

الإخطار التلقائي للسلطات الإدارية المستقلة *

MOUSSAOUI Nabil, Doctorant,
Laboratoire de Recherche sur l'Effectivité
de la Norme Juridique (LARENJ),
Faculté de Droit et des Sciences Politiques,
Université de Bejaia, 06000 Bejaia, Algérie.

موساوي نبيل، طالب دكتوراه،
مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية،
كلية الحقوق والعلوم السياسية،
جامعة بجاية، 06000 بجاية، الجزائر.

الملخص:

الإخطار التلقائي، هو إجراء من خلاله تخطر السلطات الإدارية المستقلة نفسها بنفسها عن التجاوزات التي تصدر عن الأعوان الاقتصاديين، حيث يكتسي دراسة هذا النوع من الإجراء أهمية كبيرة نظرا للتناقض الذي يشكّله، فمن جهة هو إجراء فعال يقوي في تحكم السلطات الإدارية المستقلة على القطاع الذي تضبطه واستمرارية رقابتها، من جهة أخرى يشكّل هذا الإجراء مساسا صارخا بحقوق الأعوان الاقتصاديين المتابعين أمام هذه الأخيرة، حيث أنّه لا يضمن محاكمة عادلة لهم زيادة على ذلك، فهو يمس بأحد المبادئ الأساسية للمحاكمة العادلة المتمثل في الحياد.

من خلال هذه الدراسة، سوف نوضح كيفية تجاوز هذا التناقض وذلك بتقديم الحل المناسب لذلك، لأنّ الإخطار التلقائي إجراء فعال لا يمكن الاستغناء عنه في مجال الضبط الاقتصادي.

الكلمات المفتاحية :

الحياد، محاكمة عادلة، الإخطار التلقائي، الضبط الاقتصادي، المتابعة.

* تمّ استلام المقال بتاريخ 2016/09/04 وتمّ تحكيمة بتاريخ 2017/02/16 وقُبل للنشر بتاريخ 2017/12/10.

Self-referral of independent administrative authorities

Abstract:

Self-referral is a procedure by which the independent administrative authorities of its own initiative to initiate prosecutions against offenses committed by economic operators. Treat such a subject is of great importance, because of legal contradictions in the stain. On the one hand it is considered an essential tool for independent administrative authorities that their will monitor the regulated sector in a continuous manner, and on the other hand, this procedure can adversely affect the fundamental rights of economic operators. Indeed, this self-referral procedure does not offer the guarantees of a fair trial are that it risks undermining the principle of impartiality.

This study aims to show how independent administrative authorities exercise their powers of self-referral, while reconciling their sanctioning powers with the fundamental guarantees provided to operators prosecuted.

Keywords:

Impartiality, self-referral, economic regulation, the pursuit.

L'Auto-saisine des autorités administratives indépendantes

Résumé :

L'auto-saisine est une procédure par laquelle les autorités administratives indépendantes se saisissent d'elles-mêmes en vue de déclencher les poursuites contre les infractions commises par les opérateurs économiques. Traiter un tel sujet relève d'une grande importance en raison des contradictions juridiques qu'il comporte. D'une part, l'auto-saisine est considérée comme un outil essentiel pour les autorités administratives indépendantes qui leurs permettra de surveiller le secteur régulé d'une façon continue, et d'autre part, cette procédure peut porter préjudice aux droit fondamentaux des opérateurs économiques. En effet, cette procédure d'auto-saisine n'offre pas les garanties d'un procès équitable, dans le sens où elle risque de porter atteinte au principe d'impartialité.

Cette étude a pour objet de démontrer comment les autorités administratives indépendantes exercent leurs pouvoirs de sanction par l'auto-saisine, tout en les conciliant avec les garanties fondamentales offertes aux opérateurs poursuivis.

Mots clés :

Impartialité, procès équitable, auto-saisine, régulation économique, la poursuite.

مقدمة

بعد تخلي الجزائر عن النظام الاقتصادي الموجه، وتبني نظام اقتصاد السوق بسبب الأزمة الاقتصادية التي عرفتها في أواخر الثمانينات، تحوّل من خلالها دور الدولة من متدخلة إلى دولة ضابطة⁽¹⁾، ولغرض التماشي مع هذا التوجه الليبرالي، قد عازمت الدولة التخلي عن الإدارة الكلاسيكية التي كانت تسيّر بها النشاط الاقتصادي، والتوجه نحو خلق هيئات جديدة معاصرة تتمثل في السلطات الإدارية المستقلة، التي تم نقلها عن التشريع الفرنسي مع كل الآليات الممنوحة لها لغرض ضبط النشاط الاقتصادي، ومن أجل ممارسة الدور المنوط إليها، فقد زودت من طرف المشرع الجزائري بعدة صلاحيات من بينها استشارية وأخرى رقابية لمراقبة عملية الدخول إلى السوق، كما خوّل لها صلاحية إصدار أنظمة تخص فقط القطاع الذي تضبطه، بالتالي إذا قام أحد الأعوان الاقتصاديين بخرق الأنظمة التي تصدرها هذه السلطات أو القواعد العامة المنظمة للنشاط للإقتصادي،

تتدخل هذه الأخيرة لردعها ذلك عن طريق صلاحيتها القمعية الممنوحة لها من طرف المشرع، ولمتابعة هؤلاء الأعوان الاقتصاديين، فقد رسم المشرع إجراءات قانونية تتبعها السلطات الإدارية المستقلة من أجل الوصول إلى الحقيقة، من بينها نجد الإخطار الذي يعتبر الإجراء الأولي لتحريك المتابعة، يتم الإخطار من طرف أشخاص مؤهلين قانوناً للقيام بذلك مثل الأعوان الاقتصاديين، الجمعيات... الخ، كما خوّل المشرع للسلطات الإدارية المستقلة إمكانية إخطار نفسها تلقائياً، فهذه الوسيلة مستعملة أمام الجهات القضائية بصفة محدودة، فهو إجراء حديث الاستعمال، حيث أتى به المشرع وأدخله في مجال الضبط الاقتصادي، بالتالي فهو إجراء يميز من خلاله الجهات القضائية عن السلطات الإدارية المستقلة، حيث منح لهذه الأخيرة للزيادة من فعالية التحكم الفعلي في القطاعات التي تضبطها، إلا أنه رغم ذلك يثير إشكالات تخص ضمان محاكمة عادلة للأعوان الاقتصاديين خاصة حياد السلطات الإدارية المستقلة، لكن في المقابل لا يمكن الاستغناء عن هذه الوسيلة لأهميتها في مجال الضبط الاقتصادي وذلك بالبحث عن الحل المناسب لهذا التعارض، وعليه نتساءل عن كيفية التوفيق بين فعالية الضبط الاقتصادي وحقوق الأعوان الاقتصاديين أمام وسيلة الإخطار التلقائي؟.

تقتضي الإجابة على هذه الإشكالية، التطرق إلى دراسة هذه الوسيلة الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة لتعزيز العمل المنوط لها (أولاً)، والحقوق التي يمكن أن تمس جراً استعمال هذه الوسيلة (ثانياً).

أولاً: الإخطار التلقائي: إجراء تختص به السلطات الإدارية المستقلة

يعتبر الإخطار التلقائي إجراء تتمكن من خلاله السلطات الإدارية المستقلة المخول لها قانوناً مباشرة هذا النوع من الإجراء، متابعة المتعاملين الاقتصاديين عند مساهمهم بالنظام العام الاقتصادي والقواعد المنظمة له، للنظر فيها من تلقاء نفسها دون الحاجة إلى إخطار مسبق من أشخاص أو هيئات أخرى، بمناسبة ممارسة لاختصاصها القمعي لردع كل التجاوزات الصادرة عن الأعوان الاقتصاديين.

إنّ هذا النوع من الإجراء جديد أتى به المشرع الجزائري، حيث لم يكن يستعمل أمام الهيئات القضائية إلا بصفة استثنائية، باعتبارها الجهات التي يمكن استعمال هذا النوع من الإجراء(1).

لكن بعد أن أتى المشرع الجزائري بالهيئات الجديدة المتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة، تم منحها هذه الوسيلة، نظراً لحاجتها إليه للزيادة من فعالية ممارسة المهام المخولة لها(2).

1/- الإخطار التلقائي: إجراء استثنائي أمام الجهات القضائية

من المعروف أنه لمباشرة دعوى قضائية أمام العدالة، يكون ذلك على عاتق أشخاص منصوص عليهم قانونا، والذين تتوفر فيهم شروط من بينها الصفة والمصلحة، حيث لم ينص القانون على إمكانية الجهات القضائية بالإخطار عن الجرائم أو الدفاع عن حقوق الدائنين مثلا من تلقاء نفسها، لما له من إمكانية المساس بحقوق الأفراد.

رجوعا إلى قانون الإجراءات الجزائية، نجد أن تحريك الدعوى العمومية تكون من اختصاص النيابة العامة، فهنا قد تم الفصل بين الجهات المكلفة بالمتابعة والجهات المكلفة بالتحقيق، كذلك بين الجهات التي تبت في القضية، بحيث المشرع لم يجمع بين هذه الإجراءات الثلاثة في يد جهة واحدة، لما ذكر سابقا أنه يمس بحقوق الأفراد وحررياتهم المبنية على أساس الحياد، خاصة أمام القضاء الجنائي.

إلا أن هناك استثناء على هذه القاعدة، أين نجد المشرع الجزائري قد حوّل لبعض من الهيئات القضائية صلاحية الإخطار عن القضايا من تلقاء نفسها، نجد في هذا الصدد القضاء التجاري والمنصوص عليه في مواد القانون التجاري، فيما يتعلق بافتتاح التسوية القضائية أو الإفلاس⁽²⁾، كذلك نجد مثل هذا الاستثناء أمام قضاء الأحداث، حيث يمكن للقاضي الإخطار تلقائيا عن جناية أو جنح ارتكبت ضد شخص قاصر⁽³⁾.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة خاصة الفرنسي منها، نجد كذلك قد حوّل لبعض من الجهات القضائية إمكانية الإخطار تلقائيا عن قضايا يتعلق الأمر بالتسوية القضائية فيما يخص القضاء التجاري، وحماية الأطفال فيما يخص قضاء الأحداث⁽⁴⁾، لكن هذا الاستثناء في إمكانية الجهات القضائية من إخطار نفسها بنفسها متوقف على توفر شرطين أساسيين، يتمثلان حسب المجلس الدستوري الفرنسي في تحقيق المنفعة العامة، وعدم المساس باستقلالية وحياد القضاء⁽⁵⁾.

إذا من خلال ما سبق، رأينا أن الإخطار التلقائي إجراء لا تختص به الجهات القضائية إلا في حالات استثنائية، لذا نتساءل عن مصدر الإخطار التلقائي المخوّل من طرف المشرع الجزائري للسلطات الإدارية المستقلة؟.

إن إدراج المشرع الجزائري لهذا النوع من الإجراء أمام السلطات الإدارية المستقلة، جاء نقلا عن نظيره الفرنسي الذي كان السباق في تزويد هذه الوسيلة للعديد من السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا، إذ لا يعدّ هذا نابعا من إرادة المشرع الجزائري، حيث جاء هذا بعد انسحاب الدولة من تسيير الشؤون الاقتصادية، التي بقي دورها في وضع قواعد قانونية لتنظيم الاقتصاد، ليتم إنشاء هيئات جديدة المتمثلة في السلطات الإدارية المستقلة، التي منح لها مجموعة من الصلاحيات من بينها الصلاحيات القمعية، ولممارسة

هذه الصلاحية، فقد زودها المشرع بعدة وسائل من بينها إمكانية إخطار نفسها بنفسها عن التجاوزات، التي يمكن أن يمارسها الأعوان الاقتصاديين لقمعها ووضع حد لها.

فقد خوّل المشرع الجزائري للبعض من السلطات الإدارية المستقلة إمكانية الإخطار التلقائي، نجد في هذا الصدد كل من: مجلس المنافسة وذلك في المادة 44 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة⁽⁶⁾، نجد أيضا لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة في المادة 54 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽⁷⁾، ضف إلى ذلك اللجنة المصرفية المنصوص في المواد 105 و108 من الأمر رقم 11/03 المتعلق بالنقد والقرض⁽⁸⁾.

2/- الإخطار التلقائي: وسيلة تفعلّ من مهام السلطات الإدارية المستقلة:

حتى يتسنى للسلطات الإدارية المستقلة تحقيق ممارسة الصلاحيات المخولة لها خاصة العقابية منها بكل فعالية، والوصول إلى التحكم والضبط المحكم للقطاع الذي تضبطه، لا يكون ذلك إلا بواسطة إخطار نفسها بنفسها حول التجاوزات التي يمكن للأعوان الاقتصاديين اقترافها أثناء ممارسة نشاطهم، حيث أنّ الإخطار التلقائي يتماشى مع السلطة القمعية المخولة للسلطات الإدارية المستقلة، التي تمارس بكل استقلالية مهام الرقابة والبوليس في القطاع الذي تضبطه⁽⁹⁾، ويلعب دورا كبيرا في مجال الضبط الاقتصادي، وحسب محكمة النقض الفرنسية، فإنّه إجراء تتمكن من خلاله هذه السلطات بالسهر على السير الحسن لآليات السوق⁽¹⁰⁾.

تظهر أهمية الإخطار التلقائي، عندما تبادر الأشخاص المخولة لها قانونا إخطار السلطات الإدارية المستقلة حول تجاوز ما صدر من طرف أحد الأعوان الاقتصاديين، ثم يتم التخلي عنه من قبل المخطر، حتى لا يفلت المرتكب للمخالفة من العقاب، تتدخل السلطات الإدارية المستقلة لمتابعة القضية من تلقاء نفسها، خصوصا إذا كانت المخالفة المرتكبة تمس بالنظام العام الاقتصادي، إذ تدخل السلطات الإدارية المستقلة من تلقاء نفسها يسمح لها بالحفاظ على النظام الاقتصادي.

يعدّ كذلك الإخطار التلقائي وسيلة أساسية، يسمح من خلاله للسلطات الإدارية المستقلة رقابة متواصلة⁽¹¹⁾ على القطاعات التي تضبطها، عندما لا تتلقى أي إخطار من طرف الأشخاص التي لها صلاحية القيام بذلك، عليه تتدخل هذه الأخيرة لمنع أي عون اقتصادي تسول نفسه بأن يقدم على ارتكاب أي فعل يخل بالنظام العام الاقتصادي، خصوصا إذا علم أنّ السلطات الإدارية المستقلة يمكن لها متابعتها من تلقاء نفسها.

في المجال الاقتصادي، نجد في بعض الأحيان الضحايا قد تكون ضعيفة وهو مجال يسهل فيه إحتواء هؤلاء، حيث لا تملك القدرة على تحريك السلطة المكلفة بحمايتهم⁽¹²⁾ ولا تملك القوة اللازمة في مواجهة المعتدين على النظام الاقتصادي، ويرجع ذلك لسبب

القدرات الضعيفة التي تملكها إما من الناحية المادية، فقد تكون مثلا غير قادرة بالقيام بجمع الترتيبات كالأدلة لتعزيز الإخطار الذي تقدمه للسلطات الإدارية المستقلة، أو من الناحية المعنوية بسبب التخوف من ردة فعل العون الاقتصادي الذي تريد الإخطار عنه، ويرجع هذا إلى القوة والنفوذ الذي يمتلكه بعض الأعوان الاقتصاديين، وحتى لا يفلت هؤلاء من العقاب للأسباب المذكورة، فقد تستعمل السلطات الإدارية المستقلة وسيلة الإخطار التلقائي المخولة لها قانونا، لتتدخل لردعهم للحفاظ على النظام الاقتصادي، لذا فإن الإخطار التلقائي وسيلة فعالة في مجال الضبط الاقتصادي.

عندما يتم إخطار السلطات الإدارية المستقلة حول تجاوز صدر من طرف الأعوان الاقتصاديين، فإنه يتم وفقا لإجراءات وشروط يستوجب إتباعها لصحة هذا الإخطار وذلك من شروط شكلية وأخرى موضوعية، وإذا لم يستوف هذا الإخطار على إحدى هذه الشروط أو لم يتوفر على عناصر إثبات قاطعة⁽¹³⁾، ففي هذه الحالة يُرفض هذا الإخطار، مما يؤدي إلى إفلات العون الاقتصادي من العقاب، لكن باستعمال وسيلة الإخطار التلقائي التي تملكها السلطات الإدارية المستقلة، يمكن التدخل لسد هذه الفراغات وردع كل التجاوزات الصادرة عن الأعوان الاقتصاديين.

ثانيا: الإخطار التلقائي إجراء فعال: لا يضمن محاكمة عادلة

إن الإخطار التلقائي المخول للسلطات الإدارية المستقلة، يثير إشكالا رغم فعاليته في الحفاظ على النظام العام الاقتصادي وعدم الإفلات من العقاب لكل عون اقتصادي صدر عنه سلوك يمس بالقواعد المؤطرة للقطاع، الذي تضبطه هذه السلطات، فالإخطار التلقائي يتكون من شطرين: الأول يتمثل في الشروع في إجراء، الثاني يتمثل في تبليغ المآخذ إلى الأطراف المعنية⁽¹⁴⁾، ففي هذه النقطة يعرف الإخطار التلقائي إشكالا، فهو يمس بحقوق الأعوان الاقتصاديين، بالتالي لا يرقى إلى ضمان محاكمة عادلة لهم أمام هذه السلطات، خصوصا أن هذه الأخيرة تمارس سلطات خطيرة، منها السلطة القمعية التي من خلالها يمكن اعتبارها بمثابة أجهزة قضائية، إلا أن الإخطار التلقائي إجراء غير معمول به أمام الجهات القضائية سواء القضاء الإداري منه أو القضاء الجنائي وحتى القضاء المدني، لكن لا يمكن ممارسته إلا بصفة استثنائية كما ذكر آنفا، حيث من خلاله يمكن التمييز بين الجهات القضائية والسلطات الإدارية المستقلة.

عليه فإن الإخطار التلقائي يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة(1).

لزيادة من فعالية الإخطار التلقائي، ولكي يضمن حياد السلطات الإدارية المستقلة، والمواصلة في استعمال هذه الوسيلة التي تميزها عن الجهات القضائية، والتي تلعب دورا كبيرا في مجال الضبط الاقتصادي، يجب إعادة ترسيم طريقة استعمال هذا الإجراء، وذلك

بمنع اختلاط المهام بين الهيئات المكلفة بالإخطار، وتلك المكلفة بعملية التحقيق والحكم داخل السلطات الإدارية المستقلة الممنوحة لها صلاحية الإخطار التلقائي (2).

1/- المساس بحياد السلطات الإدارية المستقلة:

للأعوان الاقتصاديين المتابعين أمام السلطات الإدارية المستقلة، بسبب ارتكابهم لسلوكيات تمس القواعد المؤطرة للاقتصاد وإمكانية تسليط عقوبات عليهم، لهم الحق في ضمان حياد هذه السلطات الذي يعتبر من المبادئ الأساسية لضمان محاكمة عادلة، حيث أنّ لكل عون اقتصادي متابع أمام السلطات الإدارية المستقلة الحق بأن ينظر في قضيته من طرف هيئة محايدة، فالحياد يعتبر من المبادئ الدستورية، حيث نجد أنّ المؤسس الدستوري الجزائري كرسه في المادة 25 من هذا الدستور⁽¹⁵⁾، كما كرسه العديد من التشريعات والاتفاقيات الدولية والإقليمية، نجد من بينها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وذلك في المادة السادسة الفقرة الأولى منها⁽¹⁶⁾.

فالحياد يمكن أن يكون شخصيا، كما يمكن أن يكون موضوعيا، فبالنسبة للأول فهو يخص الشخص الذي يفصل في النزاع، حيث يمنع عليه أن تكون له مصلحة فيه، أما بالنسبة للثاني فيخص تنظيم الهيئة التي تنظر في النزاع⁽¹⁷⁾، فما يخصنا نحن في هذه الدراسة، هو حياد السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الموضوعية لأنّ الإخطار التلقائي يمس هذا الجانب.

عند متابعة السلطات الإدارية المستقلة لأحد الأعوان الاقتصاديين بمبادرة منها، في هذه الحالة تكون هذه الأخيرة طرفا في النزاع، أي خصما وبعد ذلك الهيئة نفسها التي قررت المتابعة تكون في النهاية هي المصدرة للقرار النهائي أي تكون حكما، إذا فالسلطات الإدارية المستقلة الممنوحة لها صلاحية الإخطار التلقائي تظهر في مظهر الخصم والحكم في الوقت نفسه، بسبب الجمع بين وظيفتي المتابعة والحكم في يد هيئة واحدة، هذا ما يجعل الإخطار التلقائي يمس بحياد السلطات الإدارية المستقلة، وفي هذا الشأن سبق للمجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته اعتبار أنّ الأحكام المتعلقة بتنظيم سلطة ضبط الاتصالات الإلكترونية والبريد (ARCEP)، لا تضمن الفصل بين مهام المتابعة والتحقيق من جهة ومهمة الفصل في النزاع من جهة أخرى، وهذا ما يمس بالاستقلالية وحياد السلطات الإدارية المستقلة بالتالي هي غير مطابقة مع الدستور⁽¹⁸⁾، وهذا ما ذهب إليه كذلك هذا المجلس في قرار آخر، حيث أقر بأنّ الإخطار التلقائي إجراء يمس باستقلالية وحياد القضاء⁽¹⁹⁾، إذ يعتبر الحياد من بين الحقوق الأساسية لضمان محاكمة عادلة أمام كل جهة تمارس صلاحيات قضائية.

يؤدي كذلك إخطار السلطات الإدارية المستقلة نفسها بنفسها إلى خلق أحكام مسبقة حول القضية، أي تكوين فكرة قبلية حولها قبل بدء الفصل فيها، إلا أنّ تكوين فكرة مسبقة يقصد منه أنّ السلطة الإدارية المستقلة قد وجدت عناصر لاستعمالها⁽²⁰⁾ للفصل في القضية، ففي هذه الحالة فإنّ العون الاقتصادي المتابع أمامها حين يتم تبليغه بالمأخذ، يرى أنّ نفس الجهة التي قامت بالمتابعة ثم بعدها قامت بعملية التحقيق، وفي الأخير هي المصدرة للقرار النهائي في حقه، ويستنتج في هذه الحالة أنّ مصيره حسم من الوهلة الأولى، لأنّ الهيئة التي قررت المتابعة وجدت شيئاً لتحكم فيه⁽²¹⁾، مما يعني أنّ هذه السلطة لم تضمن حيادها من الجهة العضوية.

الجمع بين مهام المتابعة، التحقيق والحكم يؤدي كذلك إلى عدم إعطاء نظرة جديدة حول القضية، فمن المفترض أنّ القاضي عندما تعرض عليه قضية ما يكون غير ملم بكل جوانبها إلا ما يقدم له من مستندات ودلائل الإثبات، هذا مخالف تماماً لعمل السلطات الإدارية المستقلة، فإنّ الهيئة المكلفة بالفصل في القضية بعدما سبق لها المتابعة، وعلى هذا الأساس سوف تتمسك فقط بالوقائع التي أعدتها في المرحلة الأولى حتى ولو تظهر وقائع جديدة، فبالنسبة لها هذه الوقائع يمكن أن تعتبرها غير مجدية ولا يتم الاستعانة بها، لأنها قد سبق وأن كونت فكرة قبلية حول القضية، هذا ما يجعل من الإخطار التلقائي إجراء خطيراً رغم فعاليته في مجال الضبط الاقتصادي.

2/- الحل يأتي: بتقسيم الهيئة المكلفة بالإخطار عن باقي الهيئات المكلفة بالتحقيق والحكم

سبق لمجلس الدولة الفرنسي في إحدى القضايا المعروضة أمامه، أن حكم بأنّ إمكانية السلطات الإدارية المستقلة بإخطار نفسها بنفسها في القضايا التي تدخل في اختصاصها، لا يشكّل في حد ذاته مساساً بالمحاكمة العادلة، لكن على الهيئة المخطرة في اعتمادها على الوقائع التي قررت من خلالها الإخطار أن لا تجعل من القضية على أنّها حسمت من قبل⁽²²⁾، منه يمكن القول بأنّ مجلس الدولة الفرنسي قد أنقذ هذا الإجراء الفعال المخول للسلطات الإدارية المستقلة⁽²³⁾.

لمنع الجمع بين صفتي الخصم والحكم، وخلق أحكام مسبقة حول القضايا المعروضة أمام السلطات الإدارية المستقلة المخول لها إمكانية إخطار نفسها بنفسها، يجب الفصل بين الجهة المكلفة بالمتابعة والتحري من جهة والجهة المكلفة بالحكم من جهة أخرى، حيث أنّ وجوبية الفصل بين هذه الوظائف لا تخص فقط الجهات القضائية، بل تطبق على كل هيئات مستقلة مخول لها السلطة القمعية⁽²⁴⁾، فنجد مثلاً أمام القضاء الجنائي قد تم الفصل في جهة المتابعة التي تتولاها النيابة العامة والتحقيق التي يتولاها قاضي التحقيق،

أخيرا الجهة المكلفة بالحكم التي تكون من اختصاص قاضي الحكم، حيث بهذا يتم تحقيق مبدأ الحياد.

أما فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة، فقد بدأ الأخذ بالتقسيم المعتمد عليه أمام القضاء الجنائي، حيث تم إنشاء على كل مستوى سلطة إدارية مستقلة هيئات منفصلة عن بعضها البعض، وكل هيئة مكلفة بالقيام بمهام محددة على طول أطوار القضية، فقد تم إنشاء الهيئة المكلفة بالإخطار أو المتابعة منفصلة عن الهيئة المكلفة بالتحقيق والتحري، واللتيين بدورهما منفصلتان عن الهيئة المكلفة للفصل في القضية وإصدار القرار النهائي، فهذا التقسيم عبارة عن تقسيم عضوي فيعتمد هذا الأخير على عدم الجمع بين الوظائف الثلاثة أي المتابعة، التحقيق والحكم، كما يكرس تنافي العضوية حيث يمنع على أن يكون في نفس الوقت أحد أعضاء الهيئة المكلفة بالمتابعة عضو في الهيئة المكلفة بالفصل في النزاع، أو أن يكون عضو في الهيئة المكلفة بالتحقيق.

بالعودة إلى التشريعات المقارنة، نجد أنّ المشرع الفرنسي قد أخذ بهذا التقسيم، حيث أسس على مستوى سلطة الأسواق المالية (AMF) لجنة مختصة بالفصل في النزاعات منفصلة عن التشكيلة الجماعية لهذه السلطة ونفس الأسلوب الذي تم إتباعه أمام سلطة الرقابة الاحترازية⁽²⁵⁾ (ACP).

أما في التشريع الجزائري فقد تم الاعتماد على هذا الحل فيما يخص لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، حيث أنشأ المشرع بموجب المادة 51 من القانون المتعلق ببورصة القيم المنقولة غرفة ضمن اللجنة تقوم بالمهام التحكيمية والتأديبية، تتكون زيادة على رئيس اللجنة من عضوين آخرين منتخبين من بين أعضاء اللجنة وقاضيين يعينهما وزير العدل، لكن الملاحظ في تشكيلة هذه الغرفة، أنّ المشرع الجزائري لم يحقق الهدف من خلق هذه الغرفة المنفصلة عن التشكيلة الجماعية للجنة، فهي تضم ثلاثة أعضاء من هذه الأخيرة وهم الرئيس وعضوين آخرين من التشكيلة الجماعية، إذ في هذه الحالة عندما تقرر اللجنة إخطار نفسها بنفسها، فالرئيس والعضوان الآخرون يكونون طرفا في ذلك الإخطار وأطرافا عند إصدار القرار النهائي، بالتالي الفصل بين جهات المتابعة والحكم لم يتحقق بالنسبة لهذه اللجنة، فعلى المشرع الجزائري إعادة النظر في هذه النقطة، لأنّ ذلك يمس بحيادها ولا يحقق محاكمة عادلة للأطراف المتابعة أمامها، كأن يقرر حالة تنافي العضوية بين التشكيلة الجماعية للجنة والغرفة التأديبية والتحكيمية.

كذلك هناك نوع آخر من التقسيم أخذ به المشرع الفرنسي فيما يتعلق بسلطة المنافسة، فهو تقسيم وظيفي بين الجهات المكلفة بالمتابعة والتحقيق والجهات المكلفة بالفصل في النزاع، حيث نجد أنّ المقرر هو الذي يقترح على السلطة بإخطار نفسها بنفسها

في حالة وجود تجميع يمس بالمنافسة الحرة، لكن في هذه الحالة المقرر الذي اقترح الإخطار التلقائي غير تابع وظيفيا لمجلس السلطة، فهو ليس معينا من طرف رئيس السلطة، بل يتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالاقتصاد، كما نجد أنّ المقرر لا يشارك في مداورات المجلس أثناء الاجتماع للفصل في القضية⁽²⁶⁾.

كما وجد حلا آخر نادى به الأستاذة Marie-Anne frison-roche، فبالنسبة إليها فإنّ الإخطار التلقائي جد مهم بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة لكن يشكّل معضلة بحيث يمس بمبدأ الحياد، ولمعالجة هذه المعضلة يجب وضع أمام كل سلطة إدارية مستقلة نيابة عامة يكون مهامها إخطار هذه الأخيرة وحسبها فإنّ هذه النيابة تحقق الحياد⁽²⁷⁾، إذا كان هذا الحل يمكن أن يكون فعالا في التشريع الفرنسي لكن نرى بأنّه في التشريع الجزائري لا يمكن أن يحقق فعالية، وهذا راجع لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق مؤسساتها العامة، وبالتالي عند ارتكاب مخالفة تمس بالقواعد الاقتصادية فيمكن للنيابة التغاضي عن هذا كونه تابعة للدولة، كما أنّ الفساد في الجزائر أصبح القاعدة، فإذا كان أحد الأعوان الاقتصاديين الخواص هو المرتكب للمخالفة وله نفوذ كبير، فتسكت النيابة عن ذلك السلوك بتلقيها الرشاوي، وللإشارة فقط فإنّ هذا الحل لم يتم الاعتماد عليه بعد في التشريع الفرنسي.

تجدر الإشارة أيضا أنّ المشرع الجزائري فيما يخص مجلس المنافسة واللجنة المصرفية، لم يعتمد أي حل فهناك جمع صارخ بين الهيئات المكلفة بالإخطار أو المتابعة وتلك المكلفة بالحكم ولم يتم الفصل بينها، هذا من شأنه أن يمس بحقوق الأعوان الاقتصاديين المتابعين أمام هذه السلطات، لذا فعلى المشرع الجزائري إعادة النظر في هذه المسألة حتى تكرر حقوق الأعوان الاقتصاديين وتحقيق محاكمة عادلة لهم أمام هذه السلطات.

خاتمة

في الأخير يمكن القول أنّ الإخطار التلقائي المخول لبعض من السلطات الإدارية المستقلة يحمل إيجابيات كبيرة، فهو إجراء فعال تحقق من خلاله السلطات الإدارية المستقلة تحكما في القطاع الذي تضبطه، لكن تبقى هذه الفعالية عندما يتم إعادة النظر في هذا الإجراء، وذلك عن طريق الفصل بين الهيئات المكلفة بالإخطار أو المتابعة عن الهيئات المكلفة بالتحقيق والحكم، ومن بين الحلول التي سبق ذكرها أنفا نرى أنّ التقسيم العضوي هو الحل المناسب، حيث بتشكيل هيئات مكلفة بالمتابعة منفصلة عن الهيئات المكلفة بالتحقيق والحكم، يضمن الفصل الفعلي لهذه المهام على طول إجراءات القضية المعروضة

أمام السلطات الإدارية المستقلة، بذلك يحقق حياد هذه الأخيرة بالتالي يحقق محاكمة عادلة للأشخاص المتابعة أمامها.

أما الملاحظ فيما يخص التشريع الجزائري، رغم أنّ النصوص القانونية التي تنظم السلطات الإدارية المستقلة فيها ثغرات، فيما يخص حقوق الأعوان الاقتصاديين أثناء ممارسة هذه السلطات للمهام العقابية عند استعمالها لوسيلة الإخطار التلقائي، إلا أنه لا يوجد أي جهة تثير هذه القضية أو تحث على استبعادها على عكس التشريع الفرنسي، أين تم إثارة إشكالية الإخطار التلقائي سواء من طرف المجلس الدستوري أو من جانب الفقه، لعل يرجع سبب هذا السكوت في الجزائر إلى الوجود الخيالي لبعض من السلطات الإدارية المستقلة فهي مكرسة فقط على ورق، أو لعدم وجود منافسة فعلية في الأسواق المفتوحة للمبادرة الخاصة، لكن رغم فتح الباب للمبادرة الخاصة إلا أنّ هناك بعض القطاعات مازالت محتكرة من طرف الدولة، بالتالي لا توجد ممارسة من طرف السلطات الإدارية المستقلة للنصوص القانونية المنظمة لها، حيث يؤدي إلى عدم اكتشاف هذه الثغرات، فبالممارسة تظهر هذه الثغرات.

الهوامش:

(1) انظر في ذلك:

-Zouaimia Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Edition Houma, Alger, 2005, p. 06.

(2) المواد 216 و 219 من الأمر رقم 75-59، مؤرخ في 26 سبتمبر سنة 1975، يتضمن القانون التجاري، ج ر عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975 (معدل ومتمم).

(3) المادة 493 من الأمر رقم 66-155، مؤرخ في 08 جوان 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر عدد 49، صادر في 11 جوان 1966 (معدل ومتمم).

(4) Guyomar Mattias, Collin Pierre, « Validité du pouvoir de saisine d'office de la Commission bancaire au regard de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme », *AJDA*, 2000, p. 1001.

(5) Conseil constitutionnel français, Décision n° 2012-286 QPC du 7 décembre 2012, www. Conseil-constitutionnel.fr.

(6) أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، صادر في 20 جويلية لسنة 2003، معدل ومتمم بموجب قانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 جوان سنة 2008، ج ر عدد 36، صادر في 02 سبتمبر 2008، معدل ومتمم بموجب القانون رقم 10-05، مؤرخ في 15 أوت سنة 2010، ج ر عدد 46، صادر في 18 أوت 2010.

(7) مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 34، صادر في 23 ماي 1993، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 96-10، ج ر عدد 03، صادر في 1996، والقانون رقم 03-04، ج ر عدد 11، صادر في 19 فيفري 2003.

(8) أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 56، صادر في 27 أوت 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 09-01، مؤرخ في 22 جويلية 2009، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر عدد 44 صادر في 26 جويلية 2009، وبالأمر رقم 10-04، مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر عدد 50 صادر في 01 سبتمبر 2010.

(9) Lamy Francis, cité par : Guyomar Mattias, Collin Pierre, op. cit, p. 1003.

(10) Ca paris 27 mai, entreprises de déménagement, BOCCFR, 11 juillet 2003, www. Legfrance.fr

- (11) Gelard Patrice, *Rapport sur les autorités administratives indépendantes, T.II, Annexes*, Sénat, Paris, 2006, www.Assembleenationale.fr, p. 99.
- (12) Frison-Roche Marie-Anne, « QPC, Autorités de concurrence, autorités de régulation économique et financière : perspectives institutionnelles », *LPA*, n° 194, 29 septembre 2011, p. 29.
- (13) بن عبد الله صبرينة، متابعة الممارسات المقيدة للمنافسة من طرف مجلس المنافسة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 15.
- (14) Guyomar Mattias, Collin Pierre, op. cit, p. 1003.
- (15) تنص المادة 25 من الدستور الجزائري على ما يلي: "عدم تحيز الإدارة يضمّنه القانون".
- (16) تنص المادة 1/6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على ما يلي:
- « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle... ».
- (17) Zouaimia Rachid, «Les garanties du procès équitable devant les autorités administratives indépendantes », *RARJ*, n° 01, 2013, p.p. 6, 11.
- (18) Conseil constitutionnel français, Décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 20103, www.Conseil-constitutionnel.fr.
- (19) Conseil constitutionnel français, Décision n° 2012-286 QPC du 7 décembre 2012, op. cit
- (20) Frison-Roche Marie-Anne, « QPC, Autorités de concurrence, autorités de régulation économique et financière : perspectives institutionnelles », op. cit, p.30.
- (21) Frison-Roche Marie-Anne, « Principe d'impartialité et droit d'auto-saisine de celui qui juge », *D.* n° 01, 2013, p. 30.
- (22) Conseil D'Etat, 20 octobre, 2000, n° 180122, Sté Habib Banque Limited, www.conseil-etat.fr.
- (23) Le Club des juristes, « Des principes communs pour les autorités administratives dotées d'attribution répressives », 2012, www.leclubdesjuristes. Com, p. 29.
- (24) Zouaimia Rachid, *Les autorités administratives indépendantes, face aux exigences de la gouvernance*, Edition Belkeise, Alger, 3013, p.211.
- (25) cité par :
- Fages Fabrice, « L'ARCEP doit séparer ses fonctions de poursuite et de jugement », Entretien, *LPA*, n° 158-159, 8-9 Aout 2013, p. 04.
- (26) Chronique droit financier et Boursier, « Autorité de la concurrence – Pouvoir de sanction – Principes constitutionnels d'indépendance et d'impartialité – Séparation du pouvoir de poursuite et d'instruction de celui de sanction – Conformité », *Banque et Droit*, n° 146 novembre 2012, p. 32.
- (27) Frison-Roche Marie-Anne, « QPC, Autorités de concurrence et de régulation économique : implications institutionnelles, in question prioritaire de constitutionnalité et droit des affaires », prise de parole, université de Maine, 25 novembre 2010, www.mafr.fr, p. 03.