سلطات الضبط الاقتصادي
في مواجهة مبدأ الفصل بين السلطات في الجزائر

حليمة بنيرد
طالبة دكتوراه بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة البليدة -2- علي لونيسي
تحت إشراف الدكتورة / هيفاء رشيدة تكاري
أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة البليدة -2- علي لونيسي

ملخص

أنشئت سلطات الضبط بعد الابتعاد الكلي للدولة عن التدخل في السوق، بعد تبنيها نظام اقتصاد السوق،و بالتالي التخلي عن الوصاية المباشرة على القطاعات الاقتصادية،و للحفاظ على التوازنات الاقتصادية في الدولة، فتركت مهمة ضبط السوق والاشراف على كافة القطاعات الاقتصادية لهذه الهيئات التي تتمتع بالاستقلالية، وللقيام بهذه المهمة زودتها بصلاحيات واختصاصات واسعة لم تمنح مجتمعة لأي هيئة أخرى، فتتميز سلطات الضبط بخصوصية الجمع بين عدة مهام متفرقة في اطار سير الادارة التقليدية، وبهذا تعتبر بديلا للإدارة والمحاكم كونها تقاسمت معهما الصلاحيات الادارية والتنظيمية والرقابية والقمعية، وهذا لتمكينها من الممارسة الشاملة والحقيقية،لكن في المقابل يثير هذا التجمع للصلاحيات جدلا دستوريا واسعا حول مدى مطابقة هذه الاخيرة لأحكام الدستور، وبالأخص مبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي توزيع الصلاحيات على عدة هيئات، وذلك لمنع الاستبداد بالسلطة والاستئثار بها، وكذا تحقيق مصداقية وشفافية أكبر.

Abstract

Since the state adopted the Market Economy, after it was completely away from intervening in the market, the Economic Regulations Authorities were established. The state left the task of controlling the market and supervising all economic sectors to these independent authorities to maintain the economic balance in the state, thus giving up direct tutelage of economic sectors.

In order to do this task, the Economic Regulations Authorities were provided with extensive powers and competencies that were not granted to any other authority but them. To enable them by means of real and total practice, the control authorities have the privilege of combining several different tasks within

the traditional management process; this is an alternative to the administration and the courts as they shared with them administrative, regulatory, control and repressive powers.

In return, this get-together of powers raises a wide constitutional debate over the extent to which the latter meets the provisions of the constitution. In particular the principle of the separation between powers, that requires the distribution of powers to several bodies, to prevent tyranny of power and monopoly and to achieve greater credibility and transparency.

الكلمات المفتاحية : السلطة. الضبط. الاقتصاد. الفصل. الصلاحية. الجزائر.

مقدمة

كان دور الدولة واسعا في ظل النهج الاشتراكي، حيث كانت تحتكر جميع الأنشطة وتعتمد في تسييرها على المخططات الوطنية، إلا أنه ابتداء من سنة 1988 وبعد الأزمة الاقتصادية التي عرفتها الدولة الجزائرية، أعادت النظر في طبيعة علاقتها بالاقتصاد الوطني فحاولت إيجاد سبل لتقليص تدخلها عما كان في السابق، بل وذهبت إلى أبعد من ذلك بتبني مبادئ اقتصاد السوق[1].

إن تبني إصلاحات اقتصادية وانسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، يتماشى والشكل الجديد للدولة الضابطة، فهي تتخلى عن جميع أدوارها في ظل نظام اقتصاد السوق، لكن هذا الانسحاب لا ينفي مطلقا دورها، فقد حاولت الدولة الجزائرية إيجاد الآليات الكفيلة التي تمكّن من الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق، ومن ثمّ إدخال مفهوم المنافسة الحرة على الساحة الاقتصادية من خلال تكييف المنظومة القانونية وفق متطلبات التوجه الجديد، وتجسدت هذه الإصلاحات على المستوى المؤسساتي بإنشاء سلطات الضبط كآلية حديثة للضبط وكوجه جديد لتدخل الدولة الذي يكرس مبدأ حرية الصناعة والتجارة ومبدأ المنافسة الحرة، لذلك فوضت الدولة اختصاصاتها في مجال الضبط الاقتصادي لسلطات خاصة لضبطه، تتسم هذه الصلاحيات بالاتساع والشمول، ففي إطار القيام بمهمة الضبط تقوم هذه السلطات بإصدار الأنظمة والقوانين التي تنظم القطاعات الاقتصادية ثم تقوم بمراقبة مدى احترام تطبيقها، ثم تسليط عقوبات على المخالفين لها، الملاحظ هو تجمع الصلاحيات لدى هذه الهيئات ممّا يثير التساؤل حول مسايرتها لمبدأ الفصل بين السلطات.

لكل ما ذكرناه سابقا وللإلمام بالموضوع نطرح الإشكالية التالية : اذا كان الضبط الاقتصادي يقتضي منح صلاحيات واسعة لسلطات الضبط الاقتصادي، فما مدى موافقة هذه الصلاحيات لمبدأ الفصل بين السلطات ؟

و للإجابة على الإشكالية السابقة سنحاول التعرف على سلطات الضبط الاقتصادي وصلاحياتها، وابراز تعارض هذه الصلاحيات وومواجهتها لمبدأ الفصل بين السلطات.

1. سلطات الضبط الاقتصادي

يهدف الضبط الاقتصادي إلى ضمان سير الأنظمة الاجتماعية والاقتصادية فهو يحدد الإطار للأنشطة الاقتصادية التي يجب أن تحترم نوعا من التوازن ففتح المجال للمنافسة باسم الحرية الاقتصادية يقتضي حماية المتعاملين الاقتصاديين في السوق وحماية المبدأ نفسه، وهنا يظهر دور الدولة الاقتصادي في المراقبة والسهر على ضبط مشاكل السوق وحماية المنافسة فيه وتصويب الحياة الاقتصادية ووضع السياسات المحكمة وسن القوانين[2]، يرتبط الضبط الاقتصادي بظهور سلطات الضبط الاقتصادي (السلطات الادارية المستقلة)، أي أن مهمة الضبط تستدعي هيئات للقيام بها.

تقوم سلطات الضبط الاقتصادي بضبط النشاط الاقتصادي من خلال تسيير ومراقبة الانشطة بغرض تحقيق التوازن، وليتسنى لهذه الهيئات أداء مهامها في ضبط السوق خُولت إليها الاختصاصات التي كانت عائدة سابقا للإدارة التقليدية، نتيجة انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية والمالية [3].

1.1. مفهوم سلطات الضبط الاقتصادي

بعد ظهور سلطات الضبط الاقتصادي في كل من الولايات المتحدة الامريكية ثم الدول الاوربية، تبنتها دول العالم الثالث ومن بينها الجزائر، وتعود البوادر الاولى لتكريسها في الجزائر إلى مرحلة الاصلاحات الاقتصادية في بداية التسعينات، وهذا ما فرضه التحول الجذري الحاصل في النظام الاقتصادي الجزائري بعد انتهاج سياسة اقتصادية جديدة تختلف عن تلك القائمة قبل الازمة الاقتصادية.

1. 1. 1. تعريف سلطات الضبط الاقتصادي

تعرف سلطات الضبط الاقتصادي عل أنها هيئات وطنية لا تخضع للسلطة الوصائية ولا السلطة الرئاسية، تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية او السلطة

التشريعية، لكنها لا تخضع للرقابة القضائية، كما يعرفها البعض على أنها مؤسسة من المؤسسات المكونة لجهاز الدولة مكلفة بضمان تنظيم مجال معين من المجالات المهمة في الدولة التي تتجنب الحكومة التدخل المباشر فيها [4].

تتمتع هذه السلطات بالسلطة فهي خاصية لصيقة بها سواء نص عليها المشرع كسلطة ضبط البريد والمواصلات، أو لم ينص عليها كلجنة تنظيم ومراقبة عمل البورصة مثلا، أي أن قراراتها تتحلى بالقوة والتأثير على الخاضعين لها [5]، كما أنها مستقلة وتتمتع بالشخصية المعنوية، فهي غير خاضعة للرقابة الرئاسية ولا الوصاية الادارية ولا التدرج الهرمي الذي يميز الادارة التقليدية [6].

1. 1. 2. نشأة سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر

انشئت سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر لتأطير انسحاب الدولة من التسيير المباشر للقطاعات الاقتصادية ابتداء من سنوات التسعينات، ويعتبر المجلس الأعلى للإعلام[7] أول سلطة ضبط في الجزائر،تلاه انشاء العديد من السلطات في هذا الاطار.

جاء في تقرير لجنة إصلاح مهام وهياكل الدولة[*] سنة 2001، أن أهم التدابير الواجب اتخاذها من طرف الدولة للانتقال الأمثل لاقتصاد السوق والاندماج في الاقتصاد العالمي يتمثل فيما يلي:

_ تحديد إطار عام لتدخل الدولة في مجال تنظيم وترقية الاسواق ورقابة المنافسة.

_ تحديد كيفيات تنظيم وسير المرافق العمومية والهياكل القاعدية طبقا لقواعد الفعالية والنجاعة.

_ تأطير النظام الاقتصادي بواسطة هيئات ضبط نقدية ومالية.

من خلال هذه التوصيات يستخلص أن سلطات الضبط الاقتصادي هي وسيلة لتنظيم وترقية الاسواق ورقابة المنافسة وذلك إما بإنشاء سلطات ضبط جديدة أو تعزيز السلطات القائمة، كما تعتبر هذه السلطات وسيلة لتأطير وضبط النظام العام الاقتصادي [8].

1. 1. 3. إحصاء سلطات الضبط الاقتصادي

كما سبق الاشارة فقد تم انشاء أول سلطة ضبط اقتصادي في الجزائر عام 1990 وهو المجلس الأعلى للإعلام، ثم في نفس السنة صدر قانون النقد والقرض [9]" الذي بموجبه أنشئت هيئات الضبط في المجال المصرفي، وهما مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية،

ثم في سنة 1993 أنشئت سلطة لضبط نشاط البورصة ألا وهي لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة[10]، وفي سنة 1995 تم إنشاء مجلس المنافسة[11]، بعدها وفي سنة 2000 تم إنشاء سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية [12]، وفي سنة 2001 تم إنشاء الوكالتين المنجميتين الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية[13]، وفي سنة 2002 تم إنشاء سلطة ضبط الكهرباء والغاز [14]، وفي ذات السنة أنشئت سلطة ضبط النقل[15]، وفي سنة 2005 تم إنشاء سلطة ضبط المحروقات والوكالة الوطنية لتثمين المحروقات [16]، كما أنشئت سلطة ضبط المياه [17]، وفي سنة 2006 تم إنشاء الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته [18] كما أنشئت في ذات السنة لجنة الإشراف على التأمينات[19]، وفي سنة 2008 تمّ إنشاء الوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية[20]، وفي سنة 2012 تم إنشاء سلطة ضبط الصحافة المكتوبة[21]، كما أنشئت سلطة ضبط السمعي البصري[22].

وبهذا بلغ عدد سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر 15 سلطة ضبط، تتكفل كل منها بضبط قطاع محدد، باستثناء مجلس المنافسة الذي تشمل رقابته كافة القطاعات.

1. 2. صلاحيات سلطات الضبط الاقتصادي

للقيام بمهمة الضبط تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر بمجموعة من الصلاحيات التنظيمية، الرقابية والقمعية، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الصلاحيات قد لا تجتمع كلها لدى كل سلطات الضبط، فمنها ما يجمعها كلها ومنها ما يختص بصلاحيات دون الاخرى.

1. 2. 1 الاختصاص التنظيمي

اعترف المشرع لبعض الهيئات باختصاص تنظيمي حقيقي ويتمثل في مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة،و يقصد بالاختصاص التنظيمي الحقيقي هو الممارسة الفعلية واصدار أنظمة قانونية، أي تكلف بسن قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، وتنشئ هذه القواعد التزامات على عاتق الاعوان الاقتصاديين [23] فيما تكتفي باقي السلطات بمجرد المساهمة.

1. 2. 1. 1. الاختصاص التنظيمي عن طريق المساهمة

تكون المساهمة في الاختصاص التنظيمي بتقديم الاستشارة أو تقديم الآراء والاقتراحات والتوصيات، فالاستشارة إجراء سابق لصدور بعض القوانين والانظمة، وتنقسم إلى استشارة وجوبية وذلك بموجب نصوص قانونية التي تلزم السلطة التنفيذية أو التشريعية

بالرجوع إلى هذه الهيئات لاستشارتها، وتجدر الإشارة أن الاستشارة هي الالزامية أما الاخذ بهذه الاستشارة فهو غير ملزم، أما الاستشارة الاختيارية فهي غير مفروضة بنص أي حسب رغبة وحاجة الجهة المعنية بالاستشارة، وهذا حسب نص المادتين 35 و38 من الامر 03/03 المعدل والمتمم المتعلق بالمنافسة.

أما تقديم التوصيات فهو تقديم تفسير لمختلف النصوص القانونية والتعليق عليها، أما الاقتراحات فهي أفكار تعرض للمناقشة والبحث.

1. 2. 1. 2. الاختصاص التنظيمي عن طريق الممارسة

منح المشرع هذا الاختصاص لسلطتين من سلطات الضبط الاقتصادي هما :

_ مجلس النقد والقرض : الذي يضطلع بتسيير السياسة المصرفية بموجب نص المادة 62 من الامر 11/03 المعدل والمتمم المتعلق بالنقد والقرض، فيقوم بتقنين مجالات جد مهمة، كتنظيم عمليات البنوك والمؤسسات المالية، كذلك تنظيم حركة رؤوس الاموال وسوق الصرف.

_ لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها : تقوم باصدار الانظمة المتعلقة بتنظيم سير سوق القيم المنقولة،و ذلك بموجب نص المادة 31 من المرسوم التشريعي 10/93 المعدل والمتمم المتعلق ببورصة القيم المنقولة. (24)

1. 2. 2. الاختصاص الرقابي والتحكيمي

تملك سلطات الضبط سلطة مراقبة الاعوان الاقتصاديين سواء قبل دخول السوق، أو بعد الدخول فيه، كما تسعى لحلّ النزاعات القائمة بينهم بشكل ودي (التحكيم).

1. 2.2. 1. الاختصاص الرقابي

تتمتع غالبية سلطات الضبط الاقتصادي بالاختصاص الرقابي، والذي ينقسم إلى رقابة سابقة وهي رقابة الالتحاق بالسوق وتكون عن طريق منح الاعتمادات أو التصاريح أو التراخيص كنص المادة 32 من القانون 03/2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية،كما تتخذ شكل مراقبة مختلف المعلومات والوثائق المتعلقة بالنشاط ومدى مطابقتها للأنظمة والقوانين المعمول بها، تليها رقابة لاحقة لدخول الاعوان الاقتصاديين للسوق، وذلك في إطار مراقبة مدى احترامهم لقواعد السوق كنص المادة 209 من الامر 07/95 المعدل والمتمم المتعلق بالتأمينات، للبحث عن المخالفات التي قد تتبع بالتفتيش والحجز وكذا تحقيقات جبرية (المعاينة، التحقيق). (25)

1. 2. 2. 2. الاختصاص التحكيمي

يقتصر دور سلطات الضبط الاقتصادي عند ممارستها للاختصاص التحكيمي، في الفصل في المنازعات التي قد تثور بين المتعاملين الاقتصاديين في القطاع المكلفة بضبطه[26]، فأسست غرف للتحكيم على مستوى هذه الاخيرة، كغرفة التحكيم على مستوى لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب نص المادة 133 من القانون رقم 01/02 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.

وتمارس دور المحكم دون أن تكون طرفا في النزاع، تظهر خصوصية سلطة التحكيم المخولة لبعض سلطات الضبط الاقتصادي، في مباشرة ضابط القطاع لهذه السلطة من تلقاء نفسه أي أن رضا الأطراف غير مطلوب ويعتبر كتحكيم وجوبي، لا ينتهي بوضع جزاءات وإنما وضع حد للنزاع بأسلوب أخف يستهدف حفظ العلاقات والحفاظ على جو مناسب داخل القطاع،أما الغرض من التحكيم فهو ايجاد حلول غير مألوفة في الادارة التقليدية لفض النزاعات.[27]

1. 2. 3.الاختصاص القمعي

تتمتع غالبية سلطات الضبط بالاختصاص القمعي وهي بذلك تتجاوز المبدأ التقليدي الذي يقضي بالاختصاص الاستثاري للقضاء التقليدي في مجال الردع، لم يكن منح هذا الاختصاص لسلطات الضبط اختيارا بل فرضته مجموعة من المعطيات، تتمثل في خصوصية الطابع الاقتصادي عن غيره من المجالات الاخرى، بالإضافة إلى أن ممارستها مقيدة بشروط.[28]

تعرف السلطة القمعية على أنها تلك الاهلية التي يمنحها القانون لهذه الهيئات لمعاقبة الأعوان الاقتصاديين عند خرقهم للقوانين والانظمة، وارتكاب مخالفات، وهي تعد تعبيرا عن رفض التدخل القضائي في القطاعات الاقتصادية لأنها تتعلق بموضوعات جد تقنية، كذلك طبيعة العقوبات التي يصدرها القضاء كالحبس لا تتلاءم مع هذه القطاعات، فالجزاءات التي توقعها هذه الهيئات تتمثل إما في سحب التراخيص أو الاعتمادات كنص المادة 62 من الامر 11/03 المعدل والمتمم المتعلق بالنقد والقرض،أو في غرامات مالية من نسبة رقم الاعمال كنص المادة 19 من الامر 03/03 المعدل والمتمم المتعلق بالمنافسة، وهذ لردع الاعوان الاقتصاديين.[29]

2. دستورية صلاحيات سلطات الضبط الاقتصادي

في إطار التحولات الاقتصادية التي شهدتها البلاد، أنشأت الدولة هيئات تقوم بضبط القطاعات الاقتصادية منحتها استقلالية عضوية ووظيفية، سواء عن السلطة التنفيذية أو عن

السلطة التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية، وللقيام بمهمة الضب زودتها بمجموعة من الصلاحيات الواسعة، فهي تقوم بسن التنظيمات، كما تراقب السوق ومدى تطبيقه للقوانين والانظمة، وفي حال نشوب نزاعات بين المتعاملين الاقتصاديين تسعى لحلّها بطرق ودية، وأخيرا تقوم بإصدار عقوبات على الاعوان الاقتصاديين مرتكبي المخالفات.

إن جمعها لهذه الصلاحيات الواسعة يظهرها بمظهر المحتكر لجميع الصلاحيات المتعلقة بالأنشطة الاقتصادية، مما يثير الشكوك حول مصداقيتها، ناهيك عن مخالفتها لمبدأ دستوري مكرس هو مبدأ الفصل بين السلطات.

2. 1. مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

ارتبط مبدأ الفصل بين السلطات باسم الفقيه مونتسكيو،الذي كان له الفضل في ابرازه كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقات بين السلطات العامة في الدولة ومنع الاستبداد بالسلطة.

2. 1. 1. مضمون مبدأ الفصل بين السلطات

تحدث مونتسكيو عن التحول الذي طرأ على شكل الدولة وخاصة بعد الثورات، وعن تحول توزيع السلطات الثلاث بعد طرد الملوك[30]، فانطلق من الفكرة التي تقضي بتقسيم وظائف الدولة إلى ثلاث : الوظيفة التشريعية، الوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، أي سلطة صنع القانون وسلطة تنفيذه وسلطة البت في الخلافات التي تنشأ عن مخالفة أحكامه أثناء القيام بتلك الوظائف[31].

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات عدم تركيز وظائف الدولة الثلاث في يد هيئة واحدة، وإنما توزيع هذه الوظائف على عدة هيئات مختلفة، والمغزى الاساسي من المبدأ وتحاشي تركيز السلطات في يد شخص أو هيئة واحدة، أنه يحول دون اساءة استخدامها والاستبداد بها، كما يساعد على امكانية مراقبة ممارسة الصلاحيات لهذه السلطات، لذلك وجب رسم حدود لكل سلطة، أي أن تحد السلطةُ السلطةَ (كل سلطة تحد الاخرى).[32]

2. 1. 2. تفسير مبدأ الفصل بين السلطات

يترتب على الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات إلى تجنب ومنع الاستبداد، فالسلطة توقف السلطة الاخرى وتحدها عند خروجها عن الحدود الدستورية المرسومة لها من خلال وسائل الرقابة التي تملكها كل سلطة إزاء السلطة الأخرى[33].

كرّس مبدأ الفصل بين السلطات في الدستور الجزائري بنص المادة 15 والتي تنص على أنه : "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والفصل بين السلطات والعدالة الاجتماعية. المجلس المنتخب هو الاطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية. تشجع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية."[34]

يحكم المبدأ ثلاث عناصر هي :

_ المساواة : ويقصد بها أن لا تنفرد أية سلطة بسيادة الدولة، وإنما تقاسمها.

_ الاستقلالية : يكون على مستوى الهيئات والوظائف بحيث لا يحق لعضو في سلطة ما أن يكون في نفس الوقت عضوا في سلطة أخرى.

_ التخصص : كل هيئة تمارس اختصاصا محددا فكل منها تقوم بوظيفتها ولا تتدخل في وظائف الهيئات الاخرى.

من مزايا مبدأ الفصل بين السلطات صيانة الحرية ومنع الاستبداد، والمساهمة في تحقيق الدولة القانونية،فهذا التقسيم يجعل كل سلطة تتقن عملها وتقوم به على اكمل وجه.[35]

2. 2. الاشكالات الناجمة عن تجمع الصلاحيات لدى سلطات الضبط الاقتصادي

يتفق الفقه على تمتع هذه السلطات بصلاحيات واسعة وهامة قد تتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، فهي تقوم بجميع المهام التنظيمية، الرقابية والقضائية.

2. 2. 1. تعارض صلاحيات سلطات الضبط الاقتصادي ومبدأ الفصل بين السلطات

عمد المشرع لإنجاح مهمة الضبط منح سلطات الضبط الاستقلالية وخولها ممارسة اختصاص التنظيم والرقابة والقمع، ممّا يثير اشكالية سلطات الضبط الاقتصادي ومواجهتها للدستور، فهي تمارس السلطة التنظيمية التي تدخل أصلا في حقل اختصاص السلطة التنظيمية والتشريعية،بالإضافة لممارستها السلطة القمعية وتحديد الجزاء الذي يعود أصلا للسلطة القمعية، هذا من جهة،و من جهة أخرى هي تمارس هذه الصلاحيات مجتمعة.[36]

وعليه فإن هذه الهيئات تخرق مبادئ دستورية مكرسة، يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات أحدها[37]، وكإسقاط لما سبق الاشارة إليه فإن مبدأ الفصل بين السلطات قائم على التخصص في مهام السلطات، وهذه الهيئات تجمع بين الصفتين الادارية والقضائية، ثانيا يحمل المبدأ فكرة عدم الجمع بين السلطتين، وسلطات الضبط تضع القاعدة القانونية وتراقب مدى تطبيقها وتعاقب على مخالفتها[38].

2. 2. 2. متطلبات الضبط الاقتصادي تحدي لمبدأ الفصل بين السلطات

يعرف الضبط الاقتصادي على أنه " مجموعة الآليات القانونية الرامية إلى إيجاد أو المحافظة على التوازنات الكبرى في القطاعات التي لا يمكن للقوى الخاصة داخلها انشاؤها أو المحافظة عليها في حال وجودها فهي وسيلة لخلق منافسة حقيقية وتصحيح مختلف أشكال عجز السوق الناتجة عن الاحتكارات ومختلف التأثيرات الخارجية السلبية "[39].

يتضح من خلال سبق أن مهمة الضبط الاقتصادي تقتضي تسخير صلاحيات كبيرة لهذه الهيئات للقيام بمهمتها، أي تحويل وتراكم السلطات الثلاث (التنفيذية، التشريعية، القضائية) لدى سلطات الضبط رغم اتساع حجم اختصاصاتها الاستشاري، الرقابي والعقابي، إلاّ أن هذه الأخيرة في القانون الجزائري لم تشهد تحويل كلي لصلاحيات الضبط لفائدتها، فهي تفتقر لاختصاص حقيقي يمكنها من تأطير قطاعاتها بقواعد قانونية اكثر تقنية وملاءمة، وهو الاختصاص الذي مازالت تحتفظ به الادارات المركزية [40].

يبرر المجلس الدستوري الفرنسي سلطة اصدار التنظيم التي خولها المشرع لسلطات الضبط بأنها لا تتعارض وأحكام الدستور، لأن المشرع لم يتنازل عن صلاحياته في التشريع بل سمح لهذه الهيئات بممارسة التنظيم في مجالات وحدود معينة وبشروط حددها القانون مسبقا، أمّا بالنسبة للسلطة القمعية والتي تدخل في اختصاص القاضي الجزائي، فقد قرر المجلس الدستوري الفرنسي بشرعية الجزاءات التي تصدرها سلطات الضبط، وأنه لا مبدأ الفصل بين السلطات ولا أي مبدأ آخر يمكن أن يشكل عائقا أمام ممارسة هذه السلطات لسلطة الجزاء، باستثناء الجزاءات السالبة للحرية، بالإضافة إلى أن هذا الاختصاص يتم بشكل مؤطر ومقيد من طرف القانون بما يضمن الحقوق والحريات، ولاسيما تلك المتعلقة بحقوق الدفاع[41].

إذا عدنا إلى تفسير مبدأ الفصل بين السلطات نجده يقوم على الفصل الذي يصنع الحدود بين السلطات بحيث تراقب كل سلطة الاخرى (كرقابة البرلمان على أعمال الحكومة)، وهذا محقق في الاطار العام للضبط الاقتصادي، فسلطات الضبط ليست حرة في سيرها بل مقيدة بشروط وضوابط في كل أعمالها، والأهم من هذا أنها خاضعة للرقابة القضائية بموجب نص المادة 161 [42] من الدستور والتي تنص على أنه : "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الادارية "، يعتبر هذا حماية للحقوق والحريات لأن القضاء يقف كضمانة للمتعاملين الاقتصاديين في وجه سلطات الضبط الاقتصادي، فالرقابة القضائية هي الاكثر فعالية.[43]

اضف الى كل هذا أن مبدأ الفصل بين السلطات من الأساس هو مبدأ منتقد فبتوزيعه للسلطات يشجع على التهرب من المسؤولية، وكذا نشوب صراعات بين أجهزة الدولة أي أنه يهدم وحدة الدولة في رأي بعض الفقه(44).

خاتمة

انشئت سلطات الضبط الاقتصادي للقيام بمهمة تعجز الدولة عن القيام بها، وهي ضبط السوق بكل موضوعية وتقنية، فالمنتظر منها تحول في العلاقات ما بين الدولة والمحيط الاقتصادي، وكذا الحد من دور الادارة والقضاء في الاقتصاد والاكتفاء بالمراقبة والتصويب، وذلك لتحقيق فعالية في ضبط الانشطة الاقتصادية،ففكرة الضبط الاقتصادي تقوم على وجود تنظيم مميز ومستقل،يخرج عن شكل الادارة التقليدي من تدرج رئاسي ووصاية ورقابة، تقدم لها الدولة كل الامكانيات والصلاحيات اللازمة بغرض ضمان حياد الدولة بالإضافة إلى أن الوسائل التقليدية لا تتماشى ومتطلبات النشاط الاقتصادي، تتنوع صلاحيات سلطات الضبط الاقتصادي وتتعدد، فهي تقوم بكل مايتعلق بالقطاعات الاقتصادية، ابتداءا من التنظيم إلى الرقابة ثم القمع،هذا التنوع يشكل جزءا من ذاتيتها وخصوصيتها، إلا أنه وبالنظر إلى هذه الصلاحيات الواسعة نجد خرقا واضحا لمبدأ الفصل بين السلطات والذي يقتضي اسناد كل مهمة إلى سلطة أو هيئة ما،و ذلك لضمان قيام كل سلطة بمهمتها على اكمل وجه، وكذا الخوف من استبدادها اذا اجتمعت بيدها كل الصلاحيات، لكن الملاحظ أن الهدف الحقيقي من وراء مبدأ الفصل بين السلطات موجود ومحقق في سلطات الضبط الاقتصادي وهو الرقابة،أي الرقابة التي تمارسها السلطات التنفيذية والتشريعية على بعضها البعض، تحل محلها الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الاقتصادي.

الاقتراحات :

_ تدعيم التشكيلة البشرية لسلطات الضبط الاقتصادي بما يتوافق وصلاحياتها،أي تتنوع بين خبراء اقتصاديين في القطاع المعني وقانونيين وقضاة، لتكون هذه الصلاحيات صادرة عن مختصين.

_ تنظيم اكبر لدور القاضي وكذا تكوينه في مجال الضبط الاقتصادي لتحقيق رقابة فعالة.

الهوامش

(1)عيساوي عز الدين،ضبط المرافق العامة(نموذج مرفق المياه)،المجلة الاكاديمية للبحوث القانونية، جامعة عبد الرحمن ميرة،بجاية، العدد 2، سنة 2010، ص،ص 101،100

(2) إقلولي ولد رابح صافية، مفهوم السلطات الادارية المستقلة في الجزائر، الملتقى الوطني حول السلطات الادارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، يومي 13و 14 نوفمبر 2012، ص2

(3) نزليوي صليحة، سلطات الضبط المستقلة : آلية الانتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص18

(4) عباسي سهام، المكانة الدستورية للسلطات الادارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري، الملتقى الوطني حول السلطات الادارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، يومي 13و 14 نوفمبر 2012، ص 3.

(5) كسال سامية، مدى شرعية السلطات الادارية المستقلة، الملتقى الوطني حول السلطات الادارية المستقلة في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، يومي 13و 14 نوفمبر 2012، ص 2.

(6) Rachid zouaimia.la régulation dans le domaine économique ,revue de conseil d'état , conseil d'état algérien 07 , année 2005 , p 55.

(7) انشئ بموجب القانون رقم 07/90 المتعلق بالاعلام، المؤرخ في 3 افريل 1990، ج ر عدد 14

(*) أنشئت لجنة إصلاح مهام وهياكل الدولة تحت رئاسة ميسوم سبيح بموجب المرسوم الرئاسي رقم 372/2000، المؤرخ في 22 نوفمبر 2000 والمتضمن إنشاء لجنة إصلاح هياكل ومهام الدولة، ج ر عدد 71، سنة 2000[1]) (8) بوجملين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، سنة 2007/2006، ص 25

(9) قانون رقم 90/ 10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 16،سنة 1990، الملغى بموجب القانون 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003، ج ر عدد 52،سنة 2003،المعدل والتمم بموجب الامر 04/10 المؤرخ في 26 اوت 2010، ج ر عدد 50، سنة 2010

(10) المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة،ج ر عدد 34، سنة 1993،المعدل بموجب الأمر رقم 96 / 10 المؤرخ في 10 جانفي 1996، ج ر عدد 03،سنة 1996، والمعدل بموجب القانون 04/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003،ج ر عدد 11،سنة 2003.

(11)الأمر 95 / 06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 09،سنة 1995،الملغى بموجب الامر 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة،ج ر عدد 43،سنة 2003، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 12/08 المؤرخ في 25 جوان 2008،ج ر عدد 36،سنة 2008،المعدل والمتمم بموجب القانون 05/10 المؤرخ في 15 اوت 2010،ج ر عدد 46،سنة 2010.

(12) القانون رقم 2000 /03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللا سلكية، ج ر عدد 48،سنة 2000،المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 10/14 المؤرخ في 30 ديسمبر2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015،ج ر عدد 78،سنة 2014.

(13) القانون رقم 10/01 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتعلق بالمناجم، ج ر عدد 35،سنة 2001، المعدل بموجب الأمر 07 / 02 المؤرخ في 1 مارس 2007، ج ر عدد 16،سنة2007، الملغى بموجب القانون رقم 05/14 المؤرخ في 24 فيفري 2014، ج ر عدد 18،سنة2014 والذي غير تسمية الوكالتين إلى : وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر والوكالة الوطنية للنشاطات المنجمية.

(14) القانون رقم 01/02 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، ج ر عدد 8،سنة 2002.

(15) القانون رقم 02 /11 المؤرخ في 24 ديسمبر 2002 المتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86، سنة 2002.

(16) القانون رقم 05 /07 المؤرخ في 28 أفريل 2005 المتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 50،سنة 2005، المعدل بموجب الأمر رقم 06 /10 المؤرخ في 29 جويلية 2006، ج ر عدد 48،سنة 2006.

(17) القانون 05 /12 المؤرخ في 4 أوت 2005 المتعلق بالمياه، ج ر عدد 60،سنة 2005، والمعدل بموجب الأمر 09 / 02 المؤرخ في 22 جويلية 2009، ج ر عدد 44، سنة 2009

(18) القانون رقم 06 /01 المؤرخ في 20 فيفري 2006 والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد،14، سنة 2006، المعدل والمتمم بالامر 05/10 المؤرخ في 26 اوت 2010،ج ر عدد 50،سنة 2010،المعدل والمتمم بموجب الامر 15/11 المؤرخ في 2 اوت 2011،ج ر عدد 44، سنة 2011.

(19) القانون رقم 06 / 04 المؤرخ في 20 فيفري 2006، ج ر عدد 15، سنة2006، المعدل والمتمم للأمر 07/95 المؤرخ في 25 جانفي 1995 والمتعلق بالتأمينات، ج ر عدد 13،سنة 1995.

(20) القانون رقم 13/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008، يعدل ويتمم القانون رقم 05/85 المؤرخ في 16 فبراير 1985

(21) القانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012 والمتعلق بالإعلام، ج ر عدد 2،سنة 2012

(22) المادة 64 من القانون العضوي رقم 12 / 05، ومنظمة بموجب القانون رقم 14 /04 المؤرخ في 24 فيفري 2014 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج ر عدد 16،سنة 2014

(23) بري نور الدين، محاضرات في قانون الضبط الاقتصادي، القيت على طلبة 2 ماستر تخصص قانون الاعمال، السنة الجامعية 2016/2015، ص 25

(24) فتوس خدوجة، الاختصاص التنظيمي لسلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، سنة 2010، ص.ص 45،68

(25) محمدي سميرة، منازعات سلطات الضبط الإدارية في المجال الاقتصادي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2014، ص.ص 46،47

(26) مخلوف باهية، الاختصاص التحكيمي لسلطات الضبط الإدارية المستقلة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، سنة 2010، ص13

(27) بري نور الدين، المرجع السابق، ص 43

(28) منصور داوود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، سنة 2016/2015، ص.ص 365،366

(29) عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الادارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، سنة 2005/2004، ص.ص 11،25

(30) مونتسكيو، روح الشرائع، الجزء الأول، ترجمة عادل زعيتر، كلمات عربية للترجمة والنشر، مصر، سنة 2012، ص 415

(31) مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر،الجزائر،سنة 2010، ص 131

(32) عوض الليمون، الوجيز في النظم السياسية ومبادئ القانون الدستوري، طبعة ثانية، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2012، ص.ص 219،220

(33) نفس المرجع، ص 220

(34) التعديل الدستوري المؤرخ في 6 مارس سنة 2016

(35) مولود ديدان، المرجع السابق، ص.ص 134، 135

(36) آيت وازو زينة، دراسة نقدية في سلطات الضبط المستقلة : في شرعية سلطات الضبط المستقلة، الملتقى الوطني حول سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، يومي 23 و24 ماي 2007، ص 346

(37) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 22.

(38) عيساوي عز الدين، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية والمستقلة (مآل مبدأ الفصل بين السلطات)، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 04، مارس 2008، ص 210

(39) وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، طبعة أولى، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع، مصر، سنة 2009، ص70

(40) وليد بوجملين، المرجع السابق، ص 223

(41) آيت وازو زاينة، المرجع السابق، ص 354

(42) دستور 28 نوفمبر 1996 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 /438 المؤرخ في 8 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 10 أفريل 2002 ج ر عدد 25، وبموجب القانون رقم 19/08 المؤرخ في 15 نوفمبر2002 ج ر عدد 63، وبموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 ج ر عدد 14

(43) خلوفي رشيد، قانون المنازعات الادارية (تنظيم واختصاص القضاء الاداري)، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 2005، ص 19

(44) سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، طبعة رابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون ذكر سنة النشر، ص 144