الاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي في المجال التنظيمي "سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية نموذجا"

Consultative jurisdiction of economic regulatory authorities in the regulatory field "Postal regulatory Authority and Electronic Communications Model "

سويلم محمد [1]*، بوحادة محمد سعد [2]،

[1] مخبر البحث في السياحة، الاقليم والمؤسسات، جامعة غرداية(الجزائر)،

souilem.mohammed@univ-ghardaia.dz

[2] مخبر البحث في السياحة، الاقليم والمؤسسات، جامعة غرداية(الجزائر)،

bouhadda.mohammed@univ-ghardaia.dz

تاريخ الإرسال: 2022/09/14 تاريخ القبول: 2022/10/20 تاريخ النشر: 2022/12/01

****

ملخص:

بعد انحصار دور الدولة وظهور الدولة الضابطة، شهد النظام الاقتصادي والاجتماعي مفاهيم جديدة وفي ظلها ظهرت سلطات الضبط الاقتصادي والمالي واتسعت اختصاصاتها، سيما الاختصاص الاستشاري الذي يعد من مقتضيات الإدارة الحديثة كونها تضمن فعالية النشاط الإداري، وتساعد الإدارة العامة في اتخاذ القرارات السليمة.

ويتوقف تحقيق استشارة فعالة من قبل سلطات القطاعية ارتكازها على جملة من الضوابط كاستقلاليتها الوظيفية وإعطائها أكثر حرية في إبداء رأيها الاستشاري، وضمان تخصص أعضاءها وحيادهم من جميع ضغوطات السلطة التنفيذية أو الوصائية.

فالمشرع الجزائري منح لأغلب سلطات الضبط الاقتصادي شرعية إبداء آراء استشارية، سواء في المجال التنظيمي أو الغير تنظيمي كلا حسب طبيعة تخصصه والقطاع الذي تشرف عليه سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، ومجلس النقد والقرض، مجلس المنافسة وغيرهم..، بل نجد ان المشرع في العديد من الحالات ألزمهم بإعداد تقارير سنوية يتم رفعها الى السلطة التنفيذية، لكن ما يؤخذ عليها ان اغلب آراءها الاستشارية لا تكون الإدارة العامة مقيدة بالأخذ بها.

الكلمات المفتاحية:

اختصاص استشاري، تنظيم، سلطة ضبط الاقتصادي، سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، إدارة عامة.

---

*المؤلف المراسل

Abstract :

After the recession of the state and the emergence of the regulating state, the economic and the social system has witnessed new concepts in which the economic and financial regulatory authorities have emerged and their competencies have broadened especially the consultative Jurisdiction which is considered as a modern management requirement. As it ensures the effectiveness of administrative activity and helps the public administration to make right decisions.

Efficient consultation by sectoral authorities depends on a range of regulations like functional autonomy, giving them greater freedom to express their advisory opinion, and ensuring their members specialization and their neutrality and free from to all pressures of the executive or superior authority

Algerian legislator granted most of the economic regulations the legitimacy of the formulation of advisory opinions, be it regulatory or non-regulatory, all according to the nature of their specialization and the sector their supervised as "Postal regulatory Authority and Electronic Communication", the Monetary and Loan Council, the Council of Competition and others. In fact, they are required to prepare annual reports to be submitted to the executive authority, but it is assumed that most of their advisory opinions are not restricted by the administration.

Key words :

Consultant Jurisdiction, Organization, Economic regulation Authority, Postal Control Authority and Electronic Communication, Public Administration.

مقدمة:

في ظل التطورات الاقتصادية والاجتماعية الحاصلة في الدولة نتج عنه زيادة في أعباء السلطة التنفيذية واستصدار قرارات كثيرة يصعب حصرها في قطاعات عديدة تلبية لحاجات المجتمع والمتعاملين الاقتصاديين، وأصبحت الحاجة إلى العملية الاستشارية أكثر من ضرورة لإعطاء أكثر مصداقية للقواعد القانونية من جهة، وتخفيف العبء على الإدارة العامة وما تقوم به من وظائف كثيرة من جهة ثانية.

فالمشرع الجزائري سعى جاهدا الى استحداث العديد من هيئات الضبط الاقتصادي والمالي، ومنح لها اختصاصات كل في قطاعه، وما يهمنا هنا الاختصاص الاستشاري الممنوح لأغلبها، حيث تقوم هذه الهيئات بحكم تخصصها بالرد على موضوع الاستشارة في حدود قطاعها، لما تتمتع به هذه الهيئات من سلطة واسعة في المجال الاستشاري، وهي تبتعد عن الهيئات الاستشارية الكلاسيكية، بفضل استقلاليتها وحياديتها ولو نسبيا، ثم ان مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي.

وبالنظر للطابع التقني والفني لبعض القطاعات سيما الاقتصادية والمالية يجد المشرع صعوبة في تجسيد صياغة قانونية سليمة خالية من الأخطاء وتنقيته من الشوائب، وتخليصه من حالة عدم الاستقرار

فالوجود القانوني والفعلي للهيئة القطاعية المتخصصة أكثر من ضروري لاستشارتها وإشراكها في صناعة القرارات، وهو ما يعطى أكثر ضمانة لإنشاء قواعد قانونية ميسورة الفهم، سهلة التطبيق في أرض الواقع، ونظرا لأهمية هذا الموضوع يمكننا التساؤل:

- إلى أي مدى تتمتع سلطات الضبط الاقتصادي والمالي بالاختصاص الاستشاري الفعلي سيما في الجانب التنظيمي؟، وكيف نظم المشرع الجزائري الوظيفة الاستشارية لسلطة الضبط المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية؟.

تكمن **أهداف الدراسة** في كونها تتعرض لاختصاص من وظائف سلطات الضبط الاقتصادية في الجزائر، ممثلة في الاختصاص الاستشاري. سواء من فهم وتحليل الاستشارة وخصائصها وأهميتها في المساهمة في اتخاذ القرارات السليمة التي تقوم بها الإدارة العامة وتحديد أشكالها، وتكمن أيضا في فهم عمل البريد والاتصالات الالكترونية كنموذج لمعرفة حدود الاستشارة التي تطلب منها من قبل السلطة العامة، وما الإجراءات الواجب اتخاذها، كل ذلك خدمة للجمهور والمتعاملين الاقتصاديين.

تعتمد درستنا للموضوع على المنهج الوصفي، الذي يضمن تحديد سمات الوظيفة الاستشارية لهيئة الضبط الاقتصادي عموما، سلطة الضبط المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية نموذجا، وإبراز حدوده، وهذا بأدواته القانونية والإدارية، إضافة إلى الاستعانة بالمنهج التحليلي لتحليل بعض النصوص القانونية والنظر في مدى مطابقتها مع الواقع المأمول.

لمناقشة هذا الموضوع قمنا بتقسيم خطتنا الى مبحثين : خصصنا المبحث الأول للاطار المفاهيمي للاختصاص الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي، ويتناول المطلب الأول منه مفهوم الاختصاص الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي، بينما المطلب الثاني يتم فيه تحديد الأركان أو العناصر المكونة للاستشارة، مع إبراز أشكالها بحسب أهميتها و بحسب القطاع الاقتصادي و المالي الذي تؤطره الهيئة المعنية ،أما المبحث الثاني فيعالج حدود الاختصاص الاستشاري سلطة الضبط المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية كنموذج عن هيئات الضبط الاقتصادي، ويتم التعرض للحدود الشكلية للعملية الاستشارية في المطلب الأول، والحدود الموضوعية للعملية الاستشارية في المطلب الثاني و هذا من خلال النص القانوني المتعلق بهذه الهيئة و هو القانون رقم 18-04 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية.

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط الاقتصادي

تتطلب دراسة الجانب النظري للوظيفة الاستشارية التي تقوم بها هيئات الضبط الاقتصادي ضرورة معرفة مضمونه، وكذا التطرق لموضعه في التشريعات المقارنة، وموقف المشرع الجزائري منه، وعلى ذلك يتم دراسته ضمن المطلبين التالين:

المطلب الأول: مفهوم الوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط الاقتصادي

ونورد في هذا المطلب تعاريف الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط الاقتصادي وخصائصه (فرع أول)، وابراز أركان الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط الاقتصادي (فرع ثاني)، وفق ما يلي:

الفرع الأول: تعريف الوظيفة الاستشارية سلطات الضبط الاقتصادي

للتفصيل أكثر نحدد تعريفا للوظيفة الاستشارية أولا، تم تعريف هيئة الضبط الاقتصادي ثانيا، وفق ما يلي:

أولا: المقصود بالوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط الاقتصادي

ويمكن ان نتطرق الى مفهوم الاستشارة لغة واصطلاحا كما يلي:

أ) - الاستشارة في اللغة

هي كلمة مشتقة من (شور)، يقال: أشار عليه بأمر كذا[1]، ولها عدة معاني فيراد بها طلب المشورة، تَبَيَّن واتَّضَح، فيقال طلب رأي أو نصيحة محام في قضية من القضايا[2] ،تفيد الاستشارة المستشير عقلا يزيده إلى عقله، وهداية يجمعها مع هدايته، كما يزيد النهر ماء بماء يمده من أنهار. ويقول الحكماء في هذا الصدد خاطر من استغنى برأي[3].

ب) - اصطلاحا

اختلفت آراء فقهاء القانون العام حول موضوع الوظيفة الاستشارية، حيث برزت عدة تعريفات وذلك حسب وجهة نظرتهم، فالفقيه مارشال ادوارد ديموك عرفها " بأنها ذلك التنظيم الاستشاري المخصص للتأمل والتفكير، ويقدم خدمات متخصصة في مجالات القانون والمالية والأفراد والبحوث والتخطيط والعلاقات العامة"[4].

بينما عرفها أخر بأنها تلك: " الأجهزة التي بحكم تخصصها بهذه الأمور تعتبر أقدر أجهزة الدولة على تزويد وحدات الإدارة العامة بالرأي والمشورة في الشؤون الوظيفية العامة، سواء من الناحية القانونية أو الفنية،

---

[1] - محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، جزء الاول، دار صادر، بيروت، 2010، ص.93.

[2] - مسعود جبران، الرائد، معجم لغوي عصري، دار العلم للملايين، طبعة 07، بيروت، 1992، ص59.

[3]- أبي بكر محمد الحسن المرادي الحضرمي، السياسة أو الاستشارة في تدبير الإمارة، الطبعة 1، دار الكتب العلمية، لبنان، 2003، ص 21.

[4]- مارشال ادوارد ديموك، وجلاديز اوجدن ديوك، ولويس. كوينج، الادارة العامة ترجمة ابراهيم علي البرلسي، مراجعة وتقديم د. محمد توفيق رمزي، مؤسسة الحلبي وشركاه للنشر والتوزيع، القاهرة، فبراير 1967، ص 175 -176.

الهيئات الاستشارية هي هيئات متخصصة تتكون من فنيين ذوي خبرة واسعة، يمثلون أطراف معينة من سلطات ومؤسسات عامة أو خاصة، أو تنظيمات مهنية أو حرفية، أو نقابات ضمانا لمبدأ تمثيل المصالح. حيث تكون مجالا أو فضاء للحوار والتشاور وتبادل الأفكار ومناقشتها "[1].

ثانيا- تعريف سلطات الضبط الاقتصادي

يمكن القول بان سلطات ضبط النشاط الاقتصادي بوجه عام هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو عن السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية، فمهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي[2]، ولهذه الهيئات سلطة واسعة في مجال الضبط الاقتصادي إذ تحوز على اختصاص استشاري، تنازعي، تنظيمي، قمعي، فهي تبتعد في مفهومها عن الهيئات الاستشارية والهيئات الإدارية التقليدية[3]. وسنتطرق الى مفهوم هذه الوظيفة الاستشارية وكذا خصائصها فيما يلي:

أ) - جوهر الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط الاقتصادي

ان وجود سلطات الضبط الاقتصادي يهدف بالأساس الى ضبط القطاعات الاقتصادية، من هنا منحها المشرع مجموعة من الاختصاصات لمساعدتها في القيام بمهامها. منها نجد مجال الرقابة على دخول السوق من خلال آلية التراخيص الإدارية ثم السلطة القمعية من خلال ما تحوزه من سلطة العقاب والتصدي لكل اخلال بالأنظمة والقوانيين السارية، كما منحها المشرع سلطة تنظيمية من خلال وضع مجموعة من الأنظمة التي تسير القطاع. ان السلطة التنظيمية قد تكون في بعض الحالات عن طريق استشارة هذه الهيئات اثناء اعداد النصوص لتقدم مقترحاتها بحكم قربها من الواقع ومدى ممارستها فيه.

ب) - خصائص الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط الاقتصادي

من خلال التعريف يمكن استخلاص جملة من الخصائص التي تمتاز بها الوظيفة الاستشارية لهيئات الضبط الاقتصادية لا تختلف عن الخصائص المتعارف عليها الاستشارات الإدارية نوجزها في العناصر التالية:

---

[1]- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، النشاط الإداري -. عنابة: دار العلوم، 2004، ص 99.

[2]- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه قانون الاعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، موسم 2016/2015، ص 103.

[3] - SABOURIN PAUL, Les autorités administratives indépendantes dans 1 état, in COLLIARD (CA) et TIMSIT(G), Les autorités administratives indépendantes, Puf, Paris, 1998.p107.

- الاستشارة هي خدمة مستقلة [1] تكفلها هيئة الضبط الاقتصادي، فالخدمة الاستشارية التي يقدمها تمتاز بالتجريد واستقلاليه بالرأي.

- استشارة هيئات الضبط الاقتصادي هي خدمة ذات طبيعة استشارية فحسب، فموضوع الاستشارة التي يبدون رأيهم فيها تنحصر مسئوليتهم في نوعية ونزاهة استشارتهم، ويتحمل الإدارة العامة جميع المسئوليات التي تنتج عن تبني الاستشارات.

- الاستشارة المقدمة من قبل هيئات الضبط الاقتصادي هي خدمة تضمن تقديم معلومات فنية ومهارات تتعلق بطبيعة المجال القطاعي التي تختص به كل هيئة، فهيئة الضبط الخاصة بالقطاع السمعي البصري أعضاءها الاستشارية تتكون من مختصين في المجال.

- الغرض من استشارة هيئات الضبط الاقتصادي ليس بحكم تخصصها فحسب، بل لتسهيل عمل مهمة الإدارة العامة في أداء مهامها في اتخاذ قراراتها بكل فعالية.

الفرع الثاني: أهمية استشارة سلطات الضبط الاقتصادي

ولو أردنا تحليل أهمية استشارة سلطة التنفيذية لهيئة ضبط الاقتصادي لوجدنا أنها تحقق فوائد كثيرة، يمكن حصر بعضها في النواحي الأتية:

أولا: من ناحية الو اقعية

تعد الهيئات الاستشارية من مقتضيات وجود الإدارة الحديثة كونها تضمن فعالية النشاط الإداري، وتفتح الباب أمام الجماعة في اتخاذ القرارات، ويعد هذا أسمى صور تطبيق النظام الديمقراطي [2].

ثانيا: من ناحية العملية

تساعد الاستشارة على الاستعانة بآراء أهل الخبرة وأصحاب المعرفة الفنية، خاصة وأن العمل الاستشاري في جوهره يتمحور حول جمع الحقائق، والتخطيط، والتنظيم، ونشر لحقائق، وترتيب البيانات، ووضعها في الصيغة الملائمة للإفادة منها، وهي من أولى واجبات أجهزة المشورة التي تهتم بأعمال التسجيل والإحصاء في شتى صورها [3].

ثالثا: من ناحية القانونية

إن هيئات الضبط الاقتصادي تعد هيئات استشارية إدارية، الهدف من إنشاءها إضافة الى الوظائف الأخرى القيام على معاونة الهيئات التنفيذية الرئيسية. فهي شبيهة بالهيئات الفنية في هذا الجانب، غير أنها

---

[1] - محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم والأساليب، دار الشروق للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة السابعة، الرياض، 1987، ص85.

[2]- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 104.

[3]- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2012 ، ص85.

تختلف عنها في كون مهمتها الأساسية تتمثل في الإعداد والتحضير والبحث، ثم تقديم النصح للجهاز التنفيذي المالك لحق اتخاذ القرار، ولا يحق لها اتخاذ قرارات خارج نطاق اختصاصها على خلاف الهيئات الفنية [1].

المطلب الثاني: عناصر الوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط الاقتصادي وأشكالها

إن الوظيفة الاستشارية تحوي على جملة من الأركان يجب توفرها لسلامة العملية الاستشارية (الفرع الأول)، كما أنها تُتَّخذ بأشكال مختلفة بحسب أهميتها (الفرع الثاني)

الفرع الأول: أركان الوظيفة الاستشارية لسلطات الضبط الاقتصادي

من التعاريف السالفة يمكن استخلاص ان العمل الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي والمالي هو مشاركة الهيئات التنفيذية في مجال وضع القواعد القانونية، ويتمحور بالأساس بوجود سلطة عامة صاحبة طلب استشارة (هيئة التنفيذية)، وجهة مستشارة (هيئة ضبط الاقتصادي) وموضوع الاستشارة نوجز هذه العناصر فيما يلي:

أولا- صاحب الاستشارة:

ونعني بها الإدارة أو السلطة التنفيذية أو المسؤولين الذين يشغلون وظيفة رسم السياسات واتخاذ القرارات والقدرة على رؤية أنشطة وأعمال الإدارة بشكل عام، فالسلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تحقيق النتائج والأهداف النهائية للإدارة بكفاءة وفعالية من عدمها، فالإدارة العامة عند التجائها للاستشارة تؤدي الى خلق سلسلة من الآثار بدءًا بالتنسيق وترتيب العلاقات مع أطراف أخرى (الجهة المستشارة). وانتهاء بضرورة إدخال تعديلات في ارتباطات مالية وتشريعية مع جهات الاختصاص، فالإدارة العامة يجب عليها التصدي للاستشارة وفق ما تمتلكه من صلاحيات لمتابعة آثار الاستشارة الى أي موقع يتطلب الوصول اليه[2].

ثانيا- موضوع الاستشارة:

والمراد به ذلك الطلب أو الدعوة التي تقوم به صاحبة الاستشارة ذات صلاحية (السلطة التنفيذية) الى جهة خارجية مستقلة (سلطة ضبط اقتصادي) بغرض معالجة مشكلة حادثة وإحداث تغيير وتطوير يساعد صاحب الاستشارة على تحقيق أهدافه بكفاءة وفاعلية، هنالك ضوابط تحكم عملية التدخل لمعالجة موضوع الاستشارة منها:

أ) - ضرورة وجود مشكلة أو موقف يستوجب التدخل.

ب) - خلو الاستشارة من مبدأ الإلزام لكونها مجرد توصيات ومقترحات غير ملزمة.

---

[1]- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ط 7. القاهرة: دار الفكر العربي، 2000، ص 103

[2] - حسين محمد الدوري، إشكاليات الاستشارات الإدارية في الوطن العربي، المؤتمر العربي الثاني للاستشارات والتدريب، الشارقة ن 21-23 أبريل 2003، ص 09.

ج) - الاستشارة يجب ان يكون عملا محايدا بعيدا عن الضغوط والأغراض الخاصة.

ثالثا: الجهة المستشارة:

يراد بها الشخص او الهيئة المعنية بتقديم المقترحات والتوصيات والآراء والحلول للمشاكل التي تواجه الإدارة طالبة الاستشارة، ويجب على هيئة (سلطة ضبط الاقتصادي) مقدمة الاستشارة تمتعها بالسمات التالية:

أ)- اختصاص الهيئة في المجال الاستشاري:

يلزم القانون على السلطة التنفيذية توجيه موضوع الاستشارة الى الجهة المعنية بالاختصاص كل حسب قطاعه.

ب) - تتمتع الهيئة بنوع من الاستقلالية:

اقر المشرع الجزائري لبعض سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، بالاستقلالية بشكل صريح، منها سلطة الضبط المستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية [1]، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز [2]، على خلاف بعض السلطات الإدارية المستقلة الأخرى التي لم يضيف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، كمجلس النقد والقرض.

ج) - خبرة أعضاء هيئة الضبط المستشارة:

تحوز هيئات الضبط الاقتصادي بحكم تخصصها القطاعي لما تمتلكه من خبرة عالية في مجالها، بسبب تشكيلتها التي تضم أشخاصا متخصصين حسب القطاع الذي تشرف عليه، والذين يملكون مؤهلات علمية سواء في مجال المعلوماتية أو الاتصالات أو المجالات الاقتصادية والمالية. كذا وجود شخصيّات من ذوي الخبرات والتجارب من مهنيين ومحترفين وغيرهم. هذا التنوع في التشكيلة منح هذه الهيئات القدرة على التحكم في تلك القطاعات والتطورات التي تشهدها، وسمح لهؤلاء بالتحكم في المعلومة ومنه إصدار قواعد تقنية متلائمة مع واقع القطاع[3]، فأعضاء السلطة المستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية حددها المشرع بسبعة أعضاء طبقا

---

[1] - فالمادة 11 من قانون 18-04 مؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق لـ 10 مايو سنة 2018، المحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، نصت على ان: «تنشأ سلطة ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تدعى في صلب النص سلطة الضبط....» / ج.ر.ج.ج، ع 27، الصادر في 13 مايو 2018، ص 09.

[2]- انظر المادة 112 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08 لسنة 2002، ص 17.

[3]- الهام خرشي، دور" التّوصيات والآراء" في تفعيل تدخّلات السّلطات الإداريّة المستقلّة، مجلة العلوم الاجتماعية، ع 18، جوان 2014، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، ص 230.

للمادة 20 من قانون 18-04 والتي نصت على ان «يتشكل مجلس سلطة الضبط من سبعة (7) أعضاء من بينهم الرئيس، يعينهم رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح من الوزير الأول.....»[1].

كما اشترط المشرع في الفقرة الثانية من ذات المادة و القانون ان يتم اختيارهم بناءًا على كفاءتهم وخبرتهم واهتمامهم بنشاط البريد والاتصالات الالكترونية في شقيه التقني والقانوني والاقتصادي لعهدة مدتها ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة, وفي حال شغور منصب أحد أعضاء السلطة يتم استخلافه باتباع نفس الأشكال، حسنا فعل المشرع حينما حدد شرط الخبرة والتخصص ومدة وقابلية تجديد عضويتهم وكيفية استخلافهم بهدف اعطاء اكثر ضمانا لاستقلالية اعضاءها عن السلطة التنفيذية، بخلاف ما كان عليه الحال في القانون 2000-03 الذي لم يشر الى ما سبق[2]، الأمر ذاته بالنسبة لمجلس النقد والقرض الذي يتكون من تسعة (09) أعضاء ممثلين في كلا من محافظ بنك الجزائر، ثلاثة نواب للمحافظ وثلاثة موظفين متخصصين في المجال المالي والاقتصادي، شخصيتين تُختاران بحكم كفاءتهما في المسائل الاقتصادية والنقدية.

الحقيقة التي يمكن الوقوف عليها يعد كلا من شرط التخصص العلمي والخبرة في القطاع أمرا يستوجب توفره في هذا النوع من الهيئات فمن شأنها ان تمكن المرشحين من سلطة التأثير على الأعضاء وتُعطيهم نوع من الحصانة ضد أي تبعية كانت، كما تساهم بشكل فعال في تحقيق مصداقية الهيئة التي يتنمون اليها.[3]

د) - حيادية سلطة الضبط عند استشارتها:

يعتبر الحياد من مميزات السلطات الإدارية المستقلة[4]. بالنظر إلى الاستقلالية التي تتمتع بها مثل هذه السلطات تجاه السلطة التنفيذية[5]، وهو العامل الذي يسمح بعدم الانسياق وراء أهواء ومزاجية طالبي الاستشارة (السلطة التنفيذية) وتقديم الجهة المستشارة (هيئة ضبط الاقتصادي) مشاورتها في الموضوع بكل نزاهة وشفافية.

---

[1]- انظر المادة 20 من قانون 18-04، السابق ذكره.

[2]- قانون 2000-03 المؤرخ في 05 جمادي الاولى عام 1421 الموافق لـ 05 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج، ع 48، الصادر06 غشت 2000، ص.ص 8-9. (الملغى بموجب المادة 189 من قانون 18-04، السابق ذكره)

[3]- الهام خرشي، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل القانون رقم 14-04: "بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مجلة العلوم الاجتماعية، ع 22، جوان 2016، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، ص 58.

[4] - باعتبار السلطات الإدارية المستقلة إدارة، يستدعي الأمر امتثالها لمبدأ الحياد وعدم التحيز الذي يعتبر مبدأ دستوري تلتزم به الإدارة

[5]- جلال مسعد، دور مجلس المنافسة الجزائري في ضبط السوق وتوجيه سلوك الأعوان الاقتصاديين، الملتقى الوطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر، يومي 16 و 17 مارس 2015، ص 8.

وبالعودة الى القواعد القانونية المنظمة لمختلف هيئات الضبط الاقتصادية نجد ان المشرع الجزائري كرس نظام التنافي الوظيفي لأعضاء سلطة الضبط فيما يتعلق بالتعارض مع أي وظيفة أخرى، سواء كانت عمومية أو خاصة، أو مع نشاط مهني أو عهدة انتخابية[1]، وذلك في منعهم من ممارسة نشاطات أخرى استثناء التدريس في قطاع التعليم العالي والإشراف في البحث العلمي، بينما المشرع الفرنسي استثنى تقليديا وظيفتين وهما الوظائف الجامعية والوظائف المرتبطة بالبرلمان حيث يمكن للأساتذة الجامعيين والبرلمانيين من ممارسة مهامهم في نفس الوقت مع مهامهم في سلطة الضبط[2].

رجوعا الى القانون 18-04 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والاتصالات الالكترونية نجد ان المشرع أخذ بالقواعد العامة لحالات التنافي المشار اليها آنفاً في اختيار اعضاء السلطة المستقلة للبريد والاتصالات الالكترونية[3]، بل الزمتهم بعدم امتلاكهم مصالح بصفة مباشرة أو غير مباشرة لدى مؤسسات تابعة لقطاعات البريد والاتصالات الإلكترونية والسمعي البصري والإعلام الآلي، ما يلاحظ ان المشرع لم يشر الى مسالة حياد الاعضاء عند انتهاء عهدتهم، بخلاف ذلك انه اشار الى ذلك بخصوص اعضاء سلطة ضبط السمعي البصري اين الزمت المادة 71 من **قانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري**[4] الاعضاء بالحياد حتى بعد انتهاء عهدتهم بسنتين، كل ذلك من اجل منح هيئة الضبط اكبر استقلالية.

وما تجدر الاشارة اليه ان المشرع لم يتعرض لحالات التنافي الوظيفي بخصوص بعض هيئات الضبط الاقتصادي كما هو الحال بالنسبة لمجلس النقد والقرض إذ لم يشر في مواد الأمر 03-11 لنظام التنافي تاركاً للأمر للقواعد العامة المقررة في الأمر 07-01 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف[5]، من اجل إعطاء أكثر شفافية لأعضاء هيئات الضبط الاقتصادي أمام المتعاملين الاقتصاديين. وكذا السلطة التنفيذية صاحبة الاستشارة.

الفرع الثاني: أشكال استشارة هيئات الضبط الاقتصادي

وتنقسم الاستشارة التي تبديها هيئات الضبط الاقتصادي المساهمة في الاختصاص التنظيمي إلى استشارة وجوبية، واختيارية.

---

1 - R. Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd. Houma, Alger, 2005, pp.99-102.

2 -GELARD Patrice ،Les autorités administratives indépendantes, Rapport, Office parlementaire, évaluation de législation، assemblé national n°3166 et Senat n°404,tome 02,2006,p50. Www. Assemblé –national.fr.

3 - voir décision n°25/sp/pc/arpce/2018 du 27/06/2018, fixant le règlement intérieur du conseil de l'autorité de régulation de la poste et des communications électroniques, bulletin officiel, n° 01, année 2018, p 09.

[4] - قانون 14-04 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق لـ 24 فبراير 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج. رج،16، الصارد في 23 مارس 2014، ص16.

[5]- أمر 07-01 المؤرخ في أول مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع16، 07 مارس 2007، ص 04.

أولا: الاستشارة الإلزامية

وتكون في حالة وجود نص قانوني تلزم السلطة العامة قبل اتخاذ اصدارها قرار مُعين يدخل ضمن اختصاصاتها ضرورة أخذ رأي جهة استشارية معينة[1]، ومن ثم فالإدارة هنا تكون ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة والتي تعتبر إجراءً جوهريا في القرار يؤدي عدم احترامه إلى البطلان[2].

فمثلا ألزم الأمر رقم 03-03 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-12 الحكومة الأخذ بالاستشارة المسبقة لمجلس المنافسة، في مادته 05 ونصت على انه: «يمكن تقنين أسعار السلع والخدمات التي تعتبرها الدولة ذات طابع استراتيجي، عن طريق التنظيم بعد أخذ رأي مجلس المنافسة»[3].

ثانيا- الاستشارة الاختيارية:

تكون في حالة عدم وجود نص قانوني توجب على الإدارة الأخذ باستشارة إحدى هيئات الضبط الاقتصادي والمالي قبل استصدار أي قرار يدخل ضمن اختصاصاتها [4]، بل لها السلطة التقديرية بشأن القيام بالاستشارة والأخذ برأيها من عدمها [5]. والمتمعن في النصوص المنشأة لسلطات الضبط الاقتصادي يجد ان اغلبها تمارس الاختصاص الاستشاري، باستثناء وكالتي المناجم وسلطة ضبط المياه اللتين لا تتمتعان باختصاص استشاري [6]، لكن الملاحظ ان المشرع ترك للإدارة العامة الخيار في استشارات تلك الهيئات من عدمها [7]. باستثناء قانون المنافسة السالف الذكر.

---

[1] - عويس حمدي ابو النور، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها، دراسة مقارنة، ط1 ، دار ريم، بيروت،2011، ص118.

[2]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص11

[3]- المادة 1/05 بعد تعديلها بموجب المادة 04 من قانون رقم 08-12 المؤرخ في 19 يوليو 2008 والمتعلق بالمنافسة، ج. ر. ج، ع 36، الصادرة في 02 يوليو 2008، ص11.

[4]- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الثاني، طبعة 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ص773

[5] - وتأخذ الاستشارة الاختيارية احدى الحالتين:

- الاستشارات التي يقررها نص قانوني معين تاركا للسلطة العامة الخيار بين أن تطلبها أو لا تطلبها.

- الاستشارات التي لا ينص عليها القانون .... / محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص 119.

[6] - وليد بوجملين، مرجع سابق، ص 302.

[7]- فمثلا يظهر الاختصاص الاستشاري للجنة ضبط الكهرباء والغاز في المادة114 فقرة الثانية من قانون 02-01 المؤرخ في 05 فبراير 200، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات التي تنص على ان<< ... تضطلع اللجنة بالمهام الآتية: ..... مهمة استشارية لدى السلطات العمومية فيما يتعلق بتنظيم سوق الكهرباء والسوق الوطنية للغاز وسيرهما...>>/ الجريدة الرسمية الجزائرية، ع 08، الصادر في 2002/02/06، ص17 ، وكذا القانون قانون 08-13 المؤرخ في 20 جويلية 2008 المتعلق بحماية الصحة وترقيتها سيما المادة 173 فقرة 04 منه اذ نصت على ان :<< تكلف الوكالة،... -إبداء رأيها في كل مشروع نص ذي طابع تشريعي أو تنظيمي يسير مجال الصيدلة والمواد الصيدلانية والمستلزمات الطبية المستعملة في الطب البشري وتقديم كل اقتراح

ثالثا: الاستشارة المرفقة برأي واجب الأخذ به:

وفي هذه الحالة يجب على الإدارة أن تطلب الاستشارة من الهيئات المختصة ثم تتقيد بعد ذلك بما تسفر عنه هذه الاستشارة من رأي ولا يكون إلا بنص قانوني يقرره، وإذا خالفت الإدارة ذلك فإن نشاطها أو قراراتها قد تقع تحت طائلة البطلان [1]، كونها خالفت شرطا إجرائيا، ويعد من المساس بالنظام العام ولا يجوز الاتفاق على مخالفته[2].

الحقيقة التي نقف عليها، على الرغم من توسيع مجال الاختصاص الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي، الا ان المشرع لم يشر الى هذا النوع من الاستشارة - الرأي المطابق- الذي يضفي على القرار المتخذ قوة قانونية، و لعل ترك الحرية للسلطة التنفيذية في الأخذ بالرأي الاستشاري من عدمه له مبرراته، لان اجبارها بالأخذ به يعد بمثابة قيد على تصرفاتها، إضافة إلى ذلك، فإن عدم تحديد مستوى التأهيل والخبرة التقنية المطلوبة لتعيين أعضاء سلطات الضبط يحول دون تحقيق فعالية هذه الاستشارة، خصوصا وأن المشرع لا يلزم سلطة التعيين باختيار الأعضاء من الأوساط المهنية ماعدا في حالات قليلة[3].

المبحث الثاني

حدود الاختصاص الاستشاري لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في مجال التنظيمي

تتوقف فعالية ونجاعة أي قرار صادر عن سلطة عامة إذا تم الاخذ برأي هيئة أو جهة تقنية مختصة، فالقرار المتخذ يكتسي نوعا من المصداقية والقوة والثقة، فدمقرطة الدولة تقتضي قيامها على مبدأ التشاركية في صنع القرار وعلى مستوى كافة الميادين لاسيما ميدان الاقتصاد القائم على مبدأ التنافسية والشفافية ولا يتحقق ذلك لا بإعمال بمبدأ الاستشارة وطلب الرأي. من جهة مستقلة بذاتها.

الواقع ان الاستشارة الادارية أصبحت تقليدا متعارف عليه في الاوساط الادارية الحديثة الذي لا يخلو من طلب المشورة[4]، فمن بين الأهداف التي انشئت من اجلها هيئات الضبط الاقتصادي تكليفها بمهمة تقديم الاستشارة في القطاع التي تختص به، وخير مثال سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية[5].موضوع دراستنا

يرمي إلى تحسين الأحكام المعيارية المعمول بها في هذا المجال،...>>/ الجريدة الرسمية الجزائرية، ع 44 ، الصادرة في 03 اغسطس 2008، ص06

[1]-Yan.laidie.la fonction consultative de tribunance adminstration. Curapp, 2000, p28.

[2]- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، مرجع سابق، ص 105

[3]- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر، د.ت.، ص 301-302.

[4]- محمد جبري، السلطات الادارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، رسالة دكتوراه قانون العام، جامعة الجزائر1 بن عكنون، الجزائر، الموسم الجامعي2013-2014، ص 269.

[5]- سلطة ضبط البريد ولاتصالات الالكترونية تعد هيئة ادارية مستقلة أنشئت بموجب القانون رقم 18-05 تعنى البريد ويحكم عملها القانون 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري المؤرخ في 24 فبراير 2014.

اوكل لها مهمة تقديم استشارات في شكل آراء أو توصيات، أو اقتراح نص قانوني لان هذه الوظيفة قيدها المشرع بجملة من ضوابط شكلية نعالجها في المطلب الاول وضوابط موضوعية في المطلب الثاني نوجزها في الآتي:

المطلب الأول: الضوابط الشكلية للوظيفة الاستشارية لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في المجال التنظيمي

من المهام التي انيطت بها سلطة البريد والاتصالات الالكترونية في القانون الجزائري تقديم استشارة أثناء إعداد مشاريع قواعد قانونية او تنظيمية، ولتجسيد استشارة ناجعة وواقعية وفق أطر علمية ينبغي على الجهة المقدمة للاستشارة التقييد بالمراحل التالية:

الفرع الأول: مرحلة تقديم الرأي الاستشاري

من المبادئ التي تحكم العمل الاستشاري هو ان الاستشارة تطلب ولا تعرض [1]، مالم ينص قانون على خلاف ذلك، فالسلطة التنفيذية عند إعدادها لمشروع نص قانوني وتنظيمي متعلق بقطاع البريد والاتصالات الالكترونية ليست ملزمة في كل الحالات بإحالتها الى سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، لكن في حالة اذ ما تم إحالتها الى ذات السلطة على سبيل الاستشارة تكون هنا ملزمة بالنظر في موضوع الاستشارة طبقا للمادة 14 من قانون 18-04 «يستشير الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الإلكترونية سلطة الضبط بخصوص ما يأتي:

1- تحضير كل مشروع نص تنظيمي متعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية

2 - تحضير دفاتر الشروط،

3- تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص الاتصالات الإلكترونية

4 - ملاءمة أو ضرورة اعتماد نص تنظيمي يتعلق بالبريد وبالاتصالات الإلكترونية

5 - تقديم كل توصية للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها،

6- تحضير الموقف الجزائري في المفاوضات الدولية في مجالي البريد والاتصالات الإلكترونية

7- في كل مسألة أخرى تتعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية.»

فسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية تجد نفسها ملزمة قانونا بالرد على كل الطلبات الاستشارية الموجهة لها مهما كانت صوره في حدود اختصاصها. المحدد في المادة السالف ذكرها، من الناحية العملية فقد قدمت سلطة البريد والاتصالات الالكترونية بإبداء رأيها في عدة مشاريع نصوص تنظيمية عرضتها عليها الحكومة، نذكر منها المراسيم التالية:

- مرسوم تنفيذي رقم 22-194 مؤرخ في 23 شوال عام 1443 الموافق 24 ماي سنة 2022يتضمن الموافقة على تعديل دفتر الشروط الملحق بالمرسوم التنفيذي رقم 16-235 المؤرخ في 2 ذي الحجة عام 1437 الموافق 4

[1] - حسين محمد الدوري، مرجع سابق، ص 08.

سبتمبر سنة 2016 والمتضمن الموافقة على رخصة إقامة شبكة عمومية للمواصلات اللاسلكية النقالة من الجيل الرابع واستغلالها وتوفير خدمات المواصلات اللاسلكية للجمهور الممنوحة لشركة "اتصالات الجزائر للهاتف النقال شركة ذات أسهم."[1]

- مرسوم تنفيذي رقم 22-39 مؤرخ في 7 جمادى الثانية عام 1443 الموافق 10 جانفي سنة 2022، يحدد شروط منح الترخيص العام لإنشاء واستغلال و/ أو توفير خدمات الاتصالات الإلكترونية للجمهور، وكذا مبالغ المقابل المالي والأتاوى والمساهمة السنوية المتعلقة به[2]..

- مرسوم تنفيذي رقم 21-199 مؤرخ في 29 رمضان عام 1442 الموافق 11 مايو سنة 2021 يحدد شروط وكيفيات تنفيذ محمولية أرقام الهاتف النقال[3].

- مرسوم تنفيذي رقم 19-258 مؤرّخ في 28 محرّم عام 1441 الموافق 28 سبتمبر سنة 2019، يحدد مواصفات العنوان البريدي[4].

الفرع الثاني: مرحلة التحليل موضوع الاستشارة

ان مهمة الاستشارة هو تحقيق التنسيق[5]، فهيئات ضبط الاقتصادي والمالي عموما، وهيئة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية بعد تلقيها لطلب الاستشارة من الوزير الاول أو وزير القطاع، تعمل على وضع الأسلوب الأنجع الذي تتبعه لإنجاز أعمالها بشكل دقيق ومنسجم ومتماسك[6]، من خلال تسخير كافة الوسائل البشرية والقانونية والفنية لحل مشكلة الموضوع المستشار فيه وتحليلها ووضع تصور أولي عنها [7]. قبل عرضه لجلسة مداولة مجلس ضبط البريد والاتصالات الالكترونية للمناقشة وللموافقة عليه، وتعد هذه المرحلة حساسة في العمل الاستشاري حيث يشرف عليها خبراء وفنيين في القطاع كما يمكن للهيئة الاستعانة بالخبراء الخارجيين او هيئات استشارية اخرى، عند الاقتضاء بهدف الوصول لكافة الحلول موضوع الاستشارة، وهو ما قضت به المادة 18 من قانون 18-04 اذ نصت على أنه: « ... يمكن سلطة الضبط طلب رأي مجلس المنافسة حول مسألة تندرج ضمن اختصاصاتها...».

الفرع الثالث: مرحلة المداولة و إبداء الرأي الاستشاري

---

[1]- ج.ر.ج.ج، ع 35، الصادر في 24 ماي 2022، ص08.

[2]- ج.ر.ج.ج، ع 04، الصادر في 15 جانفي 2022، ص 10

[3]- ج.ر.ج.ج، ع 38، الصادر في 20 ماي 2021، ص12.

[4]- ج.ر.ج.ج، ع 60، الصادر في 29 سبتمبر2019، ص 04.

[5]- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، مرجع سابق، ص 146.

[6] - محمد جبري، مرجع سابق، ص 223.

[7] - محمد شاكر عصفور، ص 93.

بعد الدراسة التحليلية الأولية التي يقوم بها فريق مختص في إدارة سلطة يتم عرض موضوع الاستشارة للتداول أمام مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في حضور خمسة أعضاء على الأقل [1]، وتتخذ قرارها في موضوع الاستشارة بالأغلبية البسيطة لأصوات الاعضاء الحاضرين، وفي حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا [2]، على ان يتم تبليغ الجهة الطالبة للاستشارة النتائج المُتوصّل اليها في موضوع الاستشارة.

المطلب الثاني: الضوابط الموضوعية للوظيفة الاستشارية لسلطة الضبط البريد والاتصالات

باستقراء لنصوص المنظمة لنشاط البريد والاتصالات الالكترونية في التشريع الجزائري نجد ان المشرع أوكل لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية وظيفة الاختصاص الاستشاري سواء في مجال تنظيمي أو شبه تنظيمي نوجزه فيما يلي:

الفرع الأول: الوظيفة الاستشارية لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية في المجال التنظيمي

وبالرجوع لقانون 18-04 يظهر جليا الاختصاص الاستشاري لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية سيما في النقطة الاولى من المادة 14 منه والتي تنص على ما يلي: «يستشير الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الإلكترونية سلطة الضبط بخصوص ما يأتي :1- تحضير كل مشروع نص تنظيمي متعلق بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية»

وفي إطار هذه المهمة تكون سلطة الضبط ملزمة بإبداء آرائها للسلطة التنفيذية إذا طلب منها الوزير الاول وكذا الوزير المختص بالقطاع ذلك أثناء إعدادها لتنظيمات متعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، لكن ما يلاحظ من فحوى نص المادة الانف ذكرها ان المشرع لم يُشر الى مدى الزامية السلطة التنفيذية بوجوب توجيه الاستشارة من عدمه كما كان عليه الحال بالنسبة لمجلس المنافسة في ظل الأمر 95-06 (الملغى) حيث كانت المادة 20 منه تنص: «يستشار مجلس المنافسة وجوبا حول كل مشروع نص تنظيمي له ارتباط بالمنافسة»[3]، وهذا خلاف الأمر 03-03 الحالي، حيث تم حذف عبارة "وجوبا" من نص المادة 36 واكتفى المشرع بنص على ان: « يستشار مجلس المنافسة في كل مشروع نص تشريعي وتنظيمي له صلة بالمنافسة ...»[4]، وما يجدر التنويه اليه ايضا ان المشرع لم يشر الى مسألة إلزام السلطة التنفيذية بالأخذ برأي التي تقدمه سلطة البريد

[1]- الفقرة 01 من المادة 21 من قانون 18- 04 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ص 09.

[2] - الفقرة 02 من المادة 21، من قانون 18-04، السابق ذكره، 09.

[3]- الأمر 95-06 المؤرخ في 23 شعبان 1415الموافق لـ 25 يناير1995، المتعلق بالمنافسة (الملغى)، ج.ر.ج.ج، ع09، الصادر في 22 فيفري 1995، ص 16.

[4] - المادة 19، من قانون رقم 08-12، والمتعلق بالمنافسة، السابق ذكره، ص13.

والاتصالات الالكترونية من عدمه، مما يدل على ان الرأي الذي تقدمه سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية غير وجوبي.

الفرع الثاني: الوظيفة الاستشارية لسلطة ضبط البريد والاتصالات في المجال الشبه التنظيمي

تقوم اغلب هيئات الضبط الاقتصادي والمالي منها سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية بتقديم أراء، تكون في قالب شبه تنظيمي تحرره في شكل توصيات وتعليمات، بل تتعداه أحيانا بتقديم اقتراحات للحكومة كلا في قطاعه. هذه المحررات اعتبرها بعض الباحثين أنها تندرج في إطار ما يُعرف بالقانون غير المسمى أو الوسائل شبه القانونية، بحكم عدم وجود نظام قانوني محكم ودقيق يحكمها ويحدد طبيعتها[1]، وهذه الأنواع من الاستشارات نسردها تبعا على النحو التالي:

أولا: سلطة استصدار تعليمات

بداية ينبغي الإشارة ان التعليمة التي تحررها سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية تعتبر وثيقة إدارية تهدف لمعالجة قضية جارية في قطاع النشاط الموكلة اليه، حيث يمكن توجيهها إلى سلطة رئاسية أعلى وذلك عند طلب توضيحات منها [2] من خلال استشارتها، أو ترسلها إلى جهة معنية في القطاع ، وفي هذا الصدد يجب على السلطة وفي اطار مهامها المحددة في البند 13 للمادة 15من قانون 18-04 توجيه تعليمات الى الفاعلين قطاع البريد والاتصالات الالكترونية لإلزامهم بضرورة السهر على احترام الاحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة على الخصوص بالبريد والاتصالات الالكترونية والأمن السيبراني.

ثانيا: سلطة تقديم توصيات

تعتبر توصيات هيئات الضبط الاقتصادي والمالي أداة لشرح وتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية في المجالات التي لا تتمتع إلا برقابة بعدية عامة، إذ نجدها خاصة في المجالات التي تتمتع فيها بعض الهيئات بسلطة القرار. فالتوصيات لا تحمل أي قوة إلزامية، والأشخاص الذين توجه إليهم أحرار في إتباعها أو عدم إتباعها[3]. وفي هذا الصدد منح المشرع الجزائري لسلطة ضبط البريد الاتصالات الالكترونية بهدف تقديم ايضاحات وشروحات للمتعاملين الاقتصاديين لقطاع البريد والاتصالات حول أي إشكال أو غموض في القواعد التشريعية والتنظيمية [4].من بين هذه التوصيات نذكر من بينها[1]:

---

[1] - الهام خرشي، دور التوصيات والآراء في تفعيل تدخلات السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 03.

[2]- بوحميدة عطا الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص.171.

[3]- مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي: لجنة تنظيم ومراقبة البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين، مذكرة ماجستير قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010، ص106.

[4]- اذ ان بعض الباحثين يري بانها "وسيلة تسمح لهيئة الضبط بتفسير بعض النصوص التشريعية أو التنظيمية بناء على طلب ذوي الصفة والمصلحة، فهي ذات طابع توجيهي أو تحضيري" /مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 106-107.

- اللائحة رقم 03 المؤرخة في 31 مارس 2020المتضمنة توصية سلطة الضبط حول النصوص التطبيقية للقانون رقم 15-04 المؤرخ في الاول فبراير 2015 المحدد للقواعد المتعلقة بالتوقيع والتصديق الالكترونيين،

- وكذا اللائحة رقم 04 المؤرخ في 03 ماي 2020 المتضمنة توصية سلطة الضبط حول مشروع المرسوم التنفيذي المحدد لمبلغ المقابل المالي المطبق على مؤدي خدمات التصديق الالكتروني.

كما خص المشرع سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية ضرورة تقديم توصيات للسلطة المختصة قبل منح الرخص أو تعليقها أو سحبها أو تجديدها[2]،

وبهدف اعلام توصياتها إلزام المشرع السلطة بضرورة نشر توصياتها والعمل على اعداد تقرير سنوي يرسل الى البرلمان بغرفتيه وكذا الوزير الاول، والوزارة المكلفة بالبريد والاتصالات الالكترونية[3]، من جهتها اشرفت سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية منذ دخول القانون حيز النفيذ بإعداد توصيات ونشرها بهدف إرشاد المتعاملين المهتمين بالقطاع وخدمة للعملاء[4] .

ويمكن اعتبار هذا التقرير وسيلة لتنوير السلطة التنفيذية عند اتخاذ المبادرة بإعداد مشاريع القوانين والتنظيمات المتعلقة بالنشاط السمعي البصري، بل يعتبر أحد المصادر المادية الهامة لمشاريع القوانين والتنظيمات لصدوره من متخصصين[5].

ثالثا: سلطة إبداء الآراء الاستشارية

بغاية السماح لسلطات الضبط الاقتصادية ابداء موقفها إزاء مسائل تدخل ضمن مجالات اختصاصها وبحكم اشرافها عليه، حيث خوَّل لها امكانية التأثير بشكل غير مباشر في مسائل هامة تتخذها الإدارة العامة، وان كانت من الناحية القانونية تعتبر آراءها اقل تأثيرًا، وفي هذا الصدد نجد ان المشرع أعطى لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية النصيب الاوفر من المجالات لإبداء رأيها فيها في النقاط التالية:

- تبدي رأيها اثناء تحضير دفاتر الشروط المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية،
- تبدي رأيها اثناء تحضير إجراء انتقاء المترشحين لاستغلال رخص الاتصالات الإلكترونية
- تبدي رأيها في شأن يتعلق بملاءمة أو ضرورة اعتماد نص تنظيمي يتعلق بالبريد وبالاتصالات الإلكترونية
- تبدي رأيها اثناء تحضير الموقف الجزائري في المفاوضات الدولية في مجالي البريد والاتصالات الإلكترونية.

---

1 -Ref.: bulletin officiel pour autorité de régulation de la poste et des communcation électroniques (ARPCE). Année 2020, p 21

[2]- انظر البند 05 من 14 للمادة من قانون 18-04، السابق ذكره، ص08

[3]- انظر البند 14 للمادة 13 من قانون 18-04، السابق ذكره، ص08.

4 -https://www.arpce.dz/ar/doc/raa

[5] - مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص 107.

- فالمشرع لم يتوقف عند هذ ا الحد إذا نجد انه خوَّل للسلطة إبداء رأيها في كل مسألة أخرى ذات صلة بقطاعي البريد والاتصالات الإلكترونية[1].

وبالرغم من ان إبداء الآراء الاستشارية عموما تفتقد لعنصر الإلزام بالنسبة للمخاطبين بها، لكن في مجال عمل السلطات الإدارية المستقلة في إطار ضبط القطاعات، تتمتع بنوع من المصداقية بالنظر لما تتطلبه وظيفة الضبط من مرونة في التدخل، واعتبار هذه القواعد المتمثلة في الآراء والتوصيات مطلبا مهما للحكومة والسلطة القضائية بالنظر لطبيعة تخصص هذه الهيئات وتميُّزُها بالتقنية العالية، وتدعم هذه المصداقية بواسطة إجراء نشر هذه القواعد للرأي العام[2].

رابعا: سلطة الاقتراحات الاستشارية

لقد أوكل قانون رقم 14-04 سابق الذكر وبعض التنظيمات لسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية مهمة القيام بالاقتراحات الاستشارية سيما في الاتي:

- تقديم اقتراحات لإجراء تغييرات على لوائح والتنظيمات المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية[3].

- سلطة اقتراح الاعتمادات الضرورية بمناسبة اعداد مشروع قانون المالية لكل سنة، اذ تُقيَّد عند الحاجة الاعتمادات الاضافية والضرورية لسلطة الضبط لتمكينها من تأدية مهامها والتي تُقيَّد في الميزانية العامة للدولة وفق الاجراءات المعمول بها [4].

- اقتراح الحصيلة المالية لصندوق دعم الخدمة الشاملة للبريد والخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية وعرضُه للمصادقة على اللجنة متعددة القطاعات[5] التي يرأسها الوزير المكلف بالبريد والاتصالات الالكترونية أو ممثله المُنشأ بموجب المادة 08 من قانون 18-04 السالف ذكره.

خاتمة:

من خلال دراستنا للاختصاص الاستشاري لسلطات الضبط الاقتصادي عموما وسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية خصوصا, يمكن القول ان العملية الاستشارية إجراء سابق يتم فيه اخذ رأي هيئات

---

[1] - انظر البنود 2،3،4،6،7، للمادة 14 من قانون 18-04، السابق ذكره، ص08.

[2] - الهام خرشي، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل القانون رقم 14-04: "بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مرجع سابق، ص65.

[3] "Proposer des évolutions à la réglementation en matière de poste et de communications électroniques " Voir: REGLEMENT INTERIEUR DU CONSEIL DE L'AUTORITE DE REGULATION DE LA POSTE ET DES COMMUNICATIONS ELECTRONIQUES, op. cit ،p 09.

[4]- ف2 م من المادة 28 من قانون 18-04، السابق ذكره، ص 10..

[5]- المطة 06 للمادة 02 من المرسوم التنفيذي 18-247 مؤرخ في 29 محرم 1440 الموافق لـ 09 اكتوبر 2018، يحدد كيفيات تسيير صندوق دعم الخدمة الشاملة للبريد والخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية، ج.ر.ج.ج، ع 60، الصادر في 10 اكتوبر 2018، ص 17.

الضبط قبل صدور بعض القرارات من جانب السلطة التنفيذية، كل ذلك بهدف تجنب اللبس والغموض في بعض الأمور المتعلقة بإعداد القواعد القانونية التقنية، إلا ان وما يُميّز اغلب تلك الاستشارات أنها بمثابة اقتراح خال من الأثر القانوني، فالإدارة سواء خُيّرت أو أُلزِمت باستشارة جهات ضبط قطاعية إلا أنها في العديد من الحالات ليست ملزمة بالأخذ به.

إنّ منح الاختصاص الاستشاري لهيئات الضبط الاقتصادي نابع من تمتع أعضاءها بخبرات بحكم ما تملكه من طاقات وتركيبة بشرية أشبه ما تكون بالتكنوقراطية نتيجة تخصصهم في القطاع المستشار فيه وقدرتهم على حل المشاكل التي تعرض عليهم ليقوموا بدراستها وتحليلها ووضع الحلول الملائمة لها، ومعرفة تكييف التنظيم مع بيئة تتغير باستمرار في عالم تسوده المنافسة، وكذلك نتيجة لتدخلاتهم الدائمة والمستمرة لضبط القطاعات، هذه التدخلات تسمح لها بالإحاطة بكل صغيرة وكبيرة فيها، والتدخل من خلال القواعد التقنية أو التوصيات والآراء في الوقت المناسب، نظرا لما تملكه من الرؤية الثاقبة في الجزئيات فإنها بلا شك على دراية بأمر الكليات، ولهذا فإنه من المنطقي جدا أن تستشار من قِبل السلطة التنفيذية، ومن اجل قيامها بدورها بشكل فعال تستلزم توفير المناخ الملائم لها من خلال منح نوع من الحيادية والاستقلالية العضوية والوظيفية وإعطاء اكثر ضمانا لتوازنات قوى السوق و تدعيم حرية المنافسة.

قائمة المصادروالمراجع

أولا: باللغة العربية/

أ)- النصوص القانونية

01)- قانون 18-04 مؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق لـ10 مايو سنة 2018، المحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج.ر.ج.ج، ع 27، الصادر في 13 مايو 2018

02)- قانون 14-04 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق لـ24 فبراير 2014، يتعلق بالنشاط السمعي البصري، ج. رج،16، الصارد في 23 مارس 2014

03)- قانون رقم 08-12 المؤرخ في 19 يوليو 2008 يعدل ويتمم الامر 03-03 والمتعلق بالمنافسة، ج. ر. ج، ع 36، الصادرة في 02 يوليو 2008

04)- أمر 07-01 المؤرخ في أول مارس 2007 المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض المناصب والوظائف، الجريدة الرسمية الجزائرية، ع16، 07 مارس 2007.

05)- قانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية العدد 08 لسنة 2002

06)- قانون 2000-03 المؤرخ في 05 جمادي الاولى عام 1421 الموافق لـ 05 غشت سنة 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج.ر.ج.ج، ع 48، الصادر06 غشت 2000 (ملغى)

07)- الأمر 95-06 المؤرخ في 23 شعبان 1415الموافق لـ 25 يناير1995، المتعلق بالمنافسة (الملغى)، ج.ر.ج.ج، ع09، الصادر في 22 فيفري 1995

08)- المرسوم التنفيذي 18-247 مؤرخ في 29 محرم 1440 الموافق لـ 09 اكتوبر 2018، يحدد كيفيات تسيير صندوق دعم الخدمة الشاملة للبريد والخدمة الشاملة للاتصالات الالكترونية، ج.ر.ج.ج، ع 60، الصادر في 10 اكتوبر 2018

ب)- معاجم وقواميس:

01)- محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، جزء الاول، دار صادر، بيروت، 2010

02)- مسعود جبران، الرائد، معجم لغوي عصري، دار العلم للملايين، طبعة 07، بيروت، 1992

ج)- الكتب:

01)- أبي بكر محمد الحسن المرادي الحضرمي، السياسة أو الاستشارة في تدبير الإمارة، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، لبنان، 2003

02)- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الادارة الجزائرية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2012

03)- بوحميدة عطا الله، النصوص القانونية من الإعداد إلى التنفيذ، د م ج ، الجزائر، 2008

04)- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ط 7. القاهرة: دار الفكر العربي، 2000

05)- علي خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، الجزء 2، طبعة 02، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان

06)- عويس حمدي ابو النور، الإدارة الاستشارية ودور القضاء في الرقابة عليها، دراسة مقارنة، ط1 ، دار ريم، بيروت،2011

07)- مارشال ادوارد ديموك، وجلاديز اوجدن ديوك، ولويس. كوينج، الادارة العامة ترجمة ابراهيم علي البرلسي، مراجعة وتقديم د. محمد توفيق رمزي، مؤسسة الحلبي للنشر والتوزيع، القاهرة، فبراير 1967.

08)- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري - التنظيم الإداري، النشاط الإداري -. عنابة: دار العلوم، 2004

09)- محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم والأساليب، دار الشروق للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة السابعة، الرياض، 1987

10)- وليد بوجملين، قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس، الجزائر،2015

د)- الرسائل الجامعية:

01)- منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة دكتوراه قانون الاعمال، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، موسم 2016/2015، ص 103.

02)- محمد جبري، السلطات الادارية المستقلة والوظيفة الاستشارية، أطروحة دكتوراه قانون العام، جامعة الجزائر1 بن عكنون، الجزائر، الموسم الجامعي2013-2014

03)- مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي: لجنة تنظيم ومراقبة البورصة وسلطة الضبط للبريد والمواصلات أنموذجين، مذكرة ماجستير قانون عام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2009-2010

ج)- المقالات العلمية:

01)- الهام خرشي، دور" التّوصيات والآراء" في تفعيل تدخّلات السّلطات الإداريّة المستقلّة، مجلة العلوم الاجتماعية، ع 18، جوان 2014، جامعة محمد لمين دباغين سطيف

02)- الهام خرشي، سلطة ضبط السمعي البصري في ظل القانون رقم 14-04: "بين مقتضيات الضبط ومحدودية النص"، مجلة العلوم الاجتماعية، ع 22، جوان 2016، جامعة محمد لمين دباغين سطيف

د)- المداخلات الملقاة في الملتقيات العلمية:

01)- حسين محمد الدوري، إشكاليات الاستشارات الإدارية في الوطن العربي، المؤتمر العربي الثاني للاستشارات والتدريب، الشارقة ن 21-23 أبريل 2003

02)-جلال مسعد، دور مجلس المنافسة الجزائري في ضبط السوق وتوجيه سلوك الأعوان الاقتصاديين، الملتقى الوطني حول قانون المنافسة بين تحرير المبادرة وضبط السوق، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر

ثانيا: باللغة الأجنبية/

01)- R.Zouaimia, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd. Houma, Alger, 2005.

02) -GELARD Patrice ,Les autorités administratives indépendantes, Rapport, Office parlementaire, évaluation de législation , assemblé national n°3166 et Senat n°404,tome 02,2006

03)- SABOURIN PAUL, Les autorités administratives indépendantes dans 1 état, in COLLIARD (CA) et TIMSIT(G),Les autorités administratives indépendantes ,Puf, Paris, 1998

04)-Yan.laidie.la fonction consultative de tribunance administration. Curapp, 2000.

05)- décision n°25/sp/pc/arpce/2018 du 27/06/2018, fixant le règlement intérieur du conseil de l'autorité de régulation de la poste et des communications électroniques, bulletin officiel, n° 01, année 2018

-06) bulletin officiel pour autorité de régulation de la poste et des communication électroniques (ARPCE). Année 2020, p 21

07)- https://www.arpce.dz/ar/doc/raa.