المبحث الثاني: الطبيعة القانونية لسلطات الضبط الاقتصادي

أنشئت عدة سلطات ضبط مستقلة في الميدان الاقتصادي ابتداء من دستور 1989 ، ولا ينص الدستور على هذه السلطات.

وهو يهتم بالدولة ككل ويركز على ركن السلطة العامة فيها. ويكتفي الدستور بالتقسيم الثلاثي للسلطة في الدولة: السلطة التنفيذية، السلطة التشريعية، السلطة القضائية. ويتطرق لبعض الهيئات الأخرى: المحكمة الدستورية، المجلس الأعلى للقضاء، مجلس المحاسبة، المجلس الإسلامي الأعلى... . ومن جهة أخرى لا يمنع الدستور إنشاء سلطات الضبط المستقلة. حيث يخول الدستور للبرلمان باختصاص سن قوانين ينشئ من خلالها فئات المؤسسات وذلك استنادا للمادة 139 فقرة 29 من دستور سنة 2020.

وتمثل سلطات الضبط المستقلة شكل غير مألوف في القانون التقليدي، مما يصعب عليه على إعطاء مفهوم موحد لها. وبالرجوع إلى النصوص القانونية المنشئة لهذه السلطات نجد أن أغلبها لا تتضمن تحديدا لطبيعتها القانونية باستثناء البعض منها : كمجلس المنافسة، سلطة ضبط المياه، السلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني، خلية معالجة الاستعلام المالي.

أما باقي السلطات فقد كيفت بعدة أوصاف، فمنها ما وصفت على أنها سلطة ضبط مستقلة مثل لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وأخرى وصفت بأنها هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي كلجنة ضبط الكهرباء والغاز، وفي مجال المحروقات استحدث المشرع وكالتين تعتبران سلطتي ضبط لا تخضعان للقواعد القانونية المطبقة على الإدارة.

غير أن هيئات أخرى سكت فيها المشرع عن تحديد طبيعتها القانونية مثل المجلس النقدي والمصرفي واللجنة المصرفية.

وأمام غياب تحديد قانوني موحد ومتجانس للطبيعة القانونية لسلطات الضبط المستقلة، يتعين علينا البحث في جملة من العناصر التي تشكل جوهر هذه السلطات.

المطلب الأول : الطابع السلطوي

يقصد بالسلطة التي تتمتع بها هيئات الضبط الاقتصادي منحها القدرة على اتخاذ القرار الذي يمكنها من مباشرة الاختصاصات التي استحدثت من أجلها بكل فعالية دون الرجوع إلى هيئة أخرى، وتعد تصرفاتها بمثابة تصرفات إدارية. ومن ثم لا يقصد بالسلطة في هذا المجال المعنى التقليدي لها الذي ينص عليه الدستور، والذي يقسم سلطة الدولة إلى ثلاث سلطات: السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، السلطة القضائية.

فهيئات الضبط الاقتصادي هي سلطات بالمعنى الذي يجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية، بالرغم من تعدد تسمياتها وفق النصوص القانونية المنشئة لها: سلطة، مجلس، لجنة، خلية، وكالة، مؤسسة، هيئة.

فهي تتمتع بسلطة حقيقية في إصدار القرارات، والتي كانت اختصاص حصريا للسلطة التنفيذية (الإدارة العامة) ففي مجال المنافسة حولت بعض الصلاحيات التي كان يتمتع بها وزير التجارة إلى مجلس المنافسة. كما تتمتع لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بسلطة إصدار القرارات التنظيمية، والتي كانت في الأصل من اختصاص وزير المالية، ونفس الحال بالنسبة لوزير الطاقة الذي حولت بعض صلاحياته وسلطاته إلى سلطة الضبط في مجال الكهرباء والغاز.

إن مبرر ذلك يعود لكون أن وظيفة هذه الهيئات لا تقتصر على التسيير، وإنما تتعلق أساسا بالضبط وللقيام بذلك تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات التي تمكنها من تعديل النظام القانوني وتغيير المراكز القانونية.

وعليه فهي تتمتع بسلطة إصدار أعمال ذات طبيعة إدارية محضة تخضع لرقابة القضاء من حيث سلامة مشروعيتها. ومن جهة أخرى فإن فكرة السلطة التي تتمتع بها هذه الهيئات تبرز من خلال سلطة القمع والعقاب، والتي تعد من صميم اختصاص السلطة القضائية.

وما تنبغي الإشارة إليه في الأخير أن هناك من هذه الهيئات من لا تتمتع بسلطة إصدار قرارات ملزمة ونافذة، ومع ذلك فإن التوصيات والآراء الصادرة عنها لها قوة وتأثير معنويين على السلطة الإدارية التقليدية (الحكومة) التي غالبا ما تأخذ بمضامين هذه الآراء، الأمر الذي يجعل من هذه الهيئات سلطات بالمعنى الواسع لها أي سلطة معنوية.

المطلب الثاني: الطابع الإداري

تتمتع معظم سلطات الضبط الاقتصادي بالطبع الإداري. فقد تثبت الصفة الإدارية صراحة من طرف المشرع، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة الذي كيفه القانون المنظم له بأنه سلطة إدارية، والحال ذاته بالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات والسلطة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، وخلية معالجة الاستعلام المالي.

وبالمقابل اعترف المشرع صراحة لوكالتي المحروقات سلطتين مستقلتين ذات طابع تجاري، والأمر ذاته بالنسبة للجنتين المكلفتين بضبط قطاع المناجم.

إلا أن الإشكال يثار في حالة عدم تدخل المشرع وإعطائه التكييف القانوني للهيئة التي أنشأها، كما هو الحال مثلا بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز والمجلس النقدي والمصرفي.

ولقد تكفل كل من القضاء والفقه بتحديد طبيعة سلطات الضبط بالاعتماد على معيارين هما: المعيار المادي (الموضوعي) من خلال التركيز على مهامها وطابعها التخصصي وتمتعها بصلاحيات السلطة العامة. فهذه الهيئات تسهر على تطبيق واحترام القانون والتنظيمات في مجال اختصاصها أي في قطاع نشاطها. فتصرفاتها تعد أعمالا إدارية تمكنها من اتخاذ قرارات إدارية واجبة التنفيذ. وهي بذلك تتمتع ببعض امتيازات السلطة العامة.

أما المعيار الشكلي الذي يركز على مجال منازعات هذه الهيئات، فالقرارات الصادرة عن هذه السلطات تخضع لرقابة القضاء الإداري كأصل عام (المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة) ، واستثناء يختص القاضي العادي ببعض منازعات هذه الهيئات كمجلس المنافسة مثلا.

المطلب الثالث: طابع الاستقلالية

تعتبر الاستقلالية مظهرا هاما لوظيفة الضبط الاقتصادي، فالضبط الفعال والمرن لا يتحقق في ظل التبعية سواء للسلطة السياسية أو لقوى السوق.

فهذه الهيئات تتمتع بخصوصية متفردة من خلال استقلاليتها التي لم يربطها المشرع والاجتهاد القضائي بوجود الشخصية المعنوية من عدمها.

إن الاستقلالية هي المبرر الرئيسي لإنشاء هذه السلطات، فعلى خلاف الإدارة التقليدية تتمتع هذه الهيئات باستقلالية عضوية ووظيفية، سواء بالنسبة للسلطة التنفيذية أو التشريعية، لكنها تخضع للرقابة القضائية، فهذه الهيئات لها سلطات فعالة تجعلها تختلف عن الهيئات الاستشارية. ومهمتها تتمثل في ضبط المجال الاقتصادي والمالي. وبفضل

استقلاليتها تضمن الحياد، طالما أن الدولة تتدخل هنا كعون اقتصادي فلا يتصور أن تكون خصما وحكما في آن واحد.

وتختلف درجة استقلالية هذه الهيئات من سلطة إلى أخرى، ولا يمكن القول بأن هذه الهيئات تتمتع باستقلالية مطلقة، فالاستقلالية المقصودة هي الاستقلالية النسبية.

وهناك من السلطات من اعترف لها المشرع صراحة بالاستقلالية: كسلطة ضبط البريد والاتصالات الالكترونية، وسلطة ضبط الكهرباء والغاز، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ونفس الحال بالنسبة للوكالتين المنجميتين.

في مقابل ذلك هناك سلطات أخرى لم يقر المشرع صراحة لها بطابع الاستقلالية، كما هو الحال بالنسبة للمجلس النقدي والمصرفي واللجنة المصرفية.

وتتجسد استقلالية سلطات الضبط في المجال الاقتصادي من خلال الاستقلالية العضوية والاستقلالية الوظيفية.

أولا: الاستقلالية العضوية

إن الاستقلالية العضوية لسلطات الضبط الاقتصادي تتجلى من خلال مجموعة من الضمانات القانونية:

1- تشكيلة سلطات الضبط الاقتصادي :

من خلال النصوص المنشئة لسلطات الضبط يتبين أنه لا يوجد نظام موحد يحكم تشكيلة هذه الهيئات. وتتمثل خاصية الاستقلال في هذا المجال في التركيبة الجماعية والمختلطة لهذه الهيئات، وكذا تعدد واختلاف الجهات المقترحة لأعضائها.

إن تعدد الأعضاء المشكلين واختلاف صفاتهم ومراكزهم القانونية يبرز الطابع الجماعي لهذه الهيئات، الأمر الذي يحقق ميزة إيجابية تتمثل في تعدد الأفكار والمقترحات، وهو ما يسمح بإضفاء بعضا من الشفافية على أعمالها، وبالنتيجة تدعيم وضمان استقلاليتها.

ويتراوح عدد أعضاء هذه الهيئات ما بين 4 إلى 12 عضوا، ويظهر ذلك من خلال التفصيل التالي:

- سلطة ضبط اقتصادية تتشكل من 4 أعضاء، ويتعلق الأمر بلجنة ضبط الكهرباء والغاز.
- سلطتي ضبط اقتصاديتين تتشكلان من 5 أعضاء، ويتعلق الأمر بكل من لجنة الإشراف على التأمينات والسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني.
- سلطة ضبط اقتصادية تتشكل من 6 أعضاء، ويتعلق الأمر بوكالتي ضبط المحروقات.
- سلطتي ضبط اقتصاديتين تتشكل من 7 أعضاء، ويتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 8 أعضاء، ويتعلق الأمر باللجنة المصرفية.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 9 أعضاء، ويتعلق الأمر بخلية معالجة الاستعلام المالي.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 11 عضوا، ويتعلق الأمر بالمجلس النقدي والمصرفي.
- سلطة ضبط اقتصادي تتشكل من 12 عضوا، ويتعلق الأمر بمجلس المنافسة.

وفيما يخص باقي السلطات فقد أحيل إلى التنظيم لتحديد تشكيلتها (كسلطة ضبط النقل مثلا)

إن تعدد صفة الأعضاء ومراكزهم القانونية يضمن الشفافية وعدم التحيز، خاصة في حالة وجود أشخاص متخصصين أو ذوي خبرة وأشخاص يتمتعون بالمصداقية.

فمن هذه السلطات من تضم القضاة كاللجنة المصرفية ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، ومن من تضم القانونيين والممثلين المهنيين كمجلس المنافسة، وهناك من تضم الخبراء كلجنة الإشراف على التأمينات، ومنها من تضم الأساتذة الجامعيين.

وبالنسبة لاقتراح تعيين الأعضاء لا يخضع لاحتكار جهة واحدة:

فبالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز يعينون بناء على اقتراح وزير الطاقة، وبالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات يقترحون من طرف المحكمة العليا ووزير المالية.

أما لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها يقترح أعضاؤها من طرف كل من وزير العدل، وزير المالية، وزير التعليم العالي، محافظ بنك الجزائر، المصف الوطني للخبراء المحاسبين.

وبالنسبة للجنة المصرفية يعود اقتراح أعضائها إلى كل من: المحكمة العليا، مجلس الدولة، مجلس المحاسبة ووزير المالية.

2- وجود قواعد متعلقة بعهدة أعضاء سلطات الضبط الاقتصادي:

كقاعدة هامة يقصد بالعهدة تلك المدة القانونية المحددة والتي يمارس من خلالها الأعضاء مهامهم وصلاحياتهم, دون أن تكون هناك إمكانية لعزلهم إلا في حالة ارتكابهم لأخطاء جسيمة، وهذا لتجنب وقوعهم تحت طائلة الضغط أو التأثير من جانب الجهة صاحبة سلطة التعيين.

وتتراوح مدة العهدة بين 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية و 4 سنوات بالنسبة لمجلس المنافسة ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها.

وتكون مدة العهدة 5 سنوات بالنسبة لكل من اللجنة المصرفية وخلية معالجة الاستعلام المالي، أما سلطة ضبط الكهرباء والغاز فتبلغ العهدة فيها مدة 6 سنوات.

مع ملاحظة أن بعض السلطات لم يحدد فيها المشرع مدة العهدة، كما هو الشأن بالنسبة للمجلس النقدي والمصرفي وهو ما يشكل قيدا على استقلاليتها.

إن قاعدة عدم قابلية المدة للقطع، يولد لدى الأعضاء إحساسا بالاستقلالية والحرية في اتخاذ القرارات، وهذا نتيجة يقينهم بأنه لا يمكن لأي جهة أن تعزلهم أثناء مدة عهدتهم.

غير أن هذه القاعدة لا يقر بها القانون الجزائري صراحة بالنسبة لأعضاء هذه السلطات، حيث لا يمكن قطع عهدتهم إلا في حالة ارتكابه خطئا جسيما أو لظروف استثنائية.

أما بالنسبة للنظام الفرنسي فإن هذه القاعدة مطبقة حتى في ظل سكوت المشرع، وهذا من خلال القرار المبدئي لمجلس الدولة الفرنسي الذي أقر بمبوجبه عدم إمكانية إنهاء مهام أعضاء السلطات الإدارية المستقلة قبل إتمام عهدتهم حتى وإن بلغوا سن التقاعد القانونية.

وتأكيدا للاستقلالية العضوية أيضا تبنى المشرع نظام تنافي وظيفة العضو على مستوى بعض سلطات الضبط المستقلة كاللجنة المصرفية و لجنة الإشراف على التأمينات والسلطة الوطنية للتصديق الإلكتروني والوظائف والمهام الحكومية والبرلمانية والانتخابية.

زيادة على ضرورة استبعاد أية مصالح له ضمن قطاع النشاط محل الضبط وهي ما تسمى بالموانع، كما ألزمه القانون بواجب التحفظ (المجلس النقدي والمصرفي واللجنة المصرفية، سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية) .

ثانيا : الاستقلالية الوظيفية

تتمتع غالبية سلطات الضبط المستقلة بالشخصية المعنوية، وهي غير خاضعة لا لرقابة السلطة الرئاسية ولا لرقابة الوصاية الإدارية، وهي تتمتع باستقلال مالي وإداري.

1- التمتع بالشخصية المعنوية:

بالرغم من عدم اعتبار الشخصية المعنوية عاملا حاسما لقياس درجة الاستقلالية، إلا أنها مع ذلك تعد عاملا مهما في سبيل تحقيقها، بالنظر للآثار المترتبة عنها كأهلية التقاضي، والتعاقد وتحمل المسؤولية.

وقد اعترف المشرع بالشخصية المعنوية لأغلبية هذه السلطات.

2- التمتع بالاستقلال المالي والإداري:

تمكن الاستقلالية الإدارية سلطات الضبط الاقتصادي من اتخاذ قراراتها دون الرجوع إلى سلطة أخرى.

ومن جهة أخرى تسمح لها بتسيير شؤونها بكل حرية، فلجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها هي من تقوم بتحديد مهام مستخدميها وتصنيفهم وتحديد رواتبهم. أما سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية فتتولى هي بنفسها تحديد تنظيمها وقواعد عملها وحقوق وواجبات أعضائها والقانون الأساسي لمستخدميها.

و يجسد الاستقلال المالي لسلطات الضبط الاقتصادي عدم تبعيتها للحكومة من حيث التمويل، ولو أن العديد منها مازال يعتمد في موارده المالية على ميزانية الدولة.

3- وضع النظام الداخلي:

تقتضي الاستقلالية الوظيفية أن تكون لسلطات الضبط الحرية في تحديد نظامها دون تدخل من أي جهة، وهو ما نجده مكرسا بالنسبة لسلطة ضبط الكهرباء والغاز، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، والمجلس النقدي والمصرفي، وسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية.

ثالثا: حدود استقلالية سلطات الضبط الاقتصادي

إن سلطات الضبط الاقتصادي تتمتع بالاستقلالية كما هو مؤكد في النصوص المنشئة لها إلا أنها مع ذلك تعد استقلالية نسبية. وذلك من خلال بعض القيود التي تبقيها تحت تأثير السلطة التنفيذية.

1- على المستوى العضوي:

بالرغم من تعدد الجهات المقترحة لأعضاء سلطات الضبط الاقتصادي، إلا أن سلطة تعيينهم تبقى حكرا على السلطة التنفيذية الممثلة في رئيس الجمهورية. وبالمقارنة مع النظام الفرنسي الذي نجده في بعض الحالات يعتمد على توزيع سلطة التعيين بين عدة جهات كما هو الحال بالنسبة لسلطة الأسواق المالية، التي يتقاسم سلطة التعيين فيها كل من رئيس الجمهورية، محكمة النقض، مجلس الدولة، مجلس الشيوخ، مجلس النواب، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مجلس المحاسبة، محافظ بنك فرنسا.

وفي حالات أخرى يشترط المشرع ضرورة استشارة هيئة معينة، أو إلزامية إجراء انتقاء أولي.

ومن جهة أخرى يلاحظ أن الحكومة ممثلة في هذه الهيئات، فمجلس المنافسة يضم ممثلين لوزير التجارة أحدهما دائم والآخر مستخلف لكن دون حق التصويت. كما أن لجنة ضبط الكهرباء والغاز تتضمن مجلسا استشاريا يضم ممثلين عن الدوائر الوزارية (الطاقة، المالية، الداخلية، التجارة، البيئة...) ، أما اللجنة المصرفية فتضم في تشكيلتها ممثلا عن وزير المالية.

إن تقنية الربط أو الإلحاق لبعض هذه السلطات يمكن أن تشكل نوعا من الرقابة الإدارية. فالسلطة الوطنية للتصديق الالكتروني فهي ملحقة بالوزير الأول، ويتبع مجلس المنافسة لوزير التجارة، وبالنسبة للجنة الإشراف على التأمينات مخلية معالجة الاستعلام المالي تم ربطها بوزير المالية.

وأخيرا إن عدم تحديد مدة عهدة الأعضاء يشكل قيدا على استقلاليتهم، وهو ما نجده محققا لدى كل من المجلس النقد والمصرفي، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، ولجنة الإشراف على التأمينات. فهؤلاء الأعضاء يكونون عرضة للعزل في أي وقت ما دام أن المشرع لم يحدد حالات العزل ولا إجراءاته.

2- على المستوى الوظيفي:

على الرغم من تمتع سلطات الضبط بالشخصية المعنوية، إلا أن هناك هيئات لا تحوز ذلك، وهو ما يؤثر في استقلاليتها المالية. فالأعباء المالية لكل من مجلس النقدي والمصرفي واللجنة المصرفية يتحملها بنك الجزائر، وتمول لجنة الإشراف على التأمينات من طرف الخزينة العمومية. كما أن بعض سلطات الضبط وبالرغم من الاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، إلا أنها تعتمد على ميزانية الدولة، فميزانية مجلس المنافسة تسجل ضمن أبواب ميزانية وزارة التجارة. أما لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة وبالرغم من أن لها بعض الموارد الخاصة إلا أنها تتحصل على إعانة تسيير من ميزانية الدولة.

كما أن إعانة الدولة تشمل هيئات أخرى متمتعة أيضا بالشخصية المعنوية كما هو الحال بالنسبة لسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية، وسلطة ضبط الكهرباء والغاز.

ومن جهة أخرى تشرف الحكومة على وضع الأنظمة الداخلية لبعض هذه الهيئات بموجب سلطة التنظيم، كما هو الحال بالنسبة لمجلس المنافسة، خلية معالجة الاستعلام المالي.

فوضع النظام الداخلي للهيئة من طرف سلطة أخرى يشكل نوعا من الرقابة على تنظيم وعمل هذه السلطات.

وأخيرا هناك بعض مظاهر التبعية لهاته السلطات، تتمثل في رقابة السلطة التنفيذية على أعمال بعض هاته الهيئات. فأنظمة المجلس النقدي والمصرفي تخضع قبل نشرها في الجريدة الرسمية للرقابة المسبقة لوزير المالية الذي يمكنه أن يطلب تعديلها. كما أن لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها تتمتع باختصاص إصدار الأنظمة بغرض ضبط سوق القيم المنقولة، غير أنها تبقى خاضعة لموافقة وزير المالية لنشرها بالجريدة الرسمية. كما يمكن لهذا الأخير الحلول محلها في حالة تعليق عمليات البورصة لمدة تتجاوز الـ 5 أيام، وهذا في حالة وقوع حادث كبير ينجر عنه اختلال في سير البورصة أو حركات غير منتظمة لأسعار البورصة.

ويجيز القانون للحكومة أن تصرف النظر عن قرارات مجلس المنافسة وعدم أخذها بعين الاعتبار، وهذا بأن ترخص إما تلقائيا أو بناء على طلب من الأطراف المعنية بالتجميع الذي كان محل رفض من قبل مجلس المنافسة.