

خصوصية الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي

صبرينة بلغزلي⁽¹⁾،

(1) أستاذة مساعدة صنف "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر.

البريد الإلكتروني: sabrina.belghazli@univ-bejaia.dz

الملخص:

تتمتع الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي بنوع من الخصوصية التي نلمسها في طبيعة هذه الرقابة المزدوجة بتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، كما نلمسها في الإشكالات التي تطرحها هذه الرقابة خاصة ما يتعلق منها بمسألة مدى دستورتيتها، ومسألة تعارض أحكام النصوص القانونية لهيئات الضبط الاقتصادي مع أحكام القانون العضوي رقم 98-01 المعدل في 2022.

الكلمات المفتاحية:

خصوصية، رقابة قضائية، قرارات، هيئات ضبط اقتصادي، دستورية.

تاريخ إرسال المقال: 2024/01/23، تاريخ قبول المقال: 2024/02/23، تاريخ نشر المقال: 2024/06/30.

لتهميش المقال: بلغزلي صبرينة، "خصوصية الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني،
المجلد 15، العدد 01، السنة 2024، ص ص 273-289.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: بلغزلي صبرينة، live-08@live.fr

المجلد 15، العدد 01-2024.

Specificity of Judicial Control of Decisions of Economic Regulatory Authorities

Summary:

Judicial control of the decisions of the economic regulatory authorities enjoys a kind of specificity that is reflected in the nature of this dual control through the division of powers between the administrative court and the judicial court, and also in the problems that this control raises, in particular those relating to the question of the scope of its constitutionality, and to the question of the incompatibility of the provisions of the legal texts of the economic regulatory authorities with the provisions of organic law no. 98-01 as amended in 2022.

Keywords:

Specificity, Judicial control, Decisions, Economic regulatory authorities, Constitutionality.

Spécificité du contrôle juridictionnel des décisions des autorités de régulation économique

Résumé :

Le contrôle juridictionnel des décisions des autorités de régulation économique présente une spécificité particulière, qui se manifeste par la nature de ce double contrôle, avec une répartition des compétences entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire. Ce contrôle soulève également plusieurs problèmes, notamment en ce qui concerne l'étendue de sa constitutionnalité et l'incompatibilité des dispositions des textes juridiques des autorités de régulation économique avec celles de la loi organique n° 98-01, modifiée en 2022.

Mots clés :

Spécificité, Contrôle juridictionnel, Décisions, Autorités de régulation économique, Constitutionnalité.

مقدمة

إنّ تبنيّ الدولة الجزائرية للنظام الاقتصادي الاشتراكي مباشرة بعد استقلالها كان بالنسبة لها خيارا وحتمية في الوقت نفسه، فما خلفه الاستعمار الفرنسي على جميع الأصعدة من جوع وفقير وبطالة وجهل أدى إلى ازدياد النظام الرأسمالي المتبنى في تلك الفترة واستبعاده، لكن في المقابل فإنّ انعدام الإمكانيات البشرية منها والمادية أظهر الحاجة إلى توحيد الجهود والتكافل للنهوض باقتصاد الدولة.

بعد سنوات من الاشتراكية ونتيجة للأزمات الاقتصادية التي عرفتتها الدولة الجزائرية، بدأ التفكير في وضع قواعد وآليات جديدة ذات طابع رأسمالي لتنظيم النشاط الاقتصادي، وهكذا جاء صدور القانون رقم 88-01 المتعلق بالمؤسسات العمومية الاقتصادية¹ ليرسم أولى ملامح تخلي الجزائر عن النظام الاقتصادي الاشتراكي وتبني النظام الاقتصادي الرأسمالي. وبالرغم من استتباعه بسلسلة من النصوص القانونية التي تركز هذا التوجه كقانون الاستثمار لسنة 1993 الذي أكد على حرية الاستثمار²، وقانون المنافسة لسنة 1995 الذي نصّ على حرية المنافسة³ إلا أنّ التأكيد الصريح لهذا التوجه لم يكن إلا بموجب دستور 1996⁴.

إذا كانت معظم الدول الرأسمالية استغرقت فترة من الزمن للتحوّل في وظيفتها من دولة حارسة إلى متدخلة ثمّ إلى ضابطة، فإن الجزائر في قراءة أولية لنصوصها القانونية نجد تبنيها لسياسة الضبط الاقتصادي بداية من التسعينات مع تكريس أول سلطة إدارية مستقلة والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام⁵. هكذا، فقرار الدولة الجزائرية الانسحاب من تسيير المجال الاقتصادي قابله قرار تعويض هذا الانسحاب بتكريس سلطات جديدة تمثلت في هيئات الضبط الاقتصادي التي أوكلت إليها مهمة الضبط الاقتصادي، وتنقسم هذه السلطات إلى: سلطات إدارية مستقلة تخضع كأصل عام لقواعد القانون العام واختصاص القضاء الإداري، وسلطات تجارية مستقلة تخضع مبدئيا لقواعد القانون الخاص واختصاص القضاء العادي.

¹ قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12-01-1988، يتضمن القوانين التوجيهية للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر عدد 2 لسنة 1988. (ملغى جزئيا).

² المادة 3 فقرة 1 من المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 5 أكتوبر 1993، يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر عدد 64 لسنة 1993. (ملغى).

³ المادة 1 من الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 9 لسنة 1995. (ملغى).

⁴ المادة 37 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر عدد 76 لسنة 1996.

⁵ قانون رقم 90-07 مؤرخ في 3 أبريل 1990، يتعلق بالإعلام، ج.ر عدد 14 لسنة 1990. (ملغى).

لتمكين هذه السلطات من القيام بمهامها الموكلة إليها بموجب نصوصها القانونية التأسيسية تمّ تحويلها صلاحية اتخاذ قرارات متنوعة، في المقابل تخضع هذه القرارات لما يسمى بالرقابة القضائية كضمانة لعدم تعسف سلطات الضبط واحترامها لمبدأ المشروعية.

لكن نظرا لكون مسألة الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي تثير الكثير من النقاط المبهمة والتي تضي عليها نوعا من الخصوصية، فهذا يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية: فيما تتجلى خصوصية الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي؟

بالاعتماد على أسلوب التحليل والنقد، وبالرجوع إلى النصوص القانونية التأسيسية لهيئات الضبط الاقتصادي واجتهادات الفقه والقضاء، سنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال تحديد طبيعة الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي (مبحث أول)، ثم استعراض الإشكالات التي تثيرها هذه الرقابة (مبحث ثان).

المبحث الأول: طبيعة الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي

حين البحث عن خصوصية الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي فإنّ أول ما يستوقفنا هو طبيعة هذه الرقابة بحدّ ذاتها، حيث نجد أنّها تتأرجح بين الإدارية والعادية. فالقضاء المختص بالرقابة هو القضاء الإداري بالنسبة لأغلب هيئات الضبط الاقتصادي (مطلب أول)، رغم هذا نجد اختصاص القضاء العادي في بعض قرارات مجلس المنافسة (مطلب ثان).

المطلب الأوّل: اختصاص القضاء الإداري في قرارات أغلب هيئات الضبط الاقتصادي

بالرجوع إلى أغلب النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة نجد منحها اختصاص الرقابة على قرارات هذه الهيئات للقاضي الإداري (فرع أول)، أمّا السلطات التجارية المستقلة فنجد سكوت نصوصها التأسيسية عن هذه المسألة، رغم هذا فالقاضي الإداري هو صاحب الاختصاص نظرا لاعتبارات مختلفة (فرع ثان).

الفرع الأوّل: اختصاص القضاء الإداري في قرارات أغلب السلطات الإدارية المستقلة

لقد منحت أغلب النصوص القانونية التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة اختصاص النظر في الطعون

بالإلغاء ضد قرارات هذه السلطات للقاضي الإداري الممثل في مجلس الدولة، فمثلا نجد أنّ القانون المتعلق بالكهرباء والغاز أخضع قرارات لجنة ضبط القطاع للطعن أمام مجلس الدولة⁶، والأمر ذاته كرّسه القانون الخاص بالبريد والاتصالات الالكترونية بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية⁷. غير أنّ القانون النقدي والمصرفي، أخضع قرارات اللجنة المصرفية الخاصة بتعيين قائم بالإدارة مؤقت أو مصفي أو العقوبات التأديبية للطعن أمام المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر، وكرّس الأمر نفسه فيما يخص الأنظمة والقرارات الفردية التي يتخذها المجلس النقدي والمصرفي⁸.

أما بالنسبة للطعون بالتعويض، فنلاحظ سكوت النصوص القانونية المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة عنها، ما يعني ضرورة الرجوع هنا إلى القواعد العامة في هذا الشأن. وبالعودة إلى المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نجد أنّ الأصل هو اختصاص المحاكم الإدارية في النظر في جميع المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، إلّا في حالة النص على منح الاختصاص لجهة قضائية مغايرة⁹. وعلى اعتبار أنّ السلطات الإدارية المستقلة تصنف ضمن الهيئات العمومية الوطنية¹⁰ والتي ورد ذكرها في المادة 800 في

⁶ المادتان 111 و 139 من القانون رقم 02-01 المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 8 لسنة 2002، معدل بالقانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ر عدد 78 لسنة 2014.

⁷ المادتان 11 و 22 من القانون رقم 18-04 المؤرخ في 10 ماي 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الالكترونية، ج.ر عدد 27 لسنة 2018.

⁸ المواد 119 فقرة 2، 67، و 95 من القانون رقم 23-09 المؤرخ في 21 جوان 2023، يتضمن القانون النقدي والمصرفي، ج.ر عدد 43 لسنة 2023.

⁹ قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر عدد 21 لسنة 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 22-13 المؤرخ في 12 جويلية 2022، ج.ر عدد 48 لسنة 2022.

نشير هنا أنّ البعض يعتبر أنّ المنازعات المستثناة من اختصاص المحاكم الإدارية تتعلق بتلك المخولة للمحاكم الإدارية للاستئناف. انظر في هذا: بلول فهيمة، "المستجدات الإجرائية في المادة الإدارية (دراسة على ضوء القانون رقم 22-13 الذي يعدل ويتمم القانون رقم 08-09)"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 7، العدد 4، جامعة الجلفة، 2022، ص.497.

¹⁰ ZOUAIMIA Rachid, « Le régime contentieux des A.A.I en droit algérien », *Revue Idara*, n°1, 2005, p.p. 16-17.

تعديل قانون الإجراءات سنة 2022، فهذا يعني اختصاص المحاكم الإدارية بدعوى التعويض ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الثاني: اختصاص القضاء الإداري في قرارات السلطات التجارية المستقلة

بالرغم من أنّ المشرّع الجزائري مال في تكريسه لهيئات الضبط الاقتصادي لنموذج السلطات الإدارية المستقلة إلا أنّ هذا لم يمنعه من استحداث سلطات تجارية مستقلة¹¹، وكانت البداية في قطاع المحروقات بموجب القانون رقم 05-07 المتعلق بالمحروقات¹² ثم بعده قطاع المناجم بموجب قانون المناجم رقم 14-05¹³، حيث تمّ إنشاء وكالتين اثنتين لضبط كل قطاع.

أمّا بالنسبة للقاضي المختص بالرقابة على قرارات هذه السلطات وفي ظل سكوت هذه النصوص القانونية عن المسألة، حتى بعد صدور قانون المحروقات الجديد في 2019¹⁴، فإنّ البعض يرى باختصاص القاضي

¹¹ وعراب عبد المجيد، سلطات الضبط الاقتصادي -شكل جديد لتدخل الدولة-، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2023، ص73-77.

¹² المادة 12 من القانون رقم 05-07 المؤرخ في 28 أبريل 2005، يتعلق بالمحروقات، ج.ر عدد 50 لسنة 2005، معدل ومتمم بالأمر رقم 06-10 المؤرخ في 29 جويلية 2006، ج.ر عدد 48 لسنة 2006، معدل ومتمم بالقانون رقم 13-01 مؤرخ في 20 فيفري 2013، ج.ر عدد 11 لسنة 2013، معدل ومتمم بالقانون رقم 14-10 المؤرخ في 30 ديسمبر 2014، يتضمن قانون المالية لسنة 2015، مرجع سابق. (ملغى).

نشير هنا إلى وجود من يساند فكرة اعتبار هاتين السلطتين ذات طبيعة إدارية، انظر مثلا في هذا: العيد رزق الله و إبراهيم بورنان، "هيكله وتسيير سلطة ضبط المحروقات في الجزائر"، مجلة دراسات، العدد الاقتصادي، العدد 2، جامعة الأغواط، جوان 2018، ص.148.

¹³ المادة 37 من القانون رقم 14-05 المؤرخ في 24 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج.ر عدد 18 لسنة 2014. انظر أيضا في استبعاد الطابع الإداري للوكالتين المنجميتين: بن الحاج زاهية، ضبط قطاع المناجم في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث (ل.م.د) في القانون، تخصص: قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2021، ص.115.

¹⁴ قانون رقم 19-13 مؤرخ في 11 ديسمبر 2019، ينظم نشاط المحروقات، ج.ر عدد 79 لسنة 2019. نشير هنا أنّ هذا القانون لم ينص على طبيعة القواعد التي تحكم علاقة وكالتي المحروقات بالغير، وهو ما يفسره البعض بنية المشرّع في محو الوصف التجاري عن هذه العلاقة. انظر في هذا: بوالخضرة نورة، دور وكالتي النفط في ضبط قطاع المحروقات الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم، تخصص: القانون، لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2020، ص.178.

الإداري وذلك بتطبيق المعيار العضوي لتوزيع الاختصاص بين القضاء العادي والإداري، حيث تدرج حسب هؤلاء السلطات التجارية المستقلة في فئة الهيئات العمومية الوطنية كالسلطات الإدارية المستقلة¹⁵. كما يمكن تقرير اختصاص القاضي الإداري وفق الاجتهاد القضائي بالنظر إلى كون القرارات الخاضعة للرقابة تتخذ في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة¹⁶.

بالنتيجة تختص المحاكم الإدارية بدعاوى التعويض ضد قرارات السلطات التجارية المستقلة مثلها مثل السلطات الإدارية المستقلة، أما دعاوى الإلغاء فترفع أمام المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر باعتبارها صاحبة الاختصاص في دعاوى إلغاء قرارات الهيئات العمومية الوطنية، بدل مجلس الدولة¹⁷.

المطلب الثاني: اختصاص القضاء العادي في بعض قرارات مجلس المنافسة

بالرغم من اعتبار مجلس المنافسة سلطة ذات طبيعة إدارية¹⁸ ما يستلزم خضوع القرارات الصادرة منه لرقابة القاضي الإداري، إلا أنّ المشرع الجزائري خرج عن هذه القاعدة العامة بتقرير اختصاص القاضي العادي

¹⁵ ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités de régulation indépendantes face aux exigences de la gouvernance*, Belkeise édition, Alger, 2013, p.80 .

¹⁶ Ibid, p.p. 76-80.

شويب أمينة، ضبط قطاع المحروقات، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2021، ص.422.

¹⁷ المادة 900 مكرر فقرة 3 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

المادة 10 من القانون العضوي رقم 98-01 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر عدد 37 لسنة 1998، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، ج.ر عدد 43 لسنة 2011، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 4 مارس 2018، ج.ر عدد 15 لسنة 2018، معدل ومتمم بالقانون العضوي رقم 22-11 المؤرخ في 9 جوان 2022، ج.ر عدد 41 لسنة 2022.

¹⁸ المادة 23 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 43 لسنة 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 المؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر عدد 36 لسنة 2008، معدل ومتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 أوت 2010، ج.ر عدد 46 لسنة 2010.

في النظر في الطعون ضد بعض قرارات المجلس¹⁹، وفيما يلي سنقوم بتحديد هذه القرارات (فرع أول)، ثم تحديد القاضي العادي المختص (فرع ثان).

الفرع الأول: تحديد القرارات الخاضعة لرقابة القاضي العادي

الحقيقة أنّ القرارات التي يصدرها مجلس المنافسة لا تخضع كلّها لرقابة القاضي العادي وفق قانون المنافسة، إذ نجد أنّ القرارات المتعلقة برفض عمليات التجميع تخضع لرقابة القاضي الإداري الممثل في مجلس الدولة، أما القرارات التي يصدرها المجلس والمتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة²⁰ فيتم مخاصمتها أمام القاضي العادي²¹.

وفق الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة بالقرارات التي يتخذها مجلس المنافسة والخاصة بالممارسات التي تكيف على أنّها مقيدة للمنافسة كثيرة ومتنوعة، نذكر من أهمّها: القرارات المتضمنة لأوامر، القرارات المتضمنة لتدابير مؤقتة، القرارات المتضمنة لعقوبات مالية، والقرارات المتضمنة لترخيص بممارسة محظورة²².

الفرع الثاني: تحديد القاضي العادي المختص

بالعودة إلى الأمر رقم 03-03 وبالضبط في المادة 63 منه، نجد أنّه أخضع القرارات التي يصدرها مجلس المنافسة في مجال الممارسات المكيفة كمقيدة للمنافسة، لاختصاص القاضي العادي الممثل في الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة²³.

ما يمكن ملاحظته في هذا الإطار هو عدم تحديد طبيعة الطعن الذي تخضع له هذه القرارات، وهو الأمر الذي جعل البعض يتساءل إن كان طعنا بالإلغاء، أم طعنا بالاستئناف؟ غير أنّه نظرا لكون الاستئناف لا يرفع

¹⁹ نموشي حبيبة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاقتصادي (دراسة حالة مجلس المنافسة)، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ل.م.د في الحقوق، تخصص: قانون الضبط الاقتصادي، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1، 2023، ص. 48.

²⁰ المادتان 19 و 63 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

²¹ موساوي ظريفة، في متابعة القاضي للممارسات المقيدة للمنافسة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص: قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2022، ص. 95.

²² المواد 45، 46، 56، و 9 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

²³ أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، مرجع سابق.

لأكثر تفصيل في هذا الموضوع، انظر: موساوي ظريفة، دور الهيئات القضائية العادية في تطبيق قانون المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع: قانون المسؤولية المهنية، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص. 63.

إلا ضد الأحكام القضائية²⁴، وعلى اعتبار أنّ مجلس المنافسة كما قلنا سلطة إدارية تصدر قرارات إدارية وليس أحكاما قضائية، يمكن القول بأنّ المقصود بالطعن في هذه الحالة هو الطعن بالإلغاء²⁵.

المبحث الثاني: إشكالات الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي

إنّ خصوصية الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي لا تقتصر فقط على ازدواجية طبيعتها، بل تتعداها إلى وجود مجموعة من الإشكالات التي تطرحها هذه الرقابة. ففي حالة تكريس هذه الرقابة صراحة بموجب النصوص القانونية التأسيسية لهذه الهيئات تطرح إشكالية مدى دستورية هذه الرقابة، ومدى احترام مبدأ تدرج القوانين بمنح الاختصاص لمجلس الدولة بموجب قانون عادي بدل القانون العضوي خلافا لما نص عليه الدستور. لأجل هذا وأكثر، سنحاول تسليط الضوء على إشكاليتي دستورية الرقابة القضائية (مطلب أول)، وتعارض أحكام النصوص القانونية لهيئات الضبط الاقتصادي مع أحكام القانون العضوي رقم 01-98 في تعديله لسنة 2022²⁶ (مطلب ثان).

المطلب الأول: إشكالية دستورية الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي

إنّ البحث عن مدى دستورية الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي يتطلب منا العودة من جهة إلى أحكام الدستور، ومقارنة مختلف النصوص التأسيسية لهذه الهيئات بأحكام الدستور ومدى تطابقهما²⁷ (فرع أول)، ومن جهة أخرى البحث عن اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري التي لها علاقة بالموضوع (فرع ثان).

²⁴ المادة 332 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

²⁵ نموشي حبيبة، الرقابة القضائية على سلطات الضبط الاقتصادي (دراسة حالة مجلس المنافسة)، مرجع سابق، ص.90.

²⁶ قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، معدل ومتمم، مرجع سابق.

²⁷ تقار مختار، تراجع الدور القضائي في مجال الضبط الاقتصادي في ظل التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، تخصص: قانون عام اقتصادي، جامعة غرداية، 2020، ص.231.

الفرع الأول: مدى تطابق النصوص القانونية لهيئات الضبط الاقتصادي مع أحكام الدستور

بداية لابد أن نشير إلى أنّ إشكالية مدى دستورية الرقابة القضائية لهيئات الضبط الاقتصادي لا تطرح بالنسبة لقرارات السلطات التجارية المستقلة نظرا لعدم نص النصوص القانونية المتعلقة بها على منح الاختصاص لأية جهة قضائية، بل تطرح بشأن قرارات السلطات الإدارية المستقلة. وكما رأينا فأغلب النصوص القانونية التأسيسية لهذه الأخيرة نصّت على خضوع قراراتها لرقابة القاضي الإداري وبالضبط رقابة مجلس الدولة، باستثناء القانون النقدي والمصرفي الذي نص على اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر. لكن في المقابل نجد أنّ الدستور في المادة 179 فقرة أخيرة يفرض تحديد اختصاصات مجلس الدولة بقانون عضوي²⁸، وهذا يعني أنّه ليس للمشرّع أن يحدّد أو يؤكّد أو يلغي اختصاصات بواسطة قانون عادي إذا كان الدستور ينصّ على ذلك بواسطة قانون عضوي، لكن النصوص التأسيسية لهيئات الضبط خالفت هذا النص، وذلك بتأكيد اختصاص مجلس الدولة في الطعون المقدمة ضد قرارات هذه الهيئات بالرغم من أنّها ليست قوانين عضوية، بهذا تكون هذه النصوص متعارضة مع أحكام الدستور في مسألة الرقابة القضائية. بل الأدهى من هذا، بعض النصوص التأسيسية التي لم تكتف بتأكيد اختصاص مجلس الدولة وإنّما إلغائه أيضا، وهو الحال بالنسبة للأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة حين منح الاختصاص للقاضي الإداري الممثل في مجلس الدولة للنظر في قرار رفض التجميع، ثم سحب منه الاختصاص ومنحه للقاضي العادي للنظر في القرارات الخاصة بالممارسات المقيدة للمنافسة²⁹.

²⁸ مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، ج.ر. عدد 82 لسنة 2020.

²⁹ المادتان 19 و 63 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم، مرجع سابق.

الفرع الثاني: رأي المجلس الدستوري الجزائري³⁰

الحقيقة أنّ المجلس الدستوري الجزائري لم يكن له اجتهاد مباشر في مسألة تعارض النصوص القانونية لهيئات الضبط الاقتصادي المانحة للاختصاص القضائي لمجلس الدولة، مع أحكام الدستور، لكن هذا لا يمنع من وجود اجتهادات له ذات علاقة يمكن الاستئناس بها.

ففي رأي له يخص تقرير مدى دستورية النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، توصل إلى أنّ المجلس الشعبي لا يجوز له أن يساوي النظام الإجرائي للقانون العادي بذاك الخاص بالقانون العضوي، وبزّر المجلس الدستوري موقفه هذا بالنظر إلى أنّ الدستور حدّد وفصل في موضوع كل من القانونين، وفق ما يسمى بقاعدة تدرج القوانين³¹.

في اجتهاد آخر للمجلس الدستوري حول مدى دستورية القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي، قضى المجلس بعدم دستورية كل المواد الواردة في هذا القانون والتي خرق وتعدى فيها المشرّع على القاعدة الدستورية لتوزيع الاختصاص بين ما هو داخل في إطار القانون العضوي، وما هو داخل في إطار القانون العادي³². استنادا إلى هذه الاجتهادات، يمكن القول أنّ منح الاختصاص لمجلس الدولة للنظر في قرارات أغلب هيئات الضبط الاقتصادي بواسطة قوانين عادية (أي نصوصها القانونية التأسيسية)، يعبر على تجاهل المشرّع لتوزيع الدستوري لمجالات القانون العضوي والعادي³³.

³⁰ تشير أنّه حاليا تمّ استحداث المحكمة الدستورية مكان المجلس الدستوري. انظر في هذا: المادة 185 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، مرجع سابق. ولأكثر تفصيل في الموضوع انظر: مشري جمال ولمعيني محمد، "استحداث المحكمة الدستورية في الجزائر"، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 6، العدد 1، جامعة بسكرة، 2022، ص.766.

³¹ رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000 مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج.ر عدد 46 لسنة 2000.

³² رأي المجلس الدستوري رقم 01/ر.ق.ع/م د/05، مؤرخ في 17 جويلية 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج.ر عدد 51 لسنة 2005.

³³ بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2008، ص.ص.24-25.

أما عن مسألة تحويل الاختصاص للقاضي العادي في مجال المنافسة، ودائما في ظل غياب اجتهاد خاص للمجلس الدستوري الجزائري فيها، فإنه وبحسب المجلس الدستوري الفرنسي يؤول الاختصاص للقاضي الإداري سواء أوردته المشرع صراحة أو لا³⁴، غير أن المشرع يمكن له أن يحول الاختصاص للقاضي العادي خاصة في المنازعات الاقتصادية، بمراعاة شروط تتمثل في: كون التحديد دقيق، محدود ومقرر في مصلحة حسن سير العدالة، وعلى هذا الأساس اعترف المجلس الدستوري الفرنسي أن قرارات مجلس المنافسة تندرج ضمن اختصاص القاضي العادي³⁵. وهذا الأمر لا يمكن إسقاطه على الوضعية الجزائرية نظرا لتبعية مختلف الهيئات العمومية للسلطة التنفيذية، ولوجود قانون عضوي يتعلق بمجلس الدولة يتمتع بحكم الدستور بتنظيم هذه الهيئة وتحديد اختصاصاتها وعملها يمثل عقبة أمام المشرع العادي في تحويل النزاع الإداري إلى القاضي العادي، فمبرر حسن سير العدالة لا يمكن أن يكون أساسا لتكليف القاضي العادي بمثل هذا الاختصاص³⁶، بل مثل هذه الممارسة ليست أكثر من تقليد إيمائي للمشرع الفرنسي³⁷.

المطلب الثاني: إشكالية تعارض أحكام أغلب النصوص القانونية التأسيسية لهيئات الضبط الاقتصادي مع أحكام القانون العضوي 01-98 المعدل

لا تنحصر الإشكالات التي تواجهنا حين دراسة موضوع الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي في مسألة تعارض أحكام هذه الرقابة المكرسة بموجب النصوص القانونية لأغلب هيئات الضبط الاقتصادي مع أحكام الدستور، بل حتى مع أحكام القانون العضوي رقم 01-98 بعد تعديله في 2022، وفيما يلي سنحاول تبيان مضمون هذا التعارض (فرع أول)، وأي من القانونين بين القوانين الخاصة بهيئات الضبط الاقتصادي والقانون العضوي رقم 01-98 يتم تطبيقه (فرع ثان)، وهل يمكن هنا تطبيق قاعدة الخاص

³⁴ AUTIN (J.L), « Le contrôle des autorités administratives indépendantes par le conseil d'Etat est-il pertinent ? », *R.D.P*, 1991, p.1542.

³⁵ أعراب أحمد، في مدى دستورية السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص: القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2021، ص.ص 341-342.

³⁶ المرجع نفسه، ص.345.

³⁷ ZOUAIMIA Rachid, *Le droit de la concurrence*, Belkeise édition, Alger, 2012, p.230.

يقيد العام خاصة أنّ هذا التعديل أكد أيضا على مسألة اختصاص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة³⁸؟ (فرع ثالث).

الفرع الأول: تبيان مضمون التعارض

إنّ التدقيق في النصوص القانونية التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة، يؤكد إخضاعها لقرارات هذه السلطات للطعن كدرجة أولى وأخيرة أمام مجلس الدولة، وبغض النظر عن مسألة عدم دستورية هذه الأحكام، فالقول بإدراج هذه السلطات في فئة الهيئات العمومية الوطنية كان يبرر تطبيق الأحكام القديمة للقانون العضوي رقم 01-98 الذي يحدد اختصاصات مجلس الدولة وبالضبط في المادة 09 منه، حيث كان مجلس الدولة يعتبر الجهة القضائية المختصة في الطعون الخاصة بالتفسير وتقدير مدى المشروعية وأيضا الإلغاء للقرارات ذات الطابع الإداري لبعض الأشخاص المعنوية العامة كالهيئات العمومية الوطنية³⁹.

إلا أنّ تعديل هذا القانون العضوي في 2022، أحدث تغييرا في اختصاص مجلس الدولة في النظر في هذه الدعاوى، بحيث جعله كدرجة ثانية للطعن بعدما أصبح جهة استئناف للقرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة والتي تعدّ الدرجة الأولى للطعن في قرارات الهيئات العمومية الوطنية⁴⁰. وأمام تعارض هذه الأحكام الجديدة للقانون العضوي رقم 01-98 مع أحكام النصوص الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة خاصة، فما هو القانون الواجب التطبيق؟ وهذا ما سنحاول الإجابة عليه فيما يلي.

³⁸ المادة 11 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-22 المؤرخ في 9 جوان 2022، مرجع سابق.

³⁹ قانون عضوي رقم 01-98 مؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، مرجع سابق.

⁴⁰ المادة 10 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-22 المؤرخ في 9 جوان 2022، مرجع سابق.

الفرع الثاني: سمو القانون العضوي على القانون العادي في هرم تدرج القواعد القانونية

إنّ بعض الشراح لآراء المجلس الدستوري الوارد ذكرها أعلاه، يرون بأنّ المجلس الدستوري حقيقة في منطوق هذه الآراء لم يفصل في موضوع سمو القانون العضوي على القانون العادي، بل أكد فقط على تحديد الدستور لمجال اختصاص كل منهما وعدم جواز التعدي على هذا التوزيع لأنّ هذا غير دستوري⁴¹. لكن البعض الآخر يقرّ بوجود القانون العضوي في مرتبة أدنى من الدستور وأعلى من القانون العادي⁴²، ويستند هذا الاتجاه الفقهي لتبرير موقفه إلى اختلاف الإطار الموضوعي وكذا الإجرائي لكل من القانونين العضوي والعادي وفق ما هو منصوص عليه في الدستور⁴³، وهو ما جاء في إحدى حيثيات رأي المجلس الدستوري سنة 2000 سالف الذكر⁴⁴.

إنّ إتباع هذا الرأي يمكن من تطبيق قاعدة أن القاعدة القانونية الأعلى مرتبة في هرم تدرج القوانين يجوز لها أن تلغي أو تعدل القاعدة الأدنى منها مرتبة، والعكس غير جائز⁴⁵. وبالتالي، فالأحكام الجديدة للقانون العضوي رقم 01-98 تلغي الأحكام التي جاءت بها النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة فيما يخص

⁴¹ انظر في هذا: رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000 مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، مرجع سابق. نبالي فطة، "المجلس الدستوري وتدرج القواعد القانونية"، مجلة إدارة، العدد 1، 2012، ص.38.

⁴² بلورغي منيرة، دور رئيس الجمهورية في العملية التشريعية في الأنظمة المقارنة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص: قانون دستوري، جامعة بسكرة، 2019، ص. 51.

⁴³ التعديل الدستوري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء 1 نوفمبر 2020، مرجع سابق. سعيداني لوناتسي ججيجة، "مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد 1، جامعة تيزي وزو، 2007، ص.82.

⁴⁴ رأي المجلس الدستوري رقم 10/ر.ن.د/م د/2000 مؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، مرجع سابق.

⁴⁵ بدير يحيى، تنظيم مسار العملية التشريعية في ضوء أحكام الدستور والقوانين المكملة في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2015، ص.41.

الطعن أمام مجلس الدولة. لكن وفي انتظار تنصيب المحاكم الإدارية للاستئناف⁴⁶، يبقى مجلس الدولة بصفة انتقالية، مختصا في هذه الطعون⁴⁷.

الفرع الثالث: استبعاد قاعدة الخاص بقيّد العام

بالنسبة لمدى إمكانية تطبيق قاعدة الخاص بقيّد العام على النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة والقانون العضوي رقم 01-98، نظرا لورود مصطلح "نصوص خاصة" في تعديل هذا القانون العضوي سنة 2011⁴⁸، فالمجلس الدستوري الجزائري في رأي له سنة 2011 اعتبر أنّ المؤسس الدستوري حدد بعض اختصاصات مجلس الدولة وأحال تحديد اختصاصات أخرى لمجال القانون العضوي، وهذا التوزيع الدستوري للاختصاصات يهدف إلى تحديد صارم لمجال اختصاص كل من المؤسس الدستوري والمشرّع العضوي، لذلك تحفّظ على عبارة "نصوص خاصة" مشترطا لمطابقتها للدستور أن تعني النصوص القانونية العضوية وليس النصوص ذات الطبيعة المختلفة عن النص القانوني المعروض للرقابة الدستورية⁴⁹.

بالنتيجة، فالمجلس الدستوري قد استبعد مسألة إدراج النصوص التأسيسية للسلطات الإدارية المستقلة ضمن ما يسمى بالنصوص الخاصة، لاختلاف طبيعتهما كون الأولى نصوص قانونية عادية في حين أنّ الثانية لا بد أن تكون نصوصا قانونية عضوية⁵⁰. ولهذا فحتى مع تأكيد تعديل القانون العضوي رقم 01-98

⁴⁶ نؤكد هنا أنّ وزير العدل أشرف في شهر جوان 2022 على تنصيب رؤساء ومحافظي الدولة لدى المحاكم الإدارية للاستئناف والتي يبلغ عددها ستة محاكم (الجزائر، قسنطينة، وهران، تمنراست، ورقلة، بشار)، لكنها لم تباشر عملها إلى غاية الآن، <https://www.conseildetat.dz>.

⁴⁷ المادة 4 من القانون العضوي رقم 11-22 المؤرخ في 9 جوان 2022، يعدل ويتمم القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998 والمتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، مرجع سابق.

⁴⁸ المادة 9 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-13 المؤرخ في 26 جويلية 2011، مرجع سابق.

⁴⁹ رأي المجلس الدستوري رقم 02/ر.م.د/11 مؤرخ في 6 جويلية 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 01-98 والمتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، للدستور، ج.ر. عدد 43 لسنة 2011.

⁵⁰ بركات جوهرة، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الاقتصادي، مرجع سابق، ص.26.

في 2022 لمسألة اختصاص مجلس الدولة بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة⁵¹، فلا يمكن تطبيقها على النصوص الخاصة للسلطات الإدارية المستقلة. ما يعني أنّ قرارات السلطات الإدارية المستقلة باعتبارها من الهيئات العمومية الوطنية، سيتم الطعن فيها إبتداءً أمام المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر ثم يتم الطعن فيها بالاستئناف أمام مجلس الدولة، وهذا تطبيقاً لأحكام القانون العضوي 01-98 بعد تعديله في 2022.

خاتمة

مما لا شك فيه أنّ الرقابة القضائية التي كرسها المشرع الجزائري على قرارات هيئات الضبط الاقتصادي تتمتع بنوع من الخصوصية، سواء من حيث طبيعة هذه الرقابة في حدّ ذاتها والتي تتميز بالازدواجية من خلال توزيع الاختصاص القضائي بين جهة القضاء الإداري وجهة القضاء العادي، أو من حيث بعض الإشكالات التي تطرحها هذه الرقابة بموجب النصوص القانونية الخاصة بهيئات الضبط الاقتصادي من نوع السلطات الإدارية المستقلة.

الملاحظ أنّ النقل العشوائي لهذه النصوص القانونية من قبل المشرع الجزائري من نظيره الفرنسي جعله يتسبب في فوضى توزيع الاختصاص القضائي، والتي لا نجد لها أيّ مبرر في القانون الجزائري خلافاً للقانون الفرنسي. وإن كان عدم الدستورية هنا يطرح من زاوية إلغاء اختصاص القاضي الإداري (مجلس الدولة) لصالح القاضي العادي، فعدم الدستورية يطرح أيضاً حتى في حالة تأكيد اختصاص مجلس الدولة من منطلق واحد هو: اعتبار تحديد هذا الاختصاص من المجالات المخصصة حصرياً للقانون العضوي، وهذا حسب الدستور الجزائري. ولعلّ ما زاد في تعقيد هذه المسألة ما جاء به تعديل القانون العضوي لمجلس الدولة رقم 01-98 في سنة 2022، والذي ألغى اختصاص المجلس في النظر في قرارات السلطات العمومية الوطنية التي تدرج فيها هيئات الضبط الاقتصادي كأول وآخر درجة.

⁵¹ المادة 11 من القانون العضوي رقم 01-98 المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق بتنظيم مجلس الدولة وسيره واختصاصاته، المعدل والمتمم بالقانون العضوي رقم 11-22 المؤرخ في 9 جوان 2022، مرجع سابق.

لهذا كله نرى ضرورة تعديل النصوص القانونية التأسيسية لسلطات الضبط الاقتصادي بما يتماشى مع المضمون الجديد للقانون العضوي رقم 01-98، وإن كنا نلاحظ أنّ المشرع الجزائري قد أبدى عزمه على الاتجاه لتعديل مضمون النصوص القانونية الخاصة بهيئات الضبط بما يتماشى مع هذه المستجدات القانونية، وهو ما يبدو واضحا بعد صدور القانون النقدي والمصرفي رقم 09-23 الذي كرس فيه اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف لمدينة الجزائر العاصمة في الرقابة على قرارات اللجنة المصرفية وقرارات المجلس النقدي والمصرفي.