

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

د. غربي علي
جامعة الأغواط

الملخص

تمهيدا للانفتاح على اقتصاد السوق، عرفت الجزائر منذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي سلسلة من الإجراءات الاقتصادية والقانونية الرامية إلى إطلاق حرية ممارسة النشاطات الصناعية والتجارية.

لكن الاعتراف بحرية ممارسة النشاط الصناعي والتجاري، وإن كان يقتضي توفير مناخ تنافسي يمنح فيه مجالاً واسعاً للأشخاص لمزاولة أنشطتهم ورسم سياستهم التنافسية، دون تدخل الدولة لتقييد المبادرة إلا بالقدر الذي تسمح به القوانين التي تحكم مجال المنافسة، إلا أنه لا يعني بأي حال الإفلات من أي رقابة أو ضابط؛ بل لابد أن يتم ضمن إطار عام يشمل مجموعة القوانين والميكانيزمات التي تضمن حماية تلك النشاطات من أي مساس. وقد بدأ تكييف المنظومة القانونية بما يتمشى ومتطلبات الاقتصاد الحر، بصدور القانون 01-88 المتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية الذي جسّد رغبة الدولة في الانسحاب من النشاط الاقتصادي ومنح المؤسسات قدراً من الاستقلالية، ثم تلاه القانون 12-89 المتعلق بالأسعار الذي أقر ضمناً حرية المنافسة، لتنص بعد ذلك المادة الثالثة من المرسوم التشريعي 93-12 المتعلق بالاستثمارات صراحة على مبدأ حرية التجارة والصناعة بقولها " تنجز الاستثمارات بكل حرية مع مراعاة التشريع والتنظيم المتعلقين بالأنشطة المقننة " وسبقت بذلك دسترة هذا المبدأ بمقتضى المادة 37 من دستور 1996.

وعلى إثر ذلك صدر الأمر 03-03 المعدل والمتمم الذي ألغى الأمر 06-95 المتعلق بالمنافسة نظراً لما ظهر فيه من ثغرات ونقائص، غير أنه - الأمر 03-03 - استبقى الكثير من الأحكام والآليات التي أقرها الأمر الملغى؛ ومن بينها مجلس المنافسة الذي يعتبر سلطة إدارية مستقلة تتمتع بصلاحيات اتخاذ القرار لضبط المنافسة في السوق بدلاً من السلطة التنفيذية، وذلك من أجل ترقية المنافسة وحمايتها من كل الممارسات المنافية لها، والتصرفات التي من شأنها المساس بحريتها أو بنزاهتها. وبغية اضطلاع المجلس بتلك المهمة، زوّده المشرع من خلال قانون المنافسة بمجموعة من السلطات والصلاحيات، منها صلاحية مراقبة التجميعات الاقتصادية، حيث يملك مجلس المنافسة سلطة اتخاذ قرار بقبول التجميع أو تعليقه أو رفضه. الكلمات المفتاحية: منافسة - مجلس - قانون المنافسة - سلطة إدارية مستقلة - تجميع اقتصادي.

Résumé

Afin que le gouvernement Algérien jouera pleinement son rôle de régulateur dans un marché libre, elle s'attèlera depuis la fin des années 80 par le biais d'une panoplie de textes juridiques et de mécanismes concrétisant cette démarche.

A l'instar du conseil de concurrence qui reflète un pouvoir administratif indépendant avec des compétences de prendre des décisions pour régulariser, protéger et promouvoir la concurrence ; à cet effet, le législateur l'a doté d'une compétence de contrôler les regroupements économiques à savoir de prendre la décision d'acceptation ou de suspension ou le rejet de ces dites regroupements.

مقدمة

عمدت الجزائر منذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي إلى إحداث سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية والقانونية، في محاولة منها لمواكبة التحولات الاقتصادية العالمية، وقد تطلب ذلك إيجاد الآليات التي تكفل الانتقال من نظام اقتصادي موجه قائم على ملكية الدولة لوسائل الإنتاج، وكذا تدخلها السافر في التخطيط والتسيير، إلى نظام اقتصاد السوق المتميز بالحرية الاقتصادية

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

البعيدة عن احتكار الدولة للنشاطات الاقتصادية؛ أي حرية المنافسة باعتبارها وسيلة للإبداع والتفوق في ميدان الأعمال، وأداة فعالة لفتح المجال للمبادرة الفردية أمام الفاعلين في الحياة الاقتصادية.

غير أن حرية الممارسة الاقتصادية لا تعني - بأي حال - الإفلات من أي رقابة أو ضابط، بل تتم ضمن إطار عام يشمل مجموعة من القوانين والميكانيزمات التي تضمن حماية تلك الممارسات من كل سلوك أو تصرف من شأنه المساس بحرية أو بنزاهة المنافسة.

وقد بدأ تكييف المنظومة القانونية بما يتماشى ومتطلبات الاقتصاد الحر، بصدر القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية¹، الذي جسّد رغبة الدولة في الانسحاب من النشاط الاقتصادي ومنح المؤسسات قدرا من الاستقلالية، ثم تلتها مجموعة من القوانين منها قانون الأسعار² الذي أقر ضمنا بحرية المنافسة، وكذا القانون 90-10 المؤرخ في 04/14/1990 المتعلق بالنقد والقرض.

غير أن التوجه نحو اقتصاد السوق المبني أساسا على حرية المنافسة، لم يتجسد صراحة إلا بصدر الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة³، والذي كرس بصفة حاسمة ونهائية مبدأ المنافسة الحرة؛ التي تقتضي حرية دخول المتعاملين الاقتصاديين إلى السوق لمزاولة أنشطة الإنتاج والتوزيع وتقديم الخدمات في جو تنافسي يهدف من جهة إلى زيادة الفعالية الاقتصادية، وتحسين المستوى المعيشي للمستهلكين من جهة أخرى، كما أوكل مهمة ضبط المنافسة والعمل على ترقيتها وحمايتها من كل الممارسات المنافية لها، إلى جهاز متخصص تم استحداثه خصيصا لهذا الغرض أطلق عليه "مجلس المنافسة".

وبالرغم من إلغاء هذا الأمر بموجب الأمر 03-03 المعدل والمتمم⁴، إلا أن هذا الأخير استبقى الكثير من الأحكام والآليات التي سنّها القانون الملغى ومنها مجلس المنافسة الذي زود بصلاحيات واسعة من أجل الاضطلاع بمهمة ضبط المنافسة الحرة في السوق.

وسنحاول في هذا المقال إبراز دور مجلس المنافسة في مراقبة التجميعات الاقتصادية كإحدى الصلاحيات التي أنيطت به، وذلك ضمن مبحثين:

المبحث الأول: نخصه للتعريف بمجلس المنافسة

المبحث الثاني: نخصه لدور المجلس في مراقبة التجميعات الاقتصادية

المبحث الأول: التعريف بمجلس المنافسة

في غياب أي تعريف تشريعي أو فقهي لمجلس المنافسة، نحاول مقارنة مفهوم هذه الهيئة من خلال التطرق إلى ظروف نشأته وطبيعته القانونية (مطلب أول)، ثم نعرض إلى التشكيكية البشرية لمجلس المنافسة والصلاحيات التي أنيطت به (مطلب ثاني).

المطلب الأول: ظروف نشأة مجلس المنافسة وطبيعته

سبقت الإشارة إلى أن مجلس المنافسة يعتبر بمثابة الأداة القانونية التي أنشئت خصيصا لتحسيد سياسة الدولة من أجل الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق.

فقد تزامن ظهوره مع تحرير النشاط الاقتصادي وإعادة النظر في وظائف الدولة⁵ التي تخلت عن مهمة الضبط في المجال الاقتصادي، محاولة التأقلم مع الأساليب الجديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية التي أفرزتها مقتضيات العولمة. وذلك من خلال استحداث أجهزة جديدة تعرف بالسلطات الإدارية المستقلة، وتعنى بضبط النشاط الاقتصادي كل منها في القطاع المكلف بضبطه⁶.

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

أولاً: دوافع إنشاء مجلس المنافسة: لقد كان وراء إنشاء مجلس المنافسة على غرار السلطات الإدارية المستقلة الأخرى، دوافع أساسية مرتبطة بصورة جوهرية بتوجه الدولة نحو تحرير النشاط الاقتصادي الذي بدأت إرهاباته في نهاية ثمانينيات القرن الماضي، ثم تعزز بصدور دستور 1996 الذي نص صراحة في المادة 37 منه على ضمان حرية التجارة والصناعة، ومن ثمة يمكن الاستناد إلى سببين رئيسيين لتبرير نشأة مجلس المنافسة.

ضرورة ضبط المنافسة: إن ظهور مجلس المنافسة كسلطة ضبط مستقلة، يعتبر نتيجة منطقية وحتمية لتراجع دور الدولة في تأطير السوق وتنظيمه، وانسحابها تدريجياً من مجال الضبط الاجتماعي والاقتصادي؛ الأمر الذي استدعى إسناد مهمة ضبط المنافسة إلى هذا الجهاز من أجل متابعة كل أشكال الممارسات التي تهدد المنافسة الحرة والمشروعة، وبما يضمن إقامة التوازن بين حقوق والتزامات كل طرف في السوق، وهذا ما جاء في البند الخامس من المادة الثالثة من قانون المنافسة الذي عرّف الضبط بأنه " كل إجراء أيا كانت طبيعته، صادر عن أية هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوى السوق، وحرية المنافسة، ورفع القيود التي بإمكانها عرقلة الدخول إليها وسيرها المرن، وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعضائها...".

إن مجلس المنافسة وهو يضطلع بوظيفة الضبط العام للمنافسة، فإنه يقيم علاقات تعاون وتكامل مع سلطات الضبط الأخرى⁷، كالمجلس الأعلى للإعلام، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وسلطة ضبط البريد والمواصلات وغيرها. انسحاب القاضي من توقيع العقاب في مجال المنافسة: إن ما يمتاز به القضايا المتعلقة بالقطاعات الاقتصادية والمالية من حداثة وحركية؛ أدى إلى إعادة النظر في سلطة القاضي في متابعة المخالفات المرتكبة على مستواها، حيث أظهر عدم قدرته على ردعها.

ومع استبعاد سلطة القاضي وإزالة التجريم في المجالين الاقتصادي والمالي، أسندت مهمة قمع الممارسات التي تخل بقواعد المنافسة الحرة إلى السلطات الإدارية المستقلة؛ ذلك أن ضبط المجالات الاقتصادية يحتاج إلى حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، مما يسمح للمجلس بالتصدي مباشرة لكل خرق لقواعد المنافسة الحرة⁸.

ثانياً: الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة: لقد تسببت صياغة بعض نصوص الأمر 95-06 الملغى في إثارة جدل فقهي وقانوني واسع، زاد من حدته خلوه الأمر المذكور من أي تعريف يسمح بتحديد الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة؛ حيث تمحورت النقاشات حول مدى اعتبار المجلس هيئة قضائية، أم هو سلطة إدارية مستقلة.

فقد نصت المادة 02/25 من الأمر الملغى على " تكون مقررات مجلس المنافسة قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية..."، وأضافت المادة 03/34 من نفس الأمر "...جلسات مجلس المنافسة علنية...".

ومن الواضح أن هذين النصين يوحيان بأن مجلس المنافسة هيئة قضائية من الدرجة الأولى إذ أن الاستئناف لا يلحق إلا الأحكام الصادرة من أول درجة، كما أن علنية الجلسات تعتبر من القواعد الإجرائية المعمول بها في الهيئات القضائية⁹. لكن الشك الدائر حول الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة سرعان ما زال عند صدور الأمر 03-03 الذي صرح بأن المجلس سلطة إدارية مستقلة، حيث نصت المادة 23 المعدلة منه على " تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة" تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة...".

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

ضف إلى ذلك أن المادة 01/63 من هذا الأمر اقتضت على ذكر عبارة " قابلة للطعن " دون لفظ "الاستئناف"، كما أكدت المادة 03/28 منه على عدم "علنية" جلسات المجلس خلافا لما هو عليه العمل في المحاكم. وبهذا حسم المشرع وبصفة جلية ونهائية، الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة، مبرزا في نفس الوقت الخصائص المميزة لهذا الجهاز¹⁰؛

فمن حيث هو سلطة، فلأنه يتمتع بسلطة اتخاذ القرار في مجال ضبط المنافسة بدلا من السلطة التنفيذية، ومن حيث هو ذو طابع إداري، فلأنه استمد هذا الوصف بقوة القانون، كما يتضح ذلك من خلال كيفية تعيين أعضائه، والمهام الموكلة له، و خضوع ميزانيته للقواعد العامة للتسيير والمراقبة المطبقة على ميزانية الدولة. ويترتب على ذلك أن القرارات الصادرة عنه هي قرارات إدارية محضة، وهو مستقل لأنه لا يخضع لأي رقابة سلمية أو وصائية.

غير أن استقلالية مجلس المنافسة - وإن كانت مقرر قانونا- ليست على إطلاقها، وذلك بالنظر إلى الكثير من الإشكالات القانونية والعوائق الفعلية التي تحد منها؛ فعلى سبيل المثال يمكن الإشارة إلى الملاحظات التالية:

1- إحقاق مجلس المنافسة برئيس الحكومة في ظل الأمر 03-03 (المادة 01/23)، ثم بالوزير المكلف بالتجارة بعد تعديل نفس المادة بالقانون 12-08 المشار إليه.

2- إلزام المجلس بتقديم تقرير سنوي عن نشاطه إلى كل من الهيئة التشريعية، ورئيس الحكومة، والوزير المكلف بالتجارة (المادة 01/27).

3- إمكانية ترخيص الحكومة بتجميعات اقتصادية حتى ولو كانت محل رفض بقرار من مجلس المنافسة (المادة 21).

4- وضع النظام الداخلي للمجلس من طرف السلطة التنفيذية بواسطة مرسوم تنفيذي (المادة 31). ولكن المادة 15 من المرسوم رقم 11-241 المؤرخ في 2011/07/10 نصت على اختصاص المجلس بإعداد نظامه الداخلي والمصادقة عليه¹¹.

ولا شك أن هذه الأسباب وغيرها، تقلل من استقلالية مجلس المنافسة وتزيد من احتمال وقوعه تحت تأثير السلطة التنفيذية.

المطلب الثاني: تشكيلة وصلاحيات مجلس المنافسة

مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة وجدت من أجل القيام بمهمة الضبط العام للمنافسة في السوق، وتبعاً لذلك حرص المشرع على تنويع التركيبة البشرية لهذا الجهاز بما يمكنه من التصدي للصلاحيات الواسعة المخول إياها قانونا .

أولاً: تشكيلة مجلس المنافسة: بالنظر إلى القوانين التي نظمت موضوع المنافسة في الجزائر، ابتداء من الأمر 95-06 الملغى، مروراً بالأمر 03-03، وانتهاءً بالقانون 12-08 يتضح أن المشرع لم يستقر على تركيبة بشرية ثابتة لمجلس المنافسة، لا من حيث عدد أعضائه، ولا من حيث الفئات المجتمعية التي ينتمون إليها. فبعد ما كان عدد الأعضاء (12) في ظل الأمر 95-06، أصبح (09) بصدور الأمر 03-03، ليعود العدد إلى (12) عضواً حسب القانون 12-08، موزعين على الفئات التالية¹²:

- ستة (6) أعضاء يختارون من ضمن الشخصيات والخبراء الحائزين على الأقل شهادة الليسانس أو شهادة جامعية ماثلة وخبرة مهنية لا تقل عن ثماني سنوات في المجال القانوني و/أو الاقتصادي والتي لها مؤهلات في مجالات المنافسة والتوزيع والاستهلاك، وفي مجال الملكية الفكرية.

- أربعة (4) أعضاء يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين أو الذين مارسوا نشاطات ذات مسؤولية والحائزين شهادة جامعية ولهم خبرة مهنية لا تقل عن خمس سنوات في مجال الإنتاج والتوزيع والحرف والخدمات والمهن الحرة.

- عضوان (2) مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين.

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

وحسب المادة 25 من الأمر 03-03، فإن أعضاء مجلس المنافسة يعيّنون بموجب مرسوم رئاسي، وتنتهي مهامهم بالأشكال نفسها، وأن رئيس المجلس يختار من بين أعضاء الفئة الأولى، على أن يختار نائبا من ضمن أعضاء الفئتين الثانية والثالثة على التوالي.

ويظهر جليا حرص المشرع على تنوع أصناف أعضاء مجلس المنافسة لتشمل جميع المجالات ذات الصلة بالنشاط الاقتصادي، مع اشتراط المؤهل العلمي والخبرة المهنية، غير أنه لم ينص صراحة - كما فعل من قبل - على فئة القضاة رغم حاجة المجلس لهذه الفئة، لأن القضايا المعروضة عليه تتطلب دراية بالإجراءات والضمانات القانونية الواجب إتباعها واحترامها¹³.

وتجدر الإشارة إلى أن الوزير المكلف بالتجارة يعين، بموجب قرار، ممثلا دائما وآخر مستخلفا، لدى مجلس المنافسة، يشاركان في أشغال المجلس دون أن يكون لهم الحق في التصويت. كما يسهر على تسيير المجلس طاقم إداري، يتكون من أمين عام، ومقرر عام، وخمسة مقررين ومدراء المصالح الداخلية للمجلس¹⁴.

ثانيا: صلاحيات مجلس المنافسة: سبقت الإشارة إلى أن مجلس المنافسة سلطة إدارية مستقلة، مهمته ضبط المنافسة في السوق، فهو بمثابة الحبير الاقتصادي المختص في حماية المنافسة الحرة وتنظيمها. لأجل ذلك خوله المشرع صلاحيات واسعة تمكنه من أداء المهمة التي أنشئ من أجلها. وتمثل تلك الصلاحيات أساسا في:

1- الصلاحيات الاستشارية: يعتبر مجلس المنافسة المستشار الرسمي الذي يستطيع إبداء الرأي والاقتراح، بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو من كل طرف معني، لذلك يلجأ إليه كل الفاعلين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية؛ من سلطات عامة وهيئات وجمعيات مهنية ونقابية، لطلب استشارته في كل ما يتعلق بالمنافسة¹⁵. وقد نص قانون المنافسة على نوعين من الاستشارة، استشارة اختيارية وأخرى إلزامية¹⁶.

أ- الاستشارة الاختيارية: ترك المشرع الباب مفتوحا لجهات معينة لاستشارة مجلس المنافسة فهي مخيرة بين طلبها أو الامتناع عنها، وذلك في كل موضوع أو مسألة مرتبطة بالمنافسة. وبالنظر إلى المواد 35، 36 و 38 من الأمر 03-03، فإن هذه الاستشارة قد تأتي من الحكومة أو الجماعات المحلية أو الهيئات الاقتصادية والمالية أو الجمعيات المهنية والنقابية وكذا جمعيات المستهلكين. كما يمكن أن تطلب الجهات القضائية رأي المجلس في كل قضية متصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة. ويستشار مجلس المنافسة أيضا، في كل مشروع نص قانوني وتنظيمي له صلة بالمنافسة، بعدما كانت هذه الاستشارة مقصورة على النصوص التنظيمية دون النصوص التشريعية¹⁷.

ب- الاستشارة الإلزامية: في هذه الحالة، يتوجب على الجهة المعنية بطلب الاستشارة أخذ رأي مجلس المنافسة، وتكون الاستشارة وجوبية في حالتين:

- حالة خروج الدولة عن مبدأ حرية الأسعار (المادة 5 من الأمر 03-03).
- حالة التجميعات الاقتصادية (المادة 17 من الأمر 03-03).

لكنه بعد تعديل المادة 5 أعلاه بموجب المادة 4 من القانون 10-05، تم التخلي عن الاستشارة الوجوبية، مما يعكس رغبة السلطة التنفيذية في الاحتفاظ بسلطة اتخاذ القرار وعدم التنازل عنها لصالح سلطة مختصة في مجال ضبط السوق¹⁸.
وحدير بالملاحظة أن رأي مجلس المنافسة، سواء تعلق باستشارة اختيارية أم إلزامية، لا يكتسي أي طابع إلزامي تجاه الجهة المستشيرة، وهذا لا يتلاءم إطلاقا مع صفة المجلس كسلطة مكلفة بضبط المنافسة في السوق.

2- الصلاحيات التنافسية: ويقصد بها تلك الصلاحيات التي تمكن مجلس المنافسة من متابعة الممارسات التي ترتكبها المؤسسات في إطار القيام بنشاطاتها الاقتصادية من أجل تعزيز قدرتها التنافسية بطريقة غير مشروعة تؤدي إلى إقصاء

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

منافسيها ومن ثم القضاء على المنافسة في السوق¹⁹. وقد حظر المشرع الجزائري الممارسات المقيدة للمنافسة، سواء اتخذت شكل اتفاقية مقيدة للمنافسة، أو شكل ممارسة تعسفية في القوة الاقتصادية، أو غيرها²⁰. وحوّل مجلس المنافسة اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الوقائية بغية الحد منها، أو توقيع العقوبات القمعية المقررة بشأنها²¹. كما يتمتع مجلس المنافسة بصلاحيات مراقبة التجميعات الاقتصادية، وفق شروط ومعايير وإجراءات محددة، وهذا ما نتناوله بشيء من التفصيل في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: دور المجلس في مراقبة التجميعات الاقتصادية

تكتسي عملية التجميع، كظاهرة اقتصادية أفرزتها مقتضيات السوق، أهمية بالغة بالنظر لما يتولد عنها من مؤسسات ضخمة قادرة على النهوض بالاقتصاد الوطني، وذلك بتحسين المددود الإنتاجي والخدمي، وتعزيز القوة التفاوضية للمؤسسة، ومواجهة متطلبات البحث والتطور التكنولوجي، والتقليل من مخاطر التعرض للإفلاس. وكذا مواجهة المنافسة الخارجية بفرض تواجدها على مستوى الأسواق الدولية.

ولذا نتعرض إلى مفهوم فكرة التجميع (مطلب أول)، ثم إلى كيفية إخضاع التجميعات الاقتصادية للرقابة من طرف مجلس المنافسة (مطلب ثاني).

المطلب الأول: مفهوم التجميع الاقتصادي

اعتبر المشرع الجزائري عملية التجميع، ممارسة منافية للمنافسة، وذلك في ظل الأمر 95-06 الملغى، أما في إطار الأمر 03-03 المعدل والمتمم والساري المفعول، فقد اعتبرها ممارسة منفصلة عن تلك المقيدة للمنافسة.

أولاً: تعريف التجميع: عرفت عملية التجميع بالعديد من التعريفات الفقهية، حيث جاء في إحداها " يعتبر التجميع، تكتل أو تجمع مؤسستين أو أكثر ضمن تشكيلة قانونية معينة، بغية إحداث تغيير دائم في هيكل السوق، مع فقدان كل المؤسسات المتجمعة لاستقلاليتها، تعزيزاً للقوة الاقتصادية لمجموعها"²². ويبدو واضحاً أن هذا التعريف يبرز مضمون عملية التجميع والآثار المترتبة عنها، دون التطرق إلى أشكالها.

ولئن لم يعط المشرع الجزائري تعريفاً لعملية التجميع، إلا أنه صاغ مضمونها في شكل حوصلة لكافة التصرفات التي ينجم عنها التجميع؛ إذ جاء في نص المادة 15 من الأمر 03-03 ما يلي " يتم التجميع في مفهوم هذا الأمر إذا:

1- اندمجت مؤسستان أو أكثر كانت مستقلة من قبل.

2- حصل شخص أو عدة أشخاص طبيعيين لهم نفوذ على مؤسسة على الأقل، أو حصلت مؤسسة أو عدة مؤسسات على مراقبة مؤسسة أو عدة مؤسسات أو جزء منها، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق أخذ أسهم في رأسمال المال أو عن طريق شراء عناصر من أصول المؤسسة أو بموجب عقد أو بأي وسيلة أخرى.

3- أنشئت مؤسسة مشتركة تؤدي بصفة دائمة جميع وظائف مؤسسة مستقلة "

وتبين هذه المادة بوضوح، لاسيما في فقرتها الأولى، الفرق بين التجميع والممارسة المقيدة للمنافسة، ففي حين يؤدي التجميع إلى فقدان المؤسسات المتجمعة لشخصياتها القانونية و نشوء كيان اقتصادي جديد، تبقى المؤسسات المتكتلة في حالة الاتفاقيات التي تشكل ممارسة مقيدة للمنافسة، محتفظة بشخصياتها القانونية، كل منها على حدة.

ثانياً: معايير التجميع: حدد المشرع مضمون التجميع في المادة 15 أعلاه وفق معيارين.

1- المعيار القانوني: ويتمثل في الوسائل القانونية المستعملة في التجميع، أي التصرفات التي من شأنها نقل الملكية أو حق الانتفاع²³، مما يؤدي إلى انقضاء الشخصية المعنوية للشركة المتجمعة.

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

فنقل الملكية قد يكون كلياً أو جزئياً، ويتم-غالبا- عن طريق الاندماج، وذلك بضم مؤسستين أو أكثر متحدتان في الموضوع، في وحدة اقتصادية جديدة مما يؤدي إلى زوال المؤسستين أو إحداهما على الأقل²⁴.

أو عن طريق المساهمة المالية وذلك باستحواذ مؤسسة على غالبية أو جزء كبير من أسهم وحصص مؤسسة أخرى، بما يسمح للأولى بالتدخل في سير الثانية والتأثير في قراراتها.

كما يتم بإنشاء المؤسسات المشتركة، كوسيلة لتجميع القوة وتقليل المخاطر والأعباء، على أن تكون المؤسسة الناشئة دائمة ومستقلة عن المؤسسات الأم (المادة 03/15 أعلاه).

أما نقل حق الانتفاع، كوسيلة لتحقيق التجميع الاقتصادي، فيتم عندما تقوم مؤسسة بإبرام عقد موضوعه تأجير أصل من أصولها التجارية، إلى مؤسسة أخرى لتكون تحت سيطرتها.

2- المعيار الاقتصادي: ويتمثل في ممارسة النفوذ الأكيد من طرف مؤسسة أو أكثر على مؤسسة أخرى، غير أنه بالنظر إلى المادتين 02/15 و 16 من الأمر 03-03، يتضح أن المشرع لم يعط مفهوما دقيقا للنفوذ الأكيد يسمح بقياسه، واكتفى بالإشارة إلى بعض وسائل ممارسته، كأن تحصل مؤسسة أو عدة مؤسسات على مراقبة مؤسسة أو عدة مؤسسات، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، عن طريق أخذ أسهم في رأسمالها أو شراء عناصر من أصولها، بموجب عقد ناقل للملكية أو لحق الانتفاع، أو عن طريق أي وسيلة أخرى.

ثالثا: أنواع التجميع: باعتبار المراكز الاقتصادية التي تحتلها المؤسسات المعنية بالتجميع في مجالات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات؛ يمكن أن يكون التجميع أفقيا، وذلك عندما تندمج مؤسستان أو أكثر توجدان على مستوى واحد من السوق، وتمارسان نفس النشاط الاقتصادي.

ويمكن أن يكون التجميع رأسيا، وذلك بين مؤسسات تحتل مستويات مختلفة من السوق، وتعمل في مراحل مختلفة من الإنتاج وتقديم الخدمات. كما يمكن أن يكون تنوعيا، وذلك بين مؤسسات منتشرة في أسواق متميزة، وتمارس أنواعا مختلفة من الأنشطة الاقتصادية.

المطلب الثاني: إخضاع التجميعات الاقتصادية للرقابة

سعيًا من المشرع إلى تأطير الحرية الاقتصادية للمؤسسات التي تنتهج أسلوب التجميع، من جهة، وتفاديا لما قد ينجم عنه من آثار سلبية تضر بالمنافسة، من جهة أخرى، فإنه عمد إلى الاعتراف بشرعية التجميعات ولم يحظرها مثلما فعل بشأن الممارسات المقيدة بالمنافسة، ولكنه في مقابل ذلك أخضعها إلى رقابة مسبقة من طرف مجلس المنافسة وفق مجموعة من الشروط والإجراءات القانونية.

وقبل التطرق إلى تلك الشروط والإجراءات، نشير إلى أن المشرع الجزائري نص لأول مرة على ضرورة مراقبة التجميعات الاقتصادية، وذلك بموجب المادة 31 من القانون 89-12 المتعلق بالأسعار تاركا كيفية تنظيمها لصدور قانون خاص؛ ليتم اعتبارها ممارسة منافسة للمنافسة عند صدور الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة، ثم عاد المشرع إلى تنظيمها من جديد في ظل الأمر 03-03، مستبعدا إياها من قائمة الممارسات المقيدة بالمنافسة.

أولا: شروط ومعايير مراقبتها: حسب المادة 17 من الأمر 03-03 التي نصت على:

"كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة، لاسيما بتعزيز وضعية هيمنة مؤسسة على سوق ما، يجب أن يقدمه أصحابه إلى مجلس المنافسة الذي يبت فيه في أجل ثلاثة (3) أشهر"، ولا تخضع للرقابة إلا التجميعات الاقتصادية التي من شأنها المساس بالمنافسة، لا سيما تعزيز وضعية الهيمنة للمؤسسات المتجمعة.

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

1- تعزيز وضع الهيمنة: ويتحقق وضع تعزيز الهيمنة عندما يتمتع التجميع بحجم معتبر يمكن المؤسسات المتجمعة من السيطرة على السوق بشكل أساسي، ويقدر ذلك وفق معيارين:

أ- معيار حصة السوق: اعتمد المشرع الجزائري هذا المعيار بموجب المادة 18 من الأمر 03-03، حيث تخضع للمراقبة التجميعات التي ترمي إلى تحقيق عتبة تفوق 40% من حصة المبيعات أو المشتريات المنجزة في سوق معينة. ويقصد بالسوق هنا، المكان الذي يلتقي فيه العرض والطلب حول منتج أو خدمة، أو المنطقة الجغرافية التي تضم السلع والخدمات.

ب- معيار رقم الأعمال: لم يأخذ المشرع الجزائري بهذا المعيار بخلاف نظيره الفرنسي الذي اعتمده إلى جانب المعيار الأول لمراقبة التجميعات الاقتصادية التي تحقق رقم أعمال معتبر بالنسبة لمختلف النشاطات التي تمارسها المؤسسات على مستوى السوق الوطنية، وليس فقط رقم الأعمال المحقق في السوق المعنية بالتجميع.²⁵

2- المساس بالمنافسة: يخضع التجميع للرقابة إذا كان من شأنه الإخلال بالمنافسة، فقد ينجم عنه تغير دائم في تركيبة السوق، وظهور وضعيات الهيمنة التي قد تؤدي بدورها إلى ارتكاب ممارسة تعسفية تتنافى وقواعد المنافسة الحرة.

ثانياً: إجراءات مراقبتها: أوجبت المادة 17 من الأمر 03-03 على أصحاب التجميع أن يقدموا طلب الترخيص إلى مجلس المنافسة للبت فيه في أجل ثلاثة أشهر، ويترتب عليهم في هذه المدة، الامتناع عن اتخاذ أي تدبير يجعل التجميع نهائياً، حسب المادة 20 من نفس الأمر. ثم تكفل المرسوم التنفيذي رقم 05-219 ببيان إجراءات مراقبة التجميع.²⁶

تنطلق إجراءات المراقبة بمجرد تقديم طلب ترخيص التجميع إلى مجلس المنافسة، وذلك طبقاً للمادة 3 من المرسوم المذكور أعلاه، ويتضمن الطلب وجوباً مجموعة من الشروط والمعلومات والوثائق والمستندات²⁷. كما يجب تقديم كل المعلومات والمستندات الإضافية التي يمكن أن تكون محل طلب من المقرر المكلف بالتحقيق في الطلب²⁸.

وتتعلق المعلومات المطلوبة أساساً، بالمؤسسات طالبة التجميع، من حيث النشاطات المعنية بالتجميع، ورقم أعمالها، ورأس المال الاجتماعي لكل مؤسسة، وكذا طبيعة التجميع وهدفه.

يرسل طلب الترخيص ومرفقاته إلى مجلس المنافسة عن طريق رسالة موصى عليها، أو يودع لدى الأمانة العامة للمجلس مقابل وصل بالاستلام.

يقوم مجلس المنافسة بدراسة عملية التجميع دراسة تحليلية معمقة اعتماداً على عوامل عدة، يملك المجلس بشأنها سلطة تقديرية أصلية، آخذاً بعين الاعتبار مدى تأثيرها على المنافسة، ثم يتخذ قراره في مدة لا تتجاوز ثلاثة (3) أشهر، من تاريخ إيداع طلب الترخيص.

ثالثاً: مضمون القرار الصادر في التجميع: بالنظر إلى المادة 19 من الأمر 03-03 يمكن أن يتضمن قرار مجلس المنافسة الصادر بشأن طلب الترخيص بالتجميع:

1- قبول التجميع: قد يقبل المجلس التجميع إذا تأكد من مشروعيته (عدم المساس بالمنافسة)

2- تعليق التجميع: وقد يقر المجلس مبدئياً عملية التجميع، مع تعليق ذلك على تحقق شروط يراها هو أو تعهدات تلتزم بها أطراف التجميع تلقائياً، للتخفيف من آثار التجميع على المنافسة.

وفي حالة عدم احترام تلك الشروط أو الالتزامات، يمكن للمجلس أن يفرض العقوبة المالية المنصوص عليها في المادة 62 من الأمر 03-03، والتي قد تصل إلى 5% من رقم الأعمال، وذلك ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع، أو نشأت عن عملية التجميع.

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

3- رفض التجميع: كما يمكن أن يرفض المجلس التجميع، إذا رأى أنه ينطوي على نتائج سلبية مؤثرة على المنافسة، وذلك بموجب قرار معلل بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة.

غير أن المادة 21 من الأمر 03-03 تعطي للحكومة إمكانية الترخيص بالتجميع - رغم رفض المجلس له - تلقائياً، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب الأطراف المعنية، وذلك بعد تقرير وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالتجارة، والوزير الذي يتبعه القطاع المعني بالتجميع.

ونشير في الأخير، إلى أنه يمكن الطعن في قرار مجلس المنافسة القاضي برفض التجميع، أمام مجلس الدولة. الخاتمة

بالرغم من سعي المشرع لإبراز مكانة مجلس المنافسة ضمن البناء المؤسساتي للدولة، كسلطة إدارية مستقلة ومتخصصة في ضبط المنافسة في السوق، وذلك بالحفاظ على المناخ التنافسي الحر والنزاهة القائم بين المؤسسات الاقتصادية²⁹، وكخبير اقتصادي ومستشار رسمي يبدي الاقتراح والرأي ويقدم الاستشارة في كل القضايا المتعلقة بعالم المنافسة.

ولأجل القيام بمهمة ضبط الممارسة التنافسية، زوده المشرع من خلال قانون المنافسة الحالي، بصلاحيات واسعة، الاستشارية منها والقمعية، وكذا صلاحية مراقبة التجميعات الاقتصادية.

وقد مكنتنا هذا البحث من الوقوف على بعض النقائص التي تحد - في رأيينا - من صلاحيات مجلس المنافسة وفعاليتها؛ نذكر منها:

- اعتبار استشارة المجلس غير ملزمة سواء في طلبها أو في الأخذ بها، مما يجعلها مجرد إجراء شكلي وروتيني بدون أي أثر.
- إمكانية ترخيص الحكومة بتجميعات اقتصادية رفضها المجلس، متذرة بحجة مراعاة المصلحة العامة، وهذا تبرير غير مقنع، إذ أن جهاز كمجلس المنافسة، يفترض أن تكون المصلحة العامة من أولى أولوياته.

الهوامش البحثية

- 1- قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12/01/1988، يتعلق بتوجيه المؤسسات العمومية الاقتصادية، ج رعدد2، لسنة 1988.
- 2- قانون رقم 89-12 مؤرخ في 05/07/1989، يتعلق بالأسعار، ج رعدد 29، لسنة 1989.
- 3- أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25/01/1995، يتعلق بالمنافسة، ج رعدد9، لسنة 1995.
- 4- أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19/07/2003، يتعلق بالمنافسة، ج رعدد43، لسنة 2003، معدل ومتمم ب:
- القانون رقم 08-12 المؤرخ في 25/06/2008، ج رعدد 36، لسنة 2008.
- القانون رقم 10-05 المؤرخ في 15/08/2010، ج رعدد 46، لسنة 2010.
- 5- ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، عدد21، لسنة 2000، ص22.
- 6- لمزيد من التفصيل، أنظر: سلمى كحال، مجلس المنافسة وضبط النشاط الاقتصادي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أحمد بوقره، بومرداس، 2009، ص9.
- 7- أنظر المادة 39 من الأمر 03-03، مشار إليه.
- 8- عزالدين عيساوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2005، ص20.

مجلس المنافسة كآلية لمراقبة التجميعات الاقتصادية

- 9- أنظر المادة 7 من القانون 08-09 المؤرخ في 2008/02/23 ، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج رعدد 21 ، لسنة 2008 ، وأنظر كذلك: عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ط1، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009 ، ص25.
- 10- أكثر تفصيل حول خصائص مجلس المنافسة، أنظر: سلمى كحال، مرجع سابق، ص36 وما بعدها.
- 11- مرسوم تنفيذي رقم 11-241 مؤرخ في 10/07/11، المتضمن تنظيم مجلس المنافسة وسيهه، ج رعدد 93، لسنة 2011.
- 12- أنظر المادة 01/24 من الأمر 03-03، مشار إليه.
- 13- صورية قابة، مجلس المنافسة، رسالة ماجستير، فرع قانون الأعمال، جامعة الجزائر، 2005 ، ص 25 .
- 14- المادة 36 من الأمر 03-03 ، أنظر كذلك : سلمى كحال، مرجع سابق، ص23 وما يليها.
- 15- نبيل نصري، المركز القانوني لمجلس المنافسة بين الأمرين 95-06 و 03-03 ، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2004 ، ص 51 .
- 16- سلمى كحال، مرجع سابق، ص50.
- 17- مداخلة الدكتور خضراوي الهادي، بعنوان " صلاحيات مجلس المنافسة في ردع الممارسات المنافية للمنافسة "، بتاريخ 2015/04/29، في اليوم الدراسي حول " دور مجلس المنافسة في ظل اقتصاد السوق "، قسم الحقوق، جامعة عمارتلجيجي، الأغواط، ص 7 .
- 18- المرجع نفسه، ص 8 .
- 19- سلمى كحال، مرجع سابق، ص60.
- 20- أنظر المواد 6، 7 و 11 من الأمر 03-03، مشار إليه.
- 21- أنظر المواد 6، 7 و 11 من الأمر 03-03، مشار إليه.
- 22- BLAISE JEAN BERNARD, Droit des affaires, L.G.D.J- DELTA, Paris-Beyrouth, 1999.
- نقلا عن: سلمى كحال، مرجع سابق، ص88.
- 23- أنظر المادة 01/16 من الأمر 03-03، وأنظر كذلك: سلمى كحال، مرجع سابق، ص89 وما بعدها.
- 24- لمزيد من التفصيل حول صورالإندماج، راجع المادة 744 من الأمر 75-59 المؤرخ في 1975/09/26 ، المتضمن القانون التجاري، المعدل والمتمم، ج رعدد 101 ، لسنة 1975 .
- 25- سلمى كحال، مرجع سابق، ص97.
- 26- مرسوم تنفيذي رقم 05-219 مؤرخ في 2005/06/2، يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، ج رعدد 43، لسنة 2005
- 27- أنظر المادتين 5 و 6 من المرسوم 05-219، مشار إليه.
- 28- أنظر المادة 8 من المرسوم 05-219، مشار إليه.
- 29- رأي مجلس المنافسة رقم 02-ر-2001 المؤرخ في 2001/10/07 المتعلق بإخطار مؤسسة سيفيتال، " غير منشور "