومة وبين مجلس المنافسة [15] .

الخاتمة :

وفي الأخير نقول انه لا يمكن القول أن مجلس المنافسة مستقل في ممارسة اختصاصاته التي أنشئ من اجلها ، خاصة وانه غير مستقل لا عضويا ولا وظيفيا هذا ما تطرقنا له من خلال موضوعنا ، فأعضاء مجلس المنافسة يتبعون السلطة التي عينتهم والمتمثلة في رئيس الجمهورية خاصة في غياب طرق أخرى للتعيين إلا التعيين المباشر ، وبالرغم من وجود بعض الشروط التي تلزم رئيس الجمهورية عند اختياره للاعضاء إلا أنها شروط واجبة تتعلق بالكفاءة اللازمة لممارسة الأعمال فقط ، كما أن انهاء المهام تخضع هي ايضا لرئيس الجمهورية فهو غير مقيد في إنهاء مهام أي عضو إلا المدة الزمنية والمقدرة ب 4 سنوات .

أما من حيث الاستقلال الوظيفي فان هناك العديد من التدخلات من طرف السلطة التنفيذية فهي من تختص بوضع النظام الداخلي ، كما أن أموال المجلس تعتبر أموال وزارة التجارة وهو وحيد الدخل ، إضافة إلى رفع التقارير السنوية إلى هيئات أخرى .

كل هذا يدفعنا إلى القول أن مجلس المنافسة غير مستقل بهذه الوضعية ، ويجب تدارك العديد من النقائص في التعديلات القادمة له لكي يكون في وضع يسمح له بممارسة مهامه في جو يخلو من التبعية إلى السلطة التنفيذية .

الهوامش

[1] انظر المادة 2 من المرسوم رقم 201/88 المؤرخ في 18 اكتوبر 1988 .

[2] انظر المادة 1/34 من الامر رقم 03/03 المعدل والمتمم والمتعلق بالمنافسة الصادر في 19 يوليو 2003 .

[3] المادة 24 من الامر 03/03 المعدل والمتمم

[4] المادة 1/25 من القانون 12/08 المعدل والمتمم للامر 03/03 المتعلق بالمنافسة

[5] المادة 3/25 من القانون 12/08 المعدل والمتمم للامر 03/03 المتعلق بالمنافسة

[6] انظر المادة 29 من الامر 06/95

[7]انظر المادة 24 من الامر 03/03

[8] droit commercial: Michel Pedamam ، Dalloz ، edion paris 2000 ، p 398 .

[9] تنص المادة 23 على : تنشأ سلطة ادارية مستقلة تدعي في صلب النص " مجلس المنافسة "

[10] دبياش سهيلة : مجلس الدولة ومجلس المنافسة ، اطروحة دكتوراه في الحقوق ، جامعة يوسف من خدة ، السنة الجامعية 2010/2009 ، ص 105 .

[11] عكس بعض السلطات الادارية المستقلة الاخرى والتي تتنوع لديها المصادر المالية حيث تمول نفسها مقابل النشاطات التي تمارسها مثل سلطة ضبط البريد والمواصالات وبعض الهيئات تمول نفسها مثل لجنة تنظيم عملية البورصة ورقابتها

[12] انظر المادة 33 منالقانون 12/08

[13] دبياش سهيلة : مرجع سابق ، ص 116 .

[14] دبياش سهيلة : مرجع سابق ، ص 117 .

[15] تنص المادة 21 من الامر 03/03 على : ((يمكن ان ترخص الحكومة تلقائيا اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، او بناءا على طلب من الاطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من مجلس المنافسة وذلك بناءا على تقرير الوزير المكلف بالتجارة والوزير الذي يتبعه القطاع المعنى بالتجميع))