

## سلطات الضبط الاقتصادي، رؤية جديدة لوظيفة الدولة

### Economic Regulatory Authorities, a New Vision of the State's Function

تاريخ النشر: 2021/01/31	تاريخ القبول: 2021/01/31	تاريخ الإرسال: 2019/11/14
-------------------------	--------------------------	---------------------------

ط.د. بن يحي شهبيناز  
جامعة أحمد دراية - أدرار  
Benyahya\_ch@yahoo.fr

\*د. بركات أحمد  
جامعة طاهري محمد- بشار  
Barkat\_ah@yahoo.fr

#### ملخص :

بعد تبني الجزائر لاقتصاد السوق في دستور 1989 تم فتح الباب أمام الخواص للقيام بالنشاطات الاقتصادية التي كانت تحتكرها الدولة، وما ترتب على هذا النظام الاقتصادي الجديد ظهور ضرورة ضبط المنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين العموميين والخواص، واقتضت قواعد الشفافية والحياد إسناد القيام بهذه المهمة لسلطات مستقلة عن الدولة، وذلك لأنه لا يمكن أن نتصور أن يكون للدولة في هذا النظام الاقتصادي الجديد دورين في آن واحد، دور كمتعامل اقتصادي باعتبارها كمساهم في المؤسسات العمومية الاقتصادية، ودورها كمكلفة بوضع القواعد التنافسية.

أي كان لابد من الفصل بين مهامها في استغلال المؤسسات العمومية الاقتصادية ومهامها في الضبط الاقتصادي، هذه الأخيرة التي تم إسنادها لسلطات الضبط الاقتصادي التي اعتبر إنشائها إعلانا عن تغيير وظيفة الدولة. الكلمات المفتاحية: سلطات الضبط الاقتصادي، السلطات الإدارية المستقلة، الدولة الضابطة، النظام العام الاقتصادي.

#### **Abstract:**

*When Algeria adopted the market economy in the 1989 Constitution, the door was opened for private individuals to carry out economic activities that had been monopolized by the state. This new economic system resulted in the necessity of controlling competition between public and private economic operators. The rules of transparency and impartiality required the assignment of*

\*المؤلف المرسل : بركات أحمد

*this task to authorities independent of the state. This is because we cannot imagine that the state in this new economic system should have two roles at the same time, as an economic agent as a contributor to public economic institutions, and its role as a competitor in setting competitive rules. It was necessary to separate between the state functions in the exploitation of public economic institutions and its functions in regulating the economy. This approach in assigning the regulation of the economy to an independent authority of economic control was considered as a declaration of changing the function of the state.*

**Keywords:** *economic control authorities, independent administrative authorities, control state, economic public order.*

#### مقدمة :

عرفت الجزائر بعد استقلالها كغيرها من دول العالم الثالث تبني النهج الاشتراكي في تسيير النشاطات الاقتصادية، فقد كانت الدولة طبقا لدستوري 1963 و 1976 تملك اختصاصات وسلطات كبيرة في تسيير هذه النشاطات، فكانت هي من تقوم بالعديد من الأنشطة الاقتصادية كأنشطة الإنتاج، الاستيراد والتصدير، ومن ثم كانت تنفرد بوضع القواعد التنظيمية التي تحكم هذه الأنشطة، فكانت توصف الدولة في هذه المرحلة بأنها دولة متدخلة بامتياز.

ولكن بسبب الأزمة الاقتصادية التي عرفتها البلاد في سنة 1986 و التي تمثلت في انخفاض أسعار البترول و الأزمة السياسية والاجتماعية التي مرت بها فيما بعد والتي أدت إلى أحداث 5 أكتوبر 1988 ، تم في سنة 1989 إصدار دستور جديد، دستور قطع الصلة مع النهج الاشتراكي في تسيير النشاطات الاقتصادية وكرس التوجه نحو اقتصاد السوق. وترتب على هذا التغيير الدستوري في السياسة الاقتصادية تخلي الدولة عن تلك السلطات التي كانت تتمتع بها، فقد تم إلغاء الاحتكار العمومي للقيام بالأنشطة الاقتصادية، وهذا بسبب الاعتراف بحق الملكية الخاصة<sup>1</sup>، وفيما بعد تم الاعتراف بحرية الصناعة و التجارة<sup>2</sup> وهذا ما كان يعني فتح الباب أمام الخواص في منافسة الدولة في القيام بالنشاطات الاقتصادية.

وما ترتب على هذا الوضع الجديد هو نشوء ضرورة ضبط المنافسة الاقتصادية بين المتعاملين الاقتصاديين سواء كانوا خواص أو مؤسسات عمومية اقتصادية، ومراقبة مدى التزام كل واحد منهم لقواعد القانون الجديد ألا وهو القانون الاقتصادي، الذي يتعلق بعنصر جديد من عناصر النظام العام ألا وهو النظام العام الاقتصادي.

كما اقتضى تقرير مبدأ المنافسة الاقتصادية عدم إسناد مهمة حماية النظام العام الاقتصادي للدولة، بل تم إسنادها لهيئات إدارية مستقلة عن الدولة، وذلك لأنه لا يمكن أن نتصور أن تكون للدولة في اقتصاد السوق صفتين، واحدة كمتعامل اقتصادي وأخرى كضابط ومراقب للمنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين، وعليه حلت السلطات الإدارية المستقلة والتي تسمى في هذا المجال بسلطات الضبط الاقتصادي محل الدولة للقيام بمهمة الضبط.

وعليه فإن المقصود بسلطات الضبط الاقتصادي هي تلك الهيئات العمومية التي تتمتع بالاستقلالية العضوية والوظيفية عن الدولة (السلطة التنفيذية) والتي منحها المشرع مجموعة من الصلاحيات والسلطات التي تمكنها من تنظيم وضبط مختلف النشاطات الاقتصادية.

وعند البحث في موضوع سلطات الضبط الاقتصادي وجدنا أنه يثير إشكالية أساسية وهي: هل استطاعت فعلا هذه السلطات أن تقوم بمهمة الضبط الاقتصادي التي تم سحبا من الدولة؟

واقترضت الإجابة على هذه الإشكالية الاعتماد على المنهجين التحليلي والمقارن وذلك لأنهما المناسبتين للبحث عن مبررات استحداث سلطات الضبط الاقتصادي (أولا)، وعن السلطات التي تتمتع بها للقيام بمهامها (ثانيا).

#### أولا: مبررات استحداث سلطات الضبط الاقتصادي.

إن البحث في مبررات استحداث سلطات الضبط الاقتصادي، يقتضي منا القيام بدراسة مقارنة، وذلك بغية الوقوف على المبررات الحقيقية لاستحداث هذه السلطات في بعض الدول السبقة في هذه التجربة، وذلك لأن ظهور هذه السلطات في الجزائر كان في حقيقة الأمر مجرد تحصيل حاصل لنفس التجربة التي مرت بها هذه الدول.

وعند بحثنا عن مبررات استحداث سلطات الضبط الاقتصادي في الأنظمة المقارنة وجدنا أن بعضها ذو طبيعة اقتصادية محضة، والبعض الأخر ذو طبيعة قانونية.

## 1. المبررات الاقتصادية لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي.

كانت النشاطات الاقتصادية في العالم تخضع لتدخل كبير من طرف الدولة، التي كانت تعتمد على أنظمة التخطيط الاقتصادي، لكن فيما بعد دخل النظام الاقتصادي العالمي عهدا جديدا من التحرير، والذي تبنته في البداية الولايات المتحدة الأمريكية، بريطانيا وفرنسا، حيث اتجهت هذه الدول إلى تطبيق سياسات إزالة التنظيم نظرا للمتطلبات الجديدة لاقتصاد السوق<sup>3</sup>.

فهذه المتطلبات الجديدة ترتب عليها بروز عدة مخاطر قد تؤثر على استقرار الدول اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا، لذلك و تفاديا لهذه المخاطر كان على الدولة وضع آليات جديدة لضمان سلامة السوق وانفتاحه على المنافسة الحرة والنزاهة ومراقبته وحماية جميع الأطراف المعنية (المستهلكين المقرضين، المساهمين)<sup>4</sup>.

ولمواجهات هذه المخاطر تم في بداية الأمر اقتراح ما يسمى بالضبط الذاتي (auto régulation) أي ترك السوق يضبط نفسه بنفسه، وذلك عن طريق اتفاق المؤسسات الاقتصادية على بعض الممارسات والقواعد التي تتعلق بالأنشطة الاقتصادية.

لكن هذا الاقتراح تم رفضه بحجة أنه سوف لن يقضي على المخاطر الناجمة عن تطبيق اقتصاد السوق، بل سوف يزيد من تفاقمها، وذلك بسبب إمكانية تفرد المؤسسات الاقتصادية الكبرى في وضع الضوابط التي تحمي مصالحها دون مصالح المؤسسات الصغيرة. فأمام انسحاب الدولة من تنظيم وضبط النشاطات الاقتصادية بفعل متطلبات اقتصاد السوق، وأمام التسليم بعدم إمكانية تطبيق الضبط الذاتي، كان لابد من البحث عن حل آخر يضمن سلامة السوق، وهو ما تم حيث التجأت الدول<sup>5</sup> إلى تطبيق ما يسمى بالضبط القطاعي (La régulation sectorielle) والذي يقتضي إنشاء هيئات ضبط لكل قطاع تم فتحه أمام المنافسة<sup>6</sup>.

فمثلا في الجزائر نجد أن سلطات الضبط الاقتصادي ظهرت بعد تبني اقتصاد السوق في دستور 1989، حيث أنه بعد تحرير كل قطاع اقتصادي من الاحتكار العمومي، وفتح باب المنافسة فيه أمام القطاع الخاص كانت تنشأ سلطة ضبط اقتصادي مختصة في ذلك المجال، فعلى سبيل المثال انشأ مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بعدما تم تحرير القطاع المصرفي من الاحتكار العمومي، وذلك بموجب القانون رقم 90-10 المتعلق بالنقد والقرض<sup>7</sup>، حيث كان لهذا المجلس في بداية الأمر وظيفتين: إداريه تتمثل في إدارة بنك الجزائر ووظيفة مالية أو كما تسمى بالسلطة النقدية<sup>8</sup>.

كما تم إنشاء مجلس المنافسة، بعدما تم تبني مبدأ حرية التملك وذلك بموجب المادة 49 من دستور 1989، وتبنى مبدأ حرية التجارة والصناعة بموجب المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 1996، حيث انشأ هذا المجلس بموجب الأمر 95-06 المتعلق بالمنافسة<sup>9</sup> الذي أسند له مراقبه وتتبع الأنشطة الاقتصادية المفتوحة أمام المنافسة.

لذلك فإن المبرر الاقتصادي لإنشاء سلطات الضبط الاقتصادي هو تدخلها ضمن قطاع نشاطها لتصحيح إخفاقات السوق و إختلالاته، وذلك من خلال تثبيت قواعد المنافسة، وحماية بعض المصالح المهتدة، وامتصاص الضغوطات المتنامية للسلطات الاقتصادية، ومن خلال خلق التوازن بين مختلف المصالح في السوق.

وللقيام بهذا نجد أن عمل سلطات الضبط الاقتصادي يتم على مرحلتين:

ففي المرحلة الأولى يتم تنظيم السوق، حيث يتم ضمان دخول متنافسين جدد في إطار المشروعية، كما يتم خلق التوازن بين مختلف المصالح في مواجهة مصالح المتعامل التاريخي صاحب الاحتكارات العمومية والمؤسسات العمومية.

أما في المرحلة الثانية فيتم العمل على إيجاد التوازن بين منطق السوق (مبدأ المنافسة) ومنطق المرفق العمومي (مبدأ المصلحة العمومية)، وذلك لأنه لم يعد يقتصر الضبط على أهداف اقتصادية فقط (أفضل سعر، أفضل خدمة) بل أصبح من أهدافه البحث عن الاستقرار والأمن الاقتصاديين واللذان لا يتحققان على حساب المصلحة العامة<sup>10</sup>.

## 2. المبررات القانونية لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي.

نظرا للمتطلبات الجديدة لاقتصاد السوق التي ظهرت في بداية ثمانينات القرن الماضي والتي كما سبق ذكرها تمثلت في إلغاء تنظيم الدولة للسوق، تطلب الأمر إعادة النظر من جديد في دور الدولة في المجال الاقتصادي، وذلك من خلال التخلي عن فكرة الدولة المتدخلة أو الراعية (L'état providence) ونظرا لكون أن الاختصاصات التي تتمتع بها الدولة بموجب هذا المفهوم يتنافى تماما مع مبدأ المنافسة واقتصاد السوق.

لهذا ظهر مفهوم جديد وهو الدولة الضابطة (l'état régulateur) حيث يقتضي هذا المفهوم من الدولة القيام بدور جديد يتمثل في ضمان تنافسية السوق وحمايته وكذا تحقيق مهام المرفق العام<sup>11</sup>.

وحسب الأستاذ J. chevalier فان دور الدولة في ظل هذا المفهوم الجديد تمثل في الإشراف على النشاط الاقتصادي عن طريق وضع بعض القواعد والتدخل بصفه دائمة

لفض النزاعات وضمنان التوازن العام، ومن ثم فالدولة لم تعد فاعلا مباشرا بل كحكم للنشاط الاقتصادي .

فتطبيق مبدأ المنافسة الذي يعتبر أحد أهم مبادئ اقتصاد السوق يقتضي التفريق بين دورين للدولة كونها مساهم في المؤسسات العمومية الاقتصادية، وكونها مكلفة بوضع القواعد التنافسية التي تخضع لها هذه المؤسسات<sup>12</sup> .

أي تم الفصل بين مهام استغلال المؤسسات العمومية الاقتصادية ومهام الضبط، وهذه المهمة اقتضت إنشاء سلطات ضبط اقتصادي مستقلة إداريا وماليا عن الدولة، بغية تكريس الشفافية في معاملة المتعاملين الاقتصاديين، وضمنان حياد الإدارة وحماية الحقوق والحريات العامة.

فأشكال الإدارة التقليدية لا تتناسب مع دور الدولة الجديدة في ظل اقتصاد السوق، والذي يقتضي حوكمة الأنشطة الاقتصادية والتي تقتضي بدورها تحقيق الفعالية في التدخل العمومي بدون استعمال الإجراءات التقليدية<sup>13</sup> .

ومن هنا ظهرت الحاجة إلى إنشاء سلطات إدارية جديدة لها من الصلاحيات التي تتوافق مع ما يقتضيه اقتصاد السوق من سرعة اتخاذ القرارات، والإحاطة بكل عناصر النشاط الاقتصادي الواحد، وهذا يقتضي إنشاء هيئة مختصة بضبط كيفية ممارسة كل نشاط اقتصادي على حده، كإنشاء سلطة ضبط اقتصادي في مجال التأمين، الكهرباء والغاز، والاتصالات السلكية واللاسلكية.

وكخلاصة لما سبق ذكره، نقول أن المبرر القانوني لاستحداث سلطات الضبط الاقتصادي يعود كما قال الأستاذ Y. Gaudemet إلى الشكل الحديث للنشاط الإداري الذي ظهر عقب تبني اقتصاد السوق، حيث تم الانتقال من الأشكال الإدارية التقليدية إلى أدوات مؤسساتية جديدة تهدف إلى رقابة السوق والنظام العام الاقتصادي<sup>14</sup> .

ثانيا : تحديد السلطات التي تتمتع بها سلطات الضبط الاقتصادي.

بغية تمكين سلطات الضبط الاقتصادي من القيام بمهمتها الأساسية وهي تنظيم وضبط النشاطات الاقتصادية وحماية النظام العام الاقتصادي، كان لابد على المشرع أن يمنحها مجموعة من السلطات القانونية التي تمكنها من القيام بذلك.

وعليه سنحاول في هذه النقطة استخراج السلطات القانونية التي منحها المشرع الجزائري لسلطات الضبط الاقتصادي، مقتصرين في ذلك على السلطات التي تبرز أنها فعلا سلطات إدارية وليست مجرد هيئات إدارية استشارية.

وتتمثل السلطات الإدارية وسلطة العقاب.

### 1. السلطات الإدارية.

لضمان قيام سلطات الضبط الاقتصادي بمهمتها الأساسية وهي حماية النظام العام الاقتصادي، خولها المشرع مجموعة من السلطات الإدارية، التي نجد البعض منها تشبه كثيرا تلك التي تملكها السلطات الإدارية التقليدية بصدد القيام بمهمتها في الحفاظ على النظام العام، وهو ما يعني مشاركة سلطات الضبط الاقتصادي للسلطات الإدارية التقليدية في الوسائل القانونية التي تملكها بغية الحفاظ على النظام العام.

ولكن نجد البعض الأخر من هذه السلطات الإدارية تتمتع به فقط سلطات الضبط الاقتصادي دون السلطات الإدارية التقليدية، وعليه فما هي السلطات الإدارية التي تملكها هذه السلطات الإدارية المستقلة؟

تتخذ السلطات الإدارية التي تملكها سلطات الضبط الاقتصادي لحماية النظام العام الاقتصادي إما صورة سلطة تقريرية أو صورة سلطة استشارية.

#### أ- السلطة التقريرية

تعتبر السلطة التقريرية كما هو معروف من بين أهم السلطات التي تتمتع بها السلطات الإدارية التقليدية، ولكن بغية تكريس أحادية الإدارة، وإيجاد قاعدة أكثر فعالية تضبط المنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين، خول لسلطات الضبط الاقتصادي السلطة التقريرية، هذه الأخيرة التي نجدها تتخذ شكلين، إما صورة إصدار تنظيمات أو صوره قرارات فردية.

#### أ-1 سلطة إصدار التنظيمات

يجد منح سلطات الضبط الاقتصادي سلطة إصدار تنظيمات أو بالأحرى تخويلها السلطة التنظيمية<sup>15</sup> مبرره في إطار البحث عن طريقة لتنظيم يحقق الموازنة بين السلطة السياسية مصدرة القواعد والواقع، وكذا البحث عن أقلمة وتكييف الأنظمة مع التطور التقني الذي يمنحها فعالية حقيقية تمكنها من وضع قواعد قانونية، لضمان السرعة والفعالية، وهذا راجع لكون أن الخبراء والمختصين هم وحدهم الذين يملكون القدرة لوضع هذا التنظيم الدقيق والملائم<sup>16</sup>.

وما تتميز به السلطة التنظيمية التي تحوزها سلطات الضبط الاقتصادي عن مثيلتها التي يحوزها الوزير الأول أنها خاصة ومحدودة من حيث المجال والمضمون وتطبيقية تقنية في أغلبها، لأنها تخص القطاع الذي تتدخل فيه سلطة الضبط الاقتصادي المختصة.

أي بتعبير آخر نقول أن السلطة التنظيمية التي تمارسها سلطات الضبط الاقتصادي مستقلة من حيث الموضوع ومختلفة عن السلطة التنظيمية التي يحوزها الوزير الأول<sup>17</sup>. وما يلاحظ على تنظيم المشرع الجزائري للسلطة التنظيمية في مجال الضبط الاقتصادي أنه لم يمنحها لكل سلطات الضبط الاقتصادي بل منحها لسلطتين فقط<sup>18</sup> وهما مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة.

فحسب المادة 62 من الأمر 03-11-19 الذي ألغى القانون رقم 90-10 فإنه يمكن لمجلس النقد والقرض بصفته سلطة نقدية إصدار تنظيمات في عدة ميادين نذكر منها على سبيل المثال إصدار النقود، أسس وشروط عمليات البنك المركزي، تحديد قيادة ومتابعة تقييم السياسة النقدية، غرف المقاصة، سير أمن وأنظمة الدفع، شروط اعتماد وإنشاء البنوك والمؤسسات المالية وشروط إقامة شبكات فروعها، شروط فتح مكاتب تمثيل البنوك والمؤسسات المالية الأجنبية في الجزائر، الأسس والنسب التي تطبق على البنوك والمؤسسات المالية.

أما بالنسبة للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فإنه حسب المادة 31 من المرسوم التشريعي 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم<sup>20</sup> فإن هذه اللجنة تتمتع بالسلطة التنظيمية في المسائل التالية: رؤوس الأموال التي يمكن استثمارها في عمليات البورصة، اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة والقواعد المهنية التي تطبق عليهم، نطاق مسؤولية الوسطاء ومحتواها والضمانات التي يجب أن يكفلوها لزيائهم، الشروط والقواعد التي تحكم العلاقات بين المؤتمنين والمستفيدين، القواعد المتعلقة بحفظ السندات وتسيير وإدارة الحسابات الجارية للسندات، القواعد المتعلقة بتسيير نظام التسوية وتسليم السندات، وأخيرا شروط التأهيل وممارسة نشاط حفظ وإدارة السندات<sup>21</sup>.

وما تجب الإشارة إليه أن التنظيمات التي يصدرها مجلس النقد والقرض<sup>22</sup> أو لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة<sup>23</sup> تحتاج قبل دخولها حيز التنفيذ إلى موافقة وزير المالية. أ- سلطة إصدار قرارات إدارية فردية (الاعتماد والتراخيص)

اقتضى تطبيق مبادئ اقتصاد السوق جعل رقابة دخول السوق من اختصاص سلطات ضبط اقتصادي مستقلة عن الدولة، وذلك لأن هذه الأخيرة قد تكون متعاملا عموميا (كليا أو جزئيا)، ومنه لضرورة ضمان مبدأ الحياد، العدالة والمساواة بين المتعاملين الاقتصاديين تقرر منح هذه الصلاحية لسلطات الضبط الاقتصادي.

والوسيلة التي تملكها سلطات الضبط الاقتصادي لمراقبة دخول السوق هي إصدار قرارات إدارية فردية في صورة منح إتمادات أو تراخيص. ولا تختلف سلطة منح الإتمادات والتراخيص عن السلطة التنظيمية في أن المشرع قصر ممارستها على بعض سلطات الضبط الاقتصادي وليس كلها، وإن كانت السلطات التي تتمتع بها أكثر من نظيرتها في السلطة التنظيمية. فنجد أن المشرع الجزائري قرر تتمتع كل من مجلس النقد والقرض، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، الوكالتين المنجميتين، لجنة ضبط الكهرباء والغاز بسلطة منح الإتمادات والتراخيص. بالنسبة لمجلس النقد والقرض فهو يمنح تراخيص في مجال فتح البنوك والمؤسسات المالية أو تعديل نظامها القانوني، فتح مكاتب تمثيل للبنوك الأجنبية<sup>24</sup>. أما بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية فهي تمنح تراخيص لإنشاء واستغلال شبكات الاتصالات الالكترونية وتوفير خدمات الاتصالات الالكترونية، وكذا تمنح تراخيص الشبكات الخاصة، وكذا تراخيص تقديم خدمات وأداء البريد<sup>25</sup>. أما بخصوص لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، فهي تمنح إتمادات للوسطاء في عمليات البورصة سواء كانوا شركات تجارية منشأة أساسا لهذا الغرض أو البنوك أو المؤسسات المالية، وهذا طبقا لنص المادتين 6 و 9 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 السالف الذكر.

#### ب- السلطة الاستشارية

نظرا لتمتع سلطات الضبط الاقتصادي بتقنيات عالية تمنحها مشروعيتها في ضبط السوق، فقد منحها المشرع سلطة استشارية تتخذ صورة تقديم آراء أو توصيات بشأن النصوص التشريعية والتنظيمية الخاصة بالمجال الذي تمارس فيه مهمة الضبط. وما يمكن ملاحظته على السلطة الاستشارية أنها تتمتع بها تقريبا كل سلطات الضبط الاقتصادي باستثناء وكالتي المناجم. وتتخذ السلطة الاستشارية التي تتمتع بها سلطات الضبط الاقتصادي إما صورة تقديم آراء أو اقتراحات أو توصيات.

#### ب- 1 الآراء

ويقصد بها إبداء سلطة الضبط الاقتصادي لموقفها من الموضوع الذي تستشار فيه. وبالرجوع إلى النصوص القانونية نجد أن المشرع تطلب استشارة سلطات الضبط

الاقتصادي بخصوص إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال تدخلها، ففي قطاع الطاقة مثلا فإن لجنة ضبط الغاز والكهرباء تستشار فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء، السوق الوطنية للغاز و سيرهما<sup>26</sup>، و تمارس هذه المهمة عن طريق المساهمة في إعداد التنظيمات التطبيقية وإبداء آراء مبررة في إطار القوانين المعمول بها<sup>27</sup>.

#### ب-2 الاقتراحات

ما يتميز به الاقتراح أنه يتخذ صورة مبادرة من طرف سلطات الضبط الاقتصادي، حيث هو عكس الرأي الذي تأتي المبادرة من طرف السلطات العمومية، فالاقترح " تبادر به سلطات الضبط دون طلب منها في مواجهة البرلمان أو الحكومة بغرض قبول تعديل تنظيم أو قانون، وعادة تصاغ اقتراحات سلطات الضبط الاقتصادي ضمن تقاريرها السنوية"<sup>28</sup>. فعلى سبيل على سبيل المثال تقدم لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة مقترحات نصوص تشريعية وتنظيمية تخص إعلام حاملي القيم المنقولة و الجمهور وتنظيم بورصة القيم المنقولة وسيرها والوضعية القانونية للوسطاء في عمليات البورصة<sup>29</sup>.

#### 2. سلطة العقاب

لضمان قيام سلطات الضبط الاقتصادي لمهمتها في فرض احترام النظام العام الاقتصادي، منحها المشرع سلطة توقيع عقوبات إدارية على كل من يخالف أو يعتدي على هذا النظام.

وإذا كان اليوم ينظر إلى هذه السلطة على أنها أمر مسلم به في الوقت الحالي، فإنها لم تكن كذلك في بداية تقرير المشرع لها في ثمانينات القرن الماضي، وذلك لأنه كان يمثل على حد بعض الفقه اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات، و بالضبط يعتبر اعتداء على اختصاص السلطة القضائية باعتبارها السلطة المختصة بتوقيع العقوبات الجزائية على المخالفين لقواعد النظام القانوني السائد في الدولة.

ففي حقيقة الأمر كان إسناد سلطة فرض عقوبات لسلطات الضبط الاقتصادي إذانا بالتوجه نحو إزالة التجريم (La dépenalisation) عن الممارسات المنافية للمنافسة، والتي كان يعتبرها القانون بمثابة جرائم اقتصادية تستدعي تدخل القاضي الجزائي لقمعها، لكن بعد استحداث سلطات الضبط الاقتصادي قام المشرع بتزويدها بنفس السلطات التي كانت تتمتع بها القاضي الجزائي<sup>30</sup>.

وعليه يقصد بإزالة التجريم نقل السلطة القمعية للقاضي الجزائي لصالح سلطات الضبط الاقتصادي، واستبدال العقوبات الجنائية بعقوبات إدارية.

و يعود الفضل في ظهور هذه السياسة الجنائية لألمانيا، حيث تبنتها تحت مصطلح "مخالفة الأنظمة" لمعاقبة التصرفات غير الخطيرة ثم تبنتها فرنسا مع سبعينات القرن الماضي<sup>31</sup>.

فهذا التوجه نحو منح سلطة العقاب في المجال الاقتصادي لسلطات الضبط الاقتصادي بدل القاضي الجزائي كان للمبررات التالية:

- بطء إصدار الأحكام التي تعطل إيقاف أثار التصرفات غير المشروعة.
- عدم تلاءم بعض العقوبات الجزائية خاصة عقوبة الحبس مع طبيعة النشاطات في هذه القطاعات بسبب عدم فاعليتها في ردع التصرفات غير المشروعة.
- الفعالية الكبيرة التي توفرها العقوبات التي تسلمها سلطات الضبط الاقتصادي، وهذا راجع لقدرتها الكبيرة على تحقيق الردع أكثر من الجزاءات التي يوقعها القاضي، فعلى سبيل المثال توقيع عقوبة مثل سحب التراخيص أو الإعتمادات سيكون أكثر ردع من فرض غرامة، أو عقوبة الحبس مع وقف التنفيذ<sup>32</sup>.

فأمام هذه المبررات نقول أن منح سلطات الضبط الاقتصادي سلطة فرض عقوبات إدارية يعتبر ضرورة حتمية تفرضها متطلبات الحفاظ على النظام العام الاقتصادي، فبدون هذه السلطة لا يمكن لهذه السلطات الإدارية المستقلة أن تقوم بعملها، لأنه يكون سيكون أحد أطرافها مبتور وهو فرض العقاب، لكونها الجهة المختصة والمطلعة على كل القواعد القانونية والتنظيمية للقطاع الذي تعمل فيه.

وبعد الاعتراف بصلاحيات سلطات الضبط الاقتصادي بفرض عقوبات إدارية، يتبادر للذهن سؤال وهو ما هي العقوبات التي تملك هذه السلطات توقيعها؟

تنقسم العقوبات الإدارية التي تملك سلطات الضبط الاقتصادي توقيعها إلى نوعين عقوبات سالبة أو مقيدة للحقوق و عقوبات مالية.

أ- العقوبات السالبة أو المقيدة للحقوق

وهي العقوبات التي تتعلق بالنشاط المهني للشخص عموما وهي تستهدف إما التقييد أو التضييق من الحقوق أو السلب أو الحرمان من الحقوق.

بالنسبة لاستهدافها للتضييق أو التقييد من الحقوق، فهنا نجدها تتعلق بالمنع من ممارسة بعض العمليات أو الحد من ممارسة النشاط أو التوقيف المؤقت لبعض المسيرين، ففي المجال المصرفي مثلا تملك اللجنة المصرفية منع ممارسة بعض العمليات أو الحد من

ممارسة النشاط، أو أن تصدر قراراً بالتوقيف المؤقت لبعض المسيرين مع تعيين قائم للإدارة مؤقت أو عدم تعيينه<sup>33</sup>.

أما بالنسبة لمسألة استهداف العقوبات التي توقعها سلطات الضبط الاقتصادي للسلب أو الحرمان من الحقوق، فهي تتخذ عدة أشكال كإنهاء مهام مسيري المؤسسات المعنية.

كما قد تستهدف العقوبة مباشرة المؤسسة المعنية أو الشخص المعنوي، كسحب الاعتماد الذي تحصلت عليه من قبل، وهذا ما تملكه اللجنة المصرفية<sup>34</sup>.

كما تملك لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تسليط عقوبات تمس بالنشاط المهني للوسطاء، وذلك من خلال الحظر النهائي للنشاط ككل وسحب الاعتماد<sup>35</sup> من الوسيط<sup>36</sup>.

#### ب- العقوبات المالية

تتميز العقوبات المالية عن العقوبات السالبة أو المقيدة للحقوق بأنها تمس الذمة المالية للشخص المخالف، وهي مبالغ مالية تدفع للدولة.

ويختلف تحديد العقوبات المالية من قطاع إلى قطاع آخر، فطبقاً لنص المادة 114 من الأمر 03-11 فيمكن للجنة المصرفية أن تضيف عقوبات مالية للعقوبات السالبة أو المقيدة للحقوق، وتساوي على الأكثر الرأسمال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة السالبة بتوفيره، ثم تقوم الخزينة العمومية بتحصيل المبالغ الموافقة.

كما أنه طبقاً لنص المادة 55 من المرسوم التشريعي 93-10 السالف الذكر فيمكن للغرفة التأديبية فرض غرامات مالية يحدد مبلغها محدد تحديداً دقيقاً من قبل المشرع أو يكون مبلغها يساوي المغنم المحتمل بفعل الخطأ المرتكب<sup>37</sup>.

#### الخاتمة :

أصبحت سلطات الضبط الاقتصادي اليوم ضرورة حتمية في أي دولة تعتمد على اقتصاد السوق، وذلك بسبب قدرتها على ضبط ووضع قواعد واضحة وفعالة للقيام بالأنشطة الاقتصادية، وذلك بحكم أنها تضم متخصصين في المجال الذي تنشط فيه.

كما أنها تبعث في نفوس المتعاملين الاقتصاديين الخواص الثقة والطمأنينة فيما تقوم به حتى لو سلطت عليهم عقوبات، وذلك لكونها مستقلة عن الدولة ومن ثم فهي طرف محايد في المنافسة بينهم وبين المؤسسات العمومية التي تملكها الدولة.

وعندنا دراستنا للصلاحيات القانونية التي منحها المشرع الجزائري لهذه السلطات وجدنا أنه لم يمنحها لها كلها، بل منحها للبعض منها فقط، وهذا ربما يرجع لأهمية القطاع في الدولة كالقطاع المصرفي والمالي الذي له أهمية كبيرة.

وعند تقييم دور سلطات الضبط الاقتصادي في حماية النظام العام الاقتصادي في الجزائر نقول أنها استطاعت لحد ما في فرض هذا النظام، لأنه في كثير من الأحيان نجد أنها غائبة عن القيام بمهمتها، وهذا راجع إما لعدم استقلاليتها الكاملة عن الدولة، وإما لمحدودية الوسائل القانونية التي تملكها.

ورغم هذا فإن سلطات الضبط الاقتصادي تعتبر اليوم شاهد على تغير دور الدولة في الاقتصاد، فقد أصبح اليوم دورها مقتصر على ضبط المنافسة الاقتصادية وذلك من خلال هذه السلطات، فقد أصبحت اليوم توصف بأنها دولة ضابطة بعدما كانت دولة متدخلة في كل عناصر النشاطات الاقتصادية.

الهوامش:

- <sup>1</sup> أنظر المادة 49 من دستور 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28/2/1989، الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 1989، ص. 234.
- <sup>2</sup> أنظر المادة 37 من التعديل الدستوري لسنة 1996 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7/12/1996، الجريدة الرسمية رقم 76 لسنة 1996، ص. 6.
- <sup>3</sup> خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة دكتوراه، جامعة سطيف 2، 2014-2015، ص. 58.
- <sup>4</sup> شيبوتي راضية، الهيئات الإدارية المستقلة في الجزائر "دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2014-2015، ص. 21.
- <sup>5</sup> تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية هي السبقة في إنشاء السلطات المستقلة حيث أنشأ الكونغرس أول لجنة مستقلة هي Interstate Commerce Commission 1889، ثم عرفت هذه السلطات إصلاحات جذرية في ثمانينات القرن الماضي، لتعتمد فيما بعد العديد من الدول على نفس التجربة كبريطانيا التي بدأت في إنشاء هذه السلطات في بداية القرن 20 تحت مسمى المنظمة غير الحكومية الشبه مستقلة (Quasi Autonomous Non Governmental Organisations) وفرنسا التي أخذت بهذه التجربة مند سبعينات القرن الماضي، حيث كان أول استعمال لعبارة السلطات الإدارية المستقلة من قبل المشرع الفرنسي في القانون الصادر في 6/1/1978 المتعلق بالإعلام الآلي والحريات والذي أنشأ اللجنة الوطنية للإعلام الآلي والحريات، لمزيد من التفاصيل أنظر، حدي سمي، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة ماجستير، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص. 4-8.
- <sup>6</sup> شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص. 21.
- <sup>7</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 16 لسنة 1990، ص. 520.
- <sup>8</sup> بصدور الأمر رقم 03-11 الذي ألغى القانون 90-10 انفرد مجلس النقد والقرض بالوظيفة النقدية دون الوظيفة الإدارية.
- <sup>9</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 9 لسنة 1995، ص. 13.
- <sup>10</sup> شيبوتي راضية، المرجع السابق، ص. 21.
- <sup>11</sup> وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار البلقيس، الجزائر، ص. 131.
- <sup>12</sup> نفس المرجع، ص. 132-136.
- <sup>13</sup> Rachid ZOUAMAIMIA, les autorités de régulation financière en Algérie, Belkeise édition, Alger, P. 10.
- <sup>14</sup> مقتبس من وليد بوجملين، المرجع السابق، ص. 104.
- <sup>15</sup> عارض في بداية الأمر بعض الفقه مسألة منح سلطات الضبط الاقتصادي هذه الصلاحية لكونها تتضمن مساسا بالسلطة التنظيمية التي يملكها عددا محدودا من أعضاء السلطة التنفيذية وهم رئيس الجمهورية والوزير الأول في الجزائر، ولكن رغم ذلك فقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي بشرعيتها، لمزيد من التفاصيل انظر، شيبوتي راضية، ص. 135-136.
- <sup>16</sup> خرشي الهام، المرجع السابق، ص. 195.
- <sup>17</sup> نفس المرجع، ص. 205.
- <sup>18</sup> يرى بعض الفقه أن بعض سلطات الضبط الاقتصادي تتمتع بسلطة تنظيمية واسعة كمجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، والبعض الآخر يتمتع بسلطة تنظيمية ضيقة كلجنة ضبط الكهرباء والغاز وسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لمزيد من التفاصيل أنظر، خرشي الهام، المرجع السابق ص. 210.
- <sup>19</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 52 لسنة 2003، ص. 3.
- <sup>20</sup> أنظر الجريدة الرسمية رقم 34 لسنة 1993، ص. 4.
- <sup>21</sup> هذا مضمون المادة 31 حسب القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17/2/2003 (الجريدة الرسمية رقم 11 لسنة 2003، ص. 20) المعدل والمتمم للمرسوم التشريعي رقم 93-10.

- <sup>22</sup>أنظر المادة 63 من الأمر 11-03 السابق الذكر.
- <sup>23</sup> أنظر المادة 32 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 السابق الذكر.
- <sup>24</sup> تحتاج هذه البنوك بعد حصولها على التراخيص إلى الحصول على اعتماد من محافظ بنك الجزائر، أنظر المادة 70 من القانون رقم 01-07 المؤرخ في 2007/2/27 المتعلق بتعاونيات الادخار والقرض، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 2007، ص.3.
- <sup>25</sup> أنظر المادة 13 من القانون 04-18 المؤرخ في 2018/5/10 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية.
- <sup>26</sup>أنظر المادة 114 من القانون 01-02 المؤرخ في 2002/2/5 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 8 لسنة 2002، ص.4.
- <sup>27</sup> وليد بوجملين، المرجع السابق، ص. 302-303.
- <sup>28</sup> شيبتيوي راضية، المرجع السابق، ص. 171.
- <sup>29</sup> أنظر المادة 34 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 السالف الذكر.
- <sup>30</sup>نيورسي محمد، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومه، الجزائر، 2013، ص. 330.
- <sup>31</sup>خرشي الهام، المرجع السابق، ص.300-301.
- <sup>32</sup> شيبتيوي راضية، المرجع السابق، ص. 205.
- <sup>33</sup>أنظر المادة 114 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض.
- <sup>34</sup> أنظر المادة 114 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، والنظام 05/92 المؤرخ في 1992-03-22 المتعلق بالشروط الواجبة التوفر في مؤسسي ومسيري وممثلي البنوك والمؤسسات المالية، الجريدة الرسمية رقم 8 لسنة 1993، ص. 14.
- <sup>35</sup> أنظر المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 10-93 السالف الذكر.
- <sup>36</sup> خرشي الهام، المرجع السابق، ص.309-310.
- <sup>37</sup>شيبتيوي راضية، المرجع السابق، ص. 225-226.