

# حدود اختصاصات هيئات الضبط الاقتصادي في جذب الاستثمار الأجنبي في الجزائر: دراسة مقارنة

د. نور الدين بري

أستاذ محاضر(أ)، قسم القانون الخاص

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر

## الملخص:

يعرض هذا البحث بالدراسة والتحليل لحدود فعالية هيئات الضبط الاقتصادي التي أنشأها المشرع الجزائري للمساعدة في حسن تنظيم القطاعات الاقتصادية واستقطاب الاستثمارات الأجنبية. ويكتسب هذا الموضوع أهميته من كون الضبط كأصل عام، فكرة جديدة في المنظومة القانونية لدول شمال إفريقيا بما في ذلك الجزائر، مثله مثل مفهوم الحكم الراشد، أو توزيع الاختصاص، أو الشراكة، وقد سبقت إلى ذلك تشريعات مقارنة مثل التشريع الفرنسي.

ويهدف البحث إلى بيان مقومات التنظيم القانوني الجزائري لهيئات الضبط الاقتصادي التي تم استحداثها أساساً بغرض تشجيع الاستثمار الأجنبي، من خلال منح اختصاصات متنوعة لهيئات الضبط المستقلة في المجالين المالي والاقتصادي، بحيث تعمل هذه الهيئات على تحسين نوعية الرقابة الإدارية على الاستثمارات في المجالات الخاضعة لتقنية الضبط الاقتصادي، باعتبارها ضمانات أساسية للاستثمارات الأجنبية، وهو ما تم التعرض إليه في المبحث الأول، ثم تطرق البحث لتقييم ومناقشة مدى نجاح عمل هيئات الضبط، في المبحث الثاني، وذلك باعتماد المناهج الوصفية والتحليلية والمقارنة.

وخلص البحث إلى أنّ التنظيم القانوني لهيئات الضبط الاقتصادي والمالي، قد واجه صعوبات عملية وقانونية في ظل بيئة سادت فيها المركزية المفرطة من قبل الدولة والسلطة التنفيذية على وجه الخصوص، في إدارة الشؤون الاقتصادية والمالية، كما أنّ محدودية استقلالية السلطة القضائية لم تساعد في إنجاح منظومة هذه الهيئات. وأوصى البحث المشرع بضرورة إجراء التعديلات القانونية والإجرائية الضرورية لمنح هيئات الضبط الاقتصادي والمالي الآليات والأدوات اللازمة لأداء مهامها كجهات مستقلة ومختصة؛ لأنها تشكل - بحق - فرصة وضمانة للدول النامية لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية.

**كلمات دالة:** النشاط الاقتصادي، الاستثمار، تنظيم الاستثمار، تشجيع الاستثمار، الرقابة الإدارية، القضاء المستقل.

## المقدمة:

أدى تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي إلى تراكم القواعد القانونية التي تتسم بالطابع الانفرادي والتدخلي لسلطة الدولة؛ الأمر الذي نجم عنه تفشي البيروقراطية الإدارية، وعدم استقرار المعاملات القانونية، مقابل تردّي فعالية ومردود النشاط الاقتصادي في المجالات الخاضعة لتدخل القرار المركزي للدولة.

وعليه دفعت هذه العوامل بالدولة إلى التفكير بالانسحاب من الحقل الاقتصادي والاضطلاع بدور جديد، تتحول فيه من دولة متدخلة في الشأن الاقتصادي إلى دولة ضابطة، بما يساير التحولات العالمية الجديدة التي تتمحور حول تحرير الاقتصاد، وتكييف القواعد والتصرفات القانونية مع اقتصاد السوق.

وقد تعزّزت فرص انتقال الدولة إلى هذا الوضع الجديد بفعل الأزمة الاقتصادية التي عرفت الجزائر نهاية الثمانينيات بعد انخفاض عائداتها من النفط، وانخفاض المستوى المعيشي، وتدهور الأوضاع الاجتماعية والتي فرضت حدوث تحولات جذرية مست النشاط الاقتصادي، والدخول في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي الذي اشترط عليها تحرير النشاط الاقتصادي، وتبني إصلاحات اقتصادية عديدة، بفتح المجال أمام المبادرة الخاصة، واعتماد مبدأ المنافسة الحرة كمبدأ أساسي لتنظيم الحياة الاقتصادية، والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، والانسحاب تدريجياً من الشأن الاقتصادي، والتفكير في وضع آليات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي والمالي، غير أنّ سياسة الانسحاب وإزالة التنظيم الإداري من الحقل الاقتصادي لا تعني عدم تدخل الدولة مطلقاً في هذا المجال، حيث صاحب هذه التحول الجديد استحداث أجهزة ضابطة مختلفة عن الإدارات الكلاسيكية والمتمثلة في هيئات الضبط المستقلة.

ويعد قانون الضبط الاقتصادي المرتبط بهذه الأجهزة وليد هذه التحولات التي عاشتها الجزائر، فهو مقترن بالإيديولوجية الليبرالية واقتصاد السوق، وقد ظهر هذا القانون في البلدان الأنجلوسكسونية أولاً، لتعتمده بعد ذلك الديمقراطيات الأوروبية في مختلف أنظمتها القانونية، لينتقل لاحقاً بفعل العولمة إلى دول العالم الثالث ومنها الجزائر.

وهكذا أنشأت الجزائر أجهزة تضطلع بمهمة ضبط السوق الاقتصادي، ك«تقنية» جديدة، من شأنها تسهيل عملية استقطاب متعاملين ومستثمرين جدد، بما تملكه من خصوصية في الاستقلالية والحياد، مقارنة مع أجهزة التعامل الإداري الكلاسيكي للاستثمار، معتمدة على مجموعة من الاختصاصات لضبط نشاط المستثمرين في

القطاعات الحساسة (المبحث الأول)، لكن تبقى هذه الاختصاصات في جوهرها محدودة لجلب الاستثمار الأجنبي (المبحث الثاني).

وسنعمد في بحثنا هذا على المناهج الوصفية والتحليلية والمقارنة، مستعينين في ذلك بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، بما أنّها هي السبّاقة في أعمال الضبط الاقتصادي، مع إبراز خصوصية تعامل المشرع الجزائري مع النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة الذي يحكمه منطق النقل القانوني الانتقائي.

## المبحث الأول

### التنظيم القانوني لآليات عمل هيئات الضبط الاقتصادي

#### ودورها في عملية الاستثمار الأجنبي

يعد الضبط الاقتصادي والمالي فكرة جديدة في العلوم القانونية، مثله في ذلك مثل فكرة الحكم الرشيد في الحكم والإدارة، وتوزيع الاختصاصات بين الجهات والأطراف المختلفة بدلاً من تمركزها، والشاركة بين القطاعين العام والخاص، وهي مفاهيم انتشرت بشكل واسع منذ سنوات الثمانينيات من القرن الماضي، من أجل وصف التحولات العميقة التي ظهرت آنذاك والتي انفلتت عن الفئات المألوفة للقانون، والتي ظهرت بغرض سياسي مستوحى من أنظمة أخرى.

إنَّ أصل مصطلح الضبط شائع خاصة في الحياة الاقتصادية والسياسية، وحتى في العلوم الطبيعية والتكنولوجية، لكنه ذو قيمة أعمق في العلوم القانونية، فهو يشير إلى التطورات الجديدة لكيفية تدخل الدولة في كل المجالات.

إنَّ أصل مصطلح الضبط لاتيني *Regalis*، وهو يعني ما يصدر عن الملك، ومن هنا يمكن قياس درجة الربط بين فكرة الضبط «*Régulation*» مع مصطلح السلطة أو البوليس «*Régalien*» والتشابه بين الضبط والتنظيم المرتبط بالدولة *Réglementation*، وانطلاقاً من المعنى الاصطلاحي، فالفكرة التي تأتي إلى أذهاننا هي العلاقة بين الحاكم والتنظيم؛ لذلك فالضبط يرتبط بممارسة السيادة<sup>(1)</sup>.

أما الظهور الحديث للمصطلح فيرجع إلى أواسط القرن 19؛ حيث يُقصد به ضمان السير الصحيح لنظام معقد «*The correct functioning of a complex system*». وينظر جانب من الفقه القانوني<sup>(2)</sup> إلى هذه الفكرة من منظور اقتصادي قانوني؛ حيث إن الدولة قد

(1) A. Laget-Annamayer, La régulation des services publics en réseaux: Télécommunications et électricité, L.G.D.J, Paris, 2002, p. 3 et s. Cf. également, G. Glamour, Intérêt général et concurrence: essai sur la pérennité du droit public en économie de marché, Thèse de Doctorat en Droit, Université Montpellier I, France, 2004, p. 641.

(2) إذا كان الفقه القانوني قد أسهب في الخوض في تقديم مقاربات لفكرة الضبط، إلا أنَّ التشريع قليلاً ما تناول هذه الفكرة بالتعريف، فالتشريعات غالباً ما تعرف الضبط من منظور غائي. انظر في الموضوع: G. Marcou, La notion juridique de régulation, AJDA, Paris, 2006, p. 350 et s. وقد قدم المشرع الجزائري تعريفاً للضبط في المادة (3) من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، ولكن يُعاب على التعريف المقدم بأنه تعريف ضيق لهدف قانون المنافسة. أما استعمال مصطلح الضبط من طرف القضاء فهو استعمال قليل كذلك إلا أنَّه يستعمل للدلالة على دور جهة قضائية معينة؛ انظر في ذلك:

تقلص دورها في المجال الاقتصادي، فيما يذهب جانب آخر من الفقه إلى تدريس هذه الفكرة من وجهة نظر قانونية بحثية؛ حيث إن الدولة لم تعد المصدر الوحيد للقواعد القانونية<sup>(3)</sup>، فالمقاربة القديمة لفكرة الضبط تقارب بين الضبط وطرق تدخل الهيئات الإدارية المستقلة<sup>(4)</sup>.

في الوقت الحالي، وبالنسبة لغالبية الكتاب، فإنّ الضبط ليس له مضمون قانوني محدد؛ إنّها الفكرة الوصفية التي تستعيد استعمال وسائل الضبط في مجال البوليس «police» الاقتصادي<sup>(5)</sup>، كما يتعلق الأمر بالتحديد «بالبوليس» الخاص بمجال المنافسة<sup>(6)</sup>، أو يتعلق الأمر بضبط «بوليس» اقتصادي هدفه الانفتاح على المنافسة<sup>(7)</sup>.

J. Revero, Le Conseil d'Etat, Cour régulatrice, D, 1954. Ch. 157; J.-Y. Cherot, Nouvelles observations sur la régulation: Le Conseil d'Etat, de la concurrence entre personnes publiques et personnes privées, in Mouvement du droit public, Mélanges Franck Moderne, Dalloz, Paris, 2004, p. 87; P. Delvolve, Le Conseil d'Etat, régulateur de l'ordre juridictionnel administratif, in Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges Daniel Labetoulle, Dalloz, Paris, 2006, p. 259.

(3) A. La Spina and G. Majone, Lo Stato regolatore, Il Mulino, Bologna, 2000.

(4) مقاربة تبناها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 ولسنة 2001.

Conseil d'Etat, Rapport public 1983, EDCE 1983-1984, n° 35, p. 20, Cf. également, Rapport public 2001, Les autorités administratives indépendantes, EDCE n° 52, p. 278;

هذه المقاربة تبناها الفقه القانوني فيما بعد، انظر في الموضوع:

J.-L. Autin, Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes, RDP, 1988, n° 5, p. 1214; C. Teitgen-Colly, Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution, in C.-A. Colliard et G. Timsit (s/dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988, p. 26.

(5) A.S. Mescheriakoff, Droit public économique, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 1994;

D. Linotte et R. Romi, Services publics et droit économique, 4e éd., Litec, Paris, 2001.

(6) P. Delvolve, Droit public de l'économie, Dalloz, Paris, 1998, p. 561.

(7) إنّ فكرة الضبط الاقتصادي بالمعنى الضيق تخاطب قطاعات اقتصادية خاصة تشملها الفكرة التي مفادها أنّ هذه القطاعات لا تملك القدرة لتحقيق توازاناتها؛ لذلك ظهرت ضرورة ضبطها لأنها تحمل في طياتها اختلالات تستدعي وصاية في السوق، والضبط هو حل وسط بين تدخل الدولة في الحقل الاقتصادي، وانتهاج المنهج الليبرالي، ولقد حاول العديد من الفقهاء تقديم مقاربات حول الفكرة، دون الوصول إلى تحديد تعريف جامع ومانع لها. انظر في الموضوع:

M.-A. Frison-Roche, Droit de la régulation, D, 2001, p. 610; du même auteur, Définition du droit de la régulation économique, D, 2004, p. 126; Les déférentes définitions de la régulation, LPA, 1998, n° 82, p.5; Y. Gaudemet, Les actions administratives informelles, RIDC, 1994, P. 645 et s.; S. Braconnier, La régulation des services publics, RFDA, 2001, p. 45; M.-A. Frisonroche, Les différentes définitions du droit de la régulation, in Colloque DGC-CRF sur: La régulation: monisme ou pluralisme?, LPA, n° 83, 1998, p.5; L. Boy, Réflexion sur le droit de la régulation. (A propos du texte de M.-A. Frison-Roche), D, 2001, 3031.

وعلى هذا الأساس تفترض عملية الضبط الاقتصادي انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي لحساب هيئات جديدة تتوسط بين الدولة والمستثمرين؛ لما لها من حياد واستقلالية وتخصص في المجالات التي تمارس صلاحية الضبط فيها (المطلب الأول)، فضلاً عن دورها كضمانة في استقطاب المستثمرين الأجانب (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### ارتباط مفهوم الضبط بإنشاء هيئات الضبط الاقتصادي

إن ظهور فكرة الضبط مرتبط بظهور سلطات الضبط التي قلدها المشرع الجزائري عن نظيره الفرنسي، وهذا الأخير أخذها بدوره من التشريعات الانجلوسكسونية<sup>(8)</sup>؛ لذلك لا تعتبر هذه الأجهزة وليدة الابتكار التشريعي الجزائري، فهي مستوردة من التشريعات الغربية عن طريق تقنية التقليد القانوني (الفرع الأول)، ونتيجة لذلك أصبحت غير متطابقة مع الثقافة الإدارية الجزائرية (الفرع الثاني)، وهذا ما يؤدي حتماً إلى طرح إشكالية مدى استقلاليتها.

## الفرع الأول

### ظهور هيئات الضبط عن طريق التقليد القانوني

عرف الاقتصاد الجزائري في أواخر الثمانينيات من القرن الماضي عدة تعقيدات بسبب تدهور أسعار النفط<sup>(9)</sup>، فأمام أزمة متعددة الجوانب تحتم الأمر على السلطات العامة

(8) في الجزائر، إلى جانب التعريف الذي قدمه المشرع في الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة (تعديل سنة 2008)، فإن بعض الكتاب المهتمين بالموضوع يربطون الضبط بظهور السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي في بداية التسعينيات لتقديم مفهوم للفكرة. انظر مثلاً:

منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال البنكي: مفهوم جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، حيدرة، الجزائر، العدد 2، 2002، ص 57؛ ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، حيدرة، الجزائر، العدد 1، 2001، ص 7.

R. Zouaïmia, Le droit économique dans la régulation en Algérie, RASJEP n° 1, mars 1990, pp. 99-112; du même auteur, entre autre, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd. Houma, Alger, 2005; Les AAI dans le secteur financier en Algérie, éd. Houma, Alger, 2005; M.-C. Belmihoub, Dérèglementation dans les activités de réseaux: l'apport des nouvelles régulations économiques, Revue Idara, l'École Nationale d'Administration, Hydra, Alger, n° 21, 2001, pp.5-22; R. Khelloufi, Problématique de la dérèglementation des services publics: approches juridique, Les cahiers du CREAD, n° 64, 2003, p.27

(9) R. Zouaïmia, Le droit économique dans la régulation en Algérie, op.cit., pp. 90- 122; du même auteur, L'ambivalence de l'entreprise publique en Algérie, RASJEP n° 1, 1989, pp. 145- 157.

خوض غمار الإصلاحات الاقتصادية للمرور إلى اقتصاد السوق الذي ترتبط نتائجه مع الاقتصاد العالمي، فبيّنت هذه الأزمة بصفة نهائية عدم نجاعة الاقتصاد الموجه المعتمد آنذاك، وظهرت حتمية الإصلاحات وبوادرات انتهاج النظام الليبرالي (أولاً)، والمرور من دولة «الرفاهية» إلى الدولة الضابطة عن طريق عملية إزالة التنظيم التي بموجبها تكتفي الدولة بإعداد قواعد عامة، دون التدخل في تسيير الاقتصاد عن طريق قواعد كثيرة، وذلك بالإسناد وتقليد تجارب أخرى (ثانياً).

### أولاً: استقبال النظام الليبرالي

في سياق الإصلاحات الاقتصادية قامت السلطات الجزائرية بانتهاج النظام الليبرالي الذي أدى في نهاية المطاف إلى إنشاء هيئات الضبط المستقلة في بداية التسعينيات من القرن الماضي، كما قام المشرع بإلغاء قانون 1988 المتعلق بالاستثمار عن طريق مرسوم تشريعي، حيث بقيت الاستثمارات في الجزائر مقيدة إلى غاية صدور هذا القانون في سنة 1993 (المرسوم التشريعي 12-25)، الذي اعترف للخوارج بحرية الاستثمار في حدود القانون<sup>(10)</sup>، بعدما كانوا لا يستثمرون إلا في قطاعات ثانوية، ليتم بعدها حل مختلف الهياكل الإدارية في مجال الاستثمار قصد تبسيط الإجراءات وإزالة العراقيل، وتم تعويضها بوكالة لترقية الاستثمار، والتي أصبحت تعرف بالوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار بموجب الأمر 01-03<sup>(11)</sup> والتي حوّلت لها صلاحية تلقي التصاريح بالاستثمار بعد إلغاء شرط الاعتماد المسبق<sup>(12)</sup>، ولتسهيل مهامها تم إحداث شبك وحيد لا مركزي داخل الوكالة يسهل للمستثمر الشروع في إنجاز مشروعه. فيما بعد، وضع المشرع الأسس القانونية الأولى لاقتصاد السوق المتمثلة في بورصة القيم المنقولة ونظام المنافسة الحرة.

(10) المادة (3) من المرسوم التشريعي رقم 12-93، المتعلق بترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية الجزائرية (ج.ر.)، العدد 64، صادر في 10-10-1993، (معدل ومتمم)، ملغى بموجب الأمر رقم 03-01، المؤرخ في 20 أوت/أغسطس 2001 يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.، العدد 47، صادر في 22-08-2001 (معدل ومتمم)، ملغى بموجب القانون رقم 16-09 يتعلق بترقية الاستثمار، ج.ر.، العدد 46، صادر في 3 أوت/أغسطس 2016.

(11) المادة (6) من القانون رقم 16-09، الذي يتعلق بترقية الاستثمار، مرجع سابق، المرسوم التنفيذي رقم 06-356، مؤرخ في 09 أكتوبر 2006، المتضمن صلاحيات الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار وتنظيمها وسيرها، ج.ر.، العدد 64، لسنة 2006.

(12) لقد حدثت نقلة نوعية تم بموجبها تبسيط الإجراءات، فكان هناك تحول من الاعتماد المسبق إلى التصريح الذي يعد إجراءً شكلياً، واشترط الأمر رقم 03-01 التصريح بالنسبة للاستثمارات التي استفادت من الامتيازات فقط، انظر: (المادة 2/4) من الأمر رقم 03-01 المتعلق بتطوير الاستثمار، مرجع سابق.

وتطبيقاً لهذا التوجه الجديد في الاقتصاد، عمد المشرع إلى إعداد عدة قوانين موجهة لضمان إزالة الاحتكار وفتح عدة نشاطات - من بينها نشاطات كانت في السابق مرافق عامة - للمنافسة الحرة، فبعض هذه القطاعات التي تخضع لعملية ضبط عن طريق سلطة ضبط مستقلة هي: المواصلات السلكية واللاسلكية في سنة 2000<sup>(13)</sup>، قطاع المياه<sup>(14)</sup>، والتبغ<sup>(15)</sup>، والكهرباء والغاز<sup>(16)</sup>، والنقل<sup>(17)</sup>، والتأمينات<sup>(18)</sup>....

وتجدر الإشارة إلى أنّ قانون الضبط هو قانون انتقالي<sup>(19)</sup>، ففي اليوم الذي تُكرس فيه المنافسة وتتطور بصفة عادية في السوق لن تكون هناك إلزامية لوجود هذا القانون لانتهاء مهامه بنجاح<sup>(20)</sup>، ويكون هذا القانون لازماً فيما بعد لإعادة المنافسة الحرة إلى ما كانت عليها؛ فيظهر الضبط كنموذج لتنظيم الأسواق الجديدة البارزة والتي تم فتحها على المنافسة (الاتصالات، الكهرباء، الغاز، والمياه....)، ويظهر كذلك بأنه وسيلة وأداة لتدخل الدولة في الحقل الاقتصادي لاستخلاف الاقتصاد الموجه والمنظم، فبلا شك أنّ الدولة قد تخلت تدريجياً عن مكانتها كعون اقتصادي مباشر (عن طريق خوصصة المؤسسات العامة الاقتصادية)، لكن تحتفظ بوظيفة تنظيم الأسواق؛ لأنّ المنافسة ليست طبيعية بل يجب اصطناعها. أخيراً، فالضبط هو وسيلة بوليس اقتصادي، يبرر بهدف صريح هو الانفتاح على المنافسة والحفاظ عليها.

### ثانياً: التقليد القانوني لهيئات الضبط المستقلة

إذا كان القانون الإداري يمثل أخصب مجال لظاهرة التقليد القانوني فإنّ القانون

(13) القانون رقم 03-2000، مؤرخ في 05 أوت/أغسطس 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية، ج. ر. عدد 47، لسنة 2000، ملغى بموجب القانون رقم 04-18، مؤرخ في 10 مايو 2018، الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج. ر. العدد 27، صادر في 13 ماي/مايو 2018.

(14) القانون رقم 12-05 مؤرخ في 04 أوت/أغسطس 2005، يتعلق بالمياه، ج. ر. العدد 60، لسنة 2005.

(15) القانون رقم 06-2000، المؤرخ في 2000/12/23، يتضمن قانون المالية لسنة 2001، ج. ر. عدد 80، مؤرخة في 2000/12/24 (المادة 33)

(16) القانون رقم 03-01، المؤرخ في 05 فيفري/فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج. ر. العدد 08، لسنة 2005.

(17) القانون رقم 11-02، مؤرخ في 24 ديسمبر 2002، يتضمن قانون المالية لسنة 2003، الجريدة الرسمية، العدد 86، لسنة 2002.

(18) القانون رقم 04-06، المؤرخ في 20 فيفري/فبراير 2006، يعدل ويتم الأمر رقم 07-95، المؤرخ في 25 جانفي/يناير 1995، والمتعلق بالتأمينات، ج. ر. العدد 15، لسنة 2006.

(19) N. Berri, L'ordre réglementaire: Essai sur l'émergence d'un concept, RARJ, n°1, 2015, pp. 26-45. <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/56630>.

(20) N. Berri, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, Thèse de Doctorat en Droit, Université Mouloud Mammeri, Tizi-ouzou, Algeria, 2014, p. 46.

الاقتصادي هو أحسن صورة للظاهرة والمثال لتحقيق وبناء نموذج للتنمية الاقتصادية لدولة معينة، لكن من دون الأخذ بعين الاعتبار الظروف الاجتماعية التي تحيط بالنموذج المقلد<sup>(21)</sup>.

لقد ظهر مصطلح التقليد في علم الأحياء، الذي يُشار به إلى عملية تشابه بعض الحيوانات والنباتات لمظاهر محيط تنتمي إليه حيوانات ونباتات أخرى، لغرض التأقلم مع هذا المحيط الجديد<sup>(22)</sup>. وفي مفهومها البيولوجي، تتطلب ظاهرة التقليد وجود نظام التقليد (المقلد والمقلد)، ووجود حافز لدي أحدهما للتأقلم مع الآخر. وفي مجال العلوم الاجتماعية، تصبح هذه العملية سلوكاً وتصرفاً واتخاذ موقف يسري في الزمان، ويتمثل في تقليد ميكانيكي لمشاعر وأحاسيس، ومن هنا يظهر الاختلاف الأساسي بين التشابه البيولوجي والتقليد الثقافي في المجال الاجتماعي.

وفي سياق مشابه، يرى عالم الاجتماع الإسلامي عبد الرحمن بن خلدون أن: «السبب في ذلك أن النفس أبداً تعتقد الكمال في من غلبها وانقادت إليه، إما لنظره بالكمال بما وقر عندها من تعظيمه، أو لما تغالط به من أن انقيادها ليس لغلب طبيعي، إنما هو لكمال الغالب، فإذا غالطت بذلك واتصل لها اعتقاداً، فانتحلت جميع مذاهب الغالب وتشبهت به، وذلك هو الاقتداء (...); ولذلك ترى المغلوب يتشبه أبداً بالغالب في ملبسه ومركبه وسلاحه في اتخاذها وأشكالها بل وفي سائر أحواله (...), وما ذلك إلا لاعتقادهم الكمال فيهم»<sup>(23)</sup>؛ لهذا فأسباب وتفسير التقليد الثقافي تتواجد خارج إرادة المقلد، فهي في معظم الأحيان مفروضة، ولا تستجيب عموماً لاحتياجات أساسية، ومن بين هذه الأخيرة نجد التقليد الأوتوماتيكي لتشريعات المستعمرين.

لهذا، فمن غير لبس، نجد أن الإطار القانوني والمؤسساتي الجزائري المتعلق بالقانون الاقتصادي عامة وقانون الضبط خاصة، يتشابه إلى حد بعيد مع النظام والإطار القانوني الفرنسي، فبدل إظهار الخصوصية الجزائرية، فالتقليد أو الاقتداء أصبح مع ظاهرة العولمة نقطة أو جانباً من ظاهرة أكثر انتشاراً وأكثر تعقيداً وهي ظاهرة توحيد

(21) في موضوع التقليد القانوني في الجزائر، انظر:

N. Hamrouchi, Le droit algérien entre mimétisme et créativité, Thèse de doctorat en droit, Université de Nice-Sophia Antipolis, France, 1990, p. 187

(22) G. Pasterer, Le mimétisme, PUF, Paris, 1972, p. 3; Voir aussi, Dictionnaire, Le Robert, 2009; Le Dictionnaire Larousse, 2010 définit le mimétisme comme étant la «Particularité des espèces qui, en raison de leur forme et/ou de leur couleur, peuvent se confondre avec l'environnement ou avec les individus d'une autre espèce»

(23) عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، المقدمة، دار برتي للنشر، الجزائر، 2013، (الفصل 23)، ص 391.

السياسات والمؤسسات، وفي السياق نفسه، يرى رشيد زوايمية أننا في حالة استقبال النظام الليبرالي عن طريق استيراد تكنولوجيات المفتاح في اليد، فالسلطات العامة لا تقتنع باستيراد القواعد المادية، والنظام القانوني الداخلي مضخم أيضاً بمؤسسات مستوردة، تضطلع بمهمة تطبيق هذه القواعد، فالسلطات الإدارية المستقلة ظهرت في الجزائر عن طريق ظاهرة التقليد<sup>(24)</sup>.

ومهما يكن من أمر، فإنّ المشرع الجزائري قد كرّس مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، وكنتيجة لذلك كرّس فكرة الضبط، لكن الشك يراودنا بخصوص توافق مثل هذه المفاهيم الليبرالية والمستوردة في البلدان الديمقراطية مع دولة تتميز ثقافتها الإدارية بالتمركز.

## الفرع الثاني

### مدى تطابق مفهوم هيئات الضبط المستقلة

#### مع الثقافة الإدارية الجزائرية

إذا كان المشرع الجزائري قد كرّس مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، وكنتيجة لذلك فكرة الضبط، فالتساؤل المطروح هو ما مدى مطابقة هذه المفاهيم الجديدة في دولة تتميز بثقافة إدارية ممركرة؟

كما أشرنا سابقاً، فإنّ التطورات السياسية والاقتصادية التي عرفتها الجزائر منذ بداية التسعينيات أدت إلى إحداث هيئات إدارية جديدة، وهي السلطات الإدارية المستقلة، غير أنّ هذه الأخيرة لم تتمكن لحد الآن من الابتعاد عن تأثير السلطة السياسية، أو تحقيق الهدف من وجودها، والمتمثل في العمل خارج إطار هذه الأخيرة، فعجزها على ذلك يرجع إلى عدم تطابقها مع الثقافة القانونية للإدارة الجزائرية، وليس إلى إطارها القانوني أو في قواعد تسييرها أو في اختصاصاتها.

ولأنّ إحداث مثل هذه الأجهزة يستلزم تكريس مبدأ تعدد مراكز اتخاذ القرارات<sup>(25)</sup>، أي قبول السلطة السياسية والإدارة التقليدية بوجود مراكز مستقلة لاتخاذ القرار، فهذه الأجهزة تتمثل حسب «جاك شوفاليي» في شكل «جزر مستقلة داخل الدولة، فغياب العلاقة الرئاسية والوصاية الإدارية عليها يمنحها كامل أهلية الأداء، وأهلية التصرف

(24) R. Zouaïmia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit., p. 17.

(25) J. Chevallier, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, La revue Administrative, n° 301, 1998, p. 45.

الحر، فكل واحدة منها تعتبر مركزاً لسلطة غير خاضع للإدارة التقليدية»<sup>(26)</sup>.

وفي السياق نفسه، يُفترض بإحداثها وجود شكل من محدودية السلطة التنفيذية، ولكن منذ استقلال الجزائر تميزت السلطة السياسية والنظام السياسي بالتمركز وبالتشخيص، فالسلطة السياسية متمركزة حول شخص واحد أو مجموعة من الأشخاص، يتحصلون على الشرعية الوطنية عن طريق القوة، وغير متعودين على قبول الفكرة التي مفادها أنّ آراءهم قابلة للنقاش وللتقييم من قبل سلطة أخرى<sup>(27)</sup>، وهذه الميزة تُؤثر ضرورياً على سير الإدارة وحيادها، وغالباً لا يتم التمييز بين السلطة السياسية والنظام الإداري.

فمن البديهي أنّ وضع أجهزة ضبط مستقلة صعب في غياب أطر الديمقراطية والشفافية، وكنتيجة لذلك فبدلاً من وجود أجهزة ضبط تُوضع بين الحكومة والقطاعات الخاضعة لعملية الضبط ومجالس رشيدة وحكيمة، نلاحظ إحداث فروع حكومية وشبه وظيفية عمومية جديدة تضطلع بمهمة الضبط، فانتماء هذه الهيئات إلى السلطة التنفيذية - رغم اعتراف المشرع باستقلاليتها - لا يخدم عملية جلب الاستثمار الأجنبي؛ نظراً لغياب الشفافية في التعامل مع المستثمر.

## المطلب الثاني

### هيئات الضبط المستقلة هل هي ضمانات لجلب الاستثمار الأجنبي؟

إن هدف استحداث هيئات ضبط مستقلة هو إبراز الصورة الجديدة لتدخل الدولة في الحقل الاقتصادي؛ حيث بفضلها لم تعد الدولة الجهة الوحيدة في التعامل مع المستثمرين، بل تُنافسها في ذلك هذه الهيئات بما لها من مهام وخبرة في الميادين التي تتدخل فيها، غير أنّه في واقع الأمر، تبقى الدولة المتعامل الوحيد في بعض النشاطات الاقتصادية ذات البعد الاستراتيجي من جهة (الفرع الأول)، وبالحد من استقلالية هيئات الضبط من جانبيها العضوي والوظيفي من جهة أخرى (الفرع الثاني).

## الفرع الأول

### انفراد الدولة في ضبط الاستثمار

لا يزال قطاع الاستثمارات في الجزائر يخضع لتدخل السلطة التنفيذية، رغم انتهاج

(26) J. Chevallier, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, op.cit. p. 47.

(27) A. Bockel, Le contrôle juridictionnel de l'administration, in G. Conac (s/dir.), Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire - la vie du droit en Afrique, éd. Economica, 1979, p. 197.

النظام الليبرالي والاعتماد على الضبط المستقل وخصوصة الاقتصاد الوطني، ويظهر هذا جلياً في الإبقاء على ملكية رأسمال المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي (أولاً)، وفي تكريس قواعد من شأنها عدم استقطاب الاستثمار الأجنبي مثل حق الشفعة (ثانياً).

## أولاً: الإبقاء على عمومية وملكية رأسمال المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي

تعد خصوصية المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي من بين مميزات الضبط المستقل، فلضمان حياد الدولة تجاه الأعوان الاقتصاديين، لا بد من تحقيق توازن بين تدخلها في الاقتصاد كمستثمر وحقوق المستثمرين الخواص، وهذا لا يتأتى إلا في حالة خصوصية المؤسسات التابعة للدولة.

إن تقنية الضبط تستدعي إذاً أن يكون المستثمرون في القطاع نفسه على قدم المساواة لتحقيق هدف الضبط المستقل المتمثل في تحريك عجلة التنافس، هذا ما قامت به معظم الدول التي كرّست الضبط الاقتصادي المستقل، لتمكين المستثمرين الجدد من منافسة المتعامل التاريخي في السوق، فلا يمكن للدولة أن تكون طرفاً وخصماً في الوقت ذاته، فكان إذاً من الأجدر التمييز بين دور المتعامل ودور الضابط.

في الجزائر، أصبحت القطاعات التي كانت خاضعة للاحتكار والمسيرة بإدارة عامة، تملك متعاملاً تاريخياً ينتمي إلى الدولة، وخاضعاً لتقنية الضبط المستقل، مثل قطاع الاتصالات الإلكترونية والغاز والكهرباء، وإن الطابع العمومي لهذه المؤسسات يمنحها إمكانية الاستحواذ على السوق بفضل الإعانات التي تتلقاها من الدولة<sup>(28)</sup>، مثلاً في إطار التموين لأداء الخدمة الشاملة في مجال الاتصالات السلكية، أو بفضل امتلاك المؤسسة للقاعدة الأساسية، ورغم وجود هيئة مستقلة لحماية المنافسة في السوق تبقى هذه الوضعية (أي ضبط من دون خصوصية المتعامل العمومي) غير مقبولة، بالنظر إلى قواعد قانون المنافسة، فالوضعية سانحة للمتعامل العمومي للاستحواذ على السوق بفضل انتمائه للدولة<sup>(29)</sup>.

وإذا كانت هذه الحماية جديرة في حالة اقتصادية جيدة، فإن إفلاس متعامل عمومي منتم للقطاع العام، نتيجة تدهور الاقتصاد، يؤدي حتماً إلى إعادة تموين القطاع من الخزينة العامة.

(28) R. Zouâimia, Les aides de l'Etat aux entreprises publiques économiques: une entrave au principe de libre concurrence?, Revue académique de la recherche juridique, Univ. Béjaia, Vol. 15, n° 1, 2017, pp.07-30.

(29) B. Du Marais, *Droit public de la régulation économique*, op.cit., p. 566.

وإنّ هذا الخطر على الاقتصاد الوطني (ضبط من دون خصوصية المتعاملين العموميين)، يمكن أن يتفاقم في السنوات القادمة، بسبب التراجع في عملية الخصخصة، والاتجاه نحو إعادة ظهور «الصفة العمومية» للاقتصاد الوطني الذي يُبيّن إعادة تدخل الدولة في الاقتصاد<sup>(30)</sup>.

إذاً لا بد من التفكير جلياً في تقديم حلول جادة لهذا الخطر الذي يُداهم الاقتصاد الوطني، ومنح الثقة الكاملة لهيئات الضبط المستقلة في تنظيم وضبط السوق، لكن هذا الشيء مرهون بإلغاء بعض النصوص القانونية التي تنص على قواعد لا تخدم الاقتصاد الوطني.

### ثانياً: تكريس قواعد من شأنها الحد من جلب الاستثمار الأجنبي – حق الشفعة

أخضع المشرع الجزائري الاستثمار الأجنبي لعدة قيود، ولعل أخطرها المساس بملكية المستثمر خلال مرحلة الاستغلال، وذلك بتكريسه لحق الشفعة، وتعتبر الشفعة وسيلة من وسائل اكتساب الملكية وقيداً عليها في الوقت ذاته<sup>(31)</sup>، وهي رخصة استثنائية تسمح بالحلول محل المشتري في بيع العقار<sup>(32)</sup>، لكن أصبح هذا الاستثناء قاعدة في مادة الاستثمار؛ إذ منح المشرع رخصة استعمال حق الشفعة في مجالات تهم الاقتصاد الوطني، فالحق مقرر للدولة، وفي مقدمتها المؤسسات العمومية الاقتصادية، في اقتناء ملكية الاستثمار الأجنبي المقيم في الجزائر، مما يحد من حق ملكية المستثمر الأجنبي.

(30) En effet, depuis la promulgation de la loi de finances pour 2009, les pouvoirs publics tentent de réhabiliter les entreprises publiques; voir: R. Zouaïmia, Les aides de l'Etat... », op.cit., p. 17; voir aussi, N. Berri, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, op.cit., p. 83 et s. Sur le droit de préemption, Voir, l'article 62 de l'ordonnance n°09- 01 du 22 juillet 2009 portant loi de finance complémentaire pour 2009, JORA n°44 du 26-07-2009; l'article 58/3 de la même ordonnance prévoit que «Les investissements étrangers ne peuvent être réalisés que dans le cadre d'un partenariat dont l'actionnariat national représente 51% au moins du capital social. Par actionnariat national, il peut être entendu l'addition de plusieurs partenaires». Voir également, les articles 47,48 et 49 de l'ordonnance 10-01 du 26 août 2010 portant loi de finance complémentaire pour 2010, JORA n° 49 du 29 août 2010.

(31) عقيلة دالي، الحماية المقررة للاستثمارات الأجنبية في الاتفاقيات الثنائية: التجربة الجزائرية نموذجاً، أطروحة دكتوراه، جامعة بجاية، الجزائر، 2018، ص 28.

(32) انظر في تعريف حق الشفعة: عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في شرح القانون المدني – أسباب كسب الملكية مع الحقوق العينية الأصلية المتفرعة عن الملكية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000، ص 471-470. كما أنّ حق الشفعة منصوص عليه في القانون المدني الجزائري في المواد (795-807)، الأمر رقم 56-75، مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، ويتضمن القانون المدني.

فبموجب الأمر رقم 01-10 المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، مُنح للدولة والمؤسسات العمومية أعمال إجراء الشفعة على كل تنازلات أسهم الشركات الأجنبية المقيمة في الجزائر<sup>(33)</sup>.

فهذا النص الخاص يُعدل ويُتم القانون المتعلق بتطوير الاستثمار، ويحمل في طياته انتقادين أساسيين وهما أن اللجوء إلى تعديل قانون الاستثمار يمس بقاعدة الاستقرار التشريعي المقرر في المادة (15) من قانون تطوير الاستثمار، فضلاً عن الخروج عن الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بالاستثمار، التي تنص عموماً على عدم قابلية تطبيق قانون جديد يمس الاستثمار القائم، وهذا ما يحد بالنتيجة من ثقة المستثمرين الأجانب في منظومة قانونية يكتنفها التضخم التشريعي، علماً أن الدولة لجأت إلى أعمال حق الشفعة في إطار استثمار خاضع لرقابة هيئة ضبط مستقلة.

ورغم الانتقادات الموجهة للنص السالف الذكر، فقد أكد المشرع الجزائري على حق الدولة في ممارسة إجراء الشفعة في القانون الجديد المتعلق بالاستثمار لسنة 2016<sup>(34)</sup>، وهذا يشكل تراجعاً للمشرع عن الحرية التعاقدية لرأس المال الأجنبي، وتقييداً لحرية تحويل رؤوس الأموال الناتجة عن الاستثمار<sup>(35)</sup>.

لقد أثارت الدولة حقها في الشفعة في قضية «أوراسكوم الجزائر» سنة 2011، فبعد تعقييدات مالية، لجأت الشركة المستثمرة في مجال الاتصالات إلى إعلان بيع أسهمها لمعامل في جنوب إفريقيا، من دون إخطار سلطة ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية، مما أثار رغبة الدولة في شراء هذه الأسهم، وبهذا تكون الشركة قد خالفت إجراءً جوهرياً منصوصاً عليه في القانون لاسيما المادة (19) من المرسوم التنفيذي رقم 01-124 الذي يتعلق بتحديد إجراء المزايدة في الإعلان عن المنافسة للحصول على ترخيص باستغلال شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية.

(33) المادة (4) مكرر 3 من الأمر رقم 01-10، مؤرخ في 26 أوت/أغسطس 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج ر، العدد 49، صادر في 29 أوت/أغسطس 2010.

(34) تنص المادة (30) من القانون رقم 09-16، يتعلق بترقية الاستثمار، ج ر، عدد 46، صادر في 3 أوت/أغسطس 2016، على أنه: «بغض النظر عن أحكام المادة (29) أعلاه، تتمتع الدولة بحق الشفعة على كل التنازلات عن الأسهم أو الحصص الاجتماعية المنجزة من قبل أو لفائدة الأجانب».

(35) سفيان زوبيري، القيود الواردة على الاستثمار في ظل التشريعات الحالية: ضبط النشاط الاقتصادي أم عودة إلى الدولة المتدخل، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، العدد 1، سنة 2017، ص 119، منشور على الرابط التالي: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/56244>

لكن إعمال حق الشفاعة من قبل الدولة يطرح إشكال تطبيق القانون بأثر رجعي، ففي تاريخ إبرام اتفاقية الاستثمار بين أوراسكوم والدولة سنة 2001<sup>(36)</sup>، لم ينص قانون خاص على حق الدولة في إجراء الشفاعة.

ففي هذه القضية، يمكن أن نستخلص ملاحظتين:

- ضعف الضبط المستقل والذي يتأثر بالسلطة السياسية، فكان على الدولة منح الثقة في الاختصاص القمعي لهيئة ضبط الاتصالات، لإخطار الشركة للامتثال لأحكام القانون، عن طريق إعلام سلطة الضبط بالرغبة في بيع أسهمها.
- رغبة الدولة في العودة إلى التدخل في الحقل الاقتصادي، والعودة إلى مرحلة الاحتكار، رغم استحداث هيئات ضبط مستقلة، وفتح القطاع على المبادرة الخاصة، مما يؤدي إلى طرح إشكالية فعالية قواعد القانون الاقتصادي الجزائري<sup>(37)</sup>، بالنظر إلى الاستقلالية النسبية التي تتمتع بها هيئات الضبط.

## الفرع الثاني

### إشكالية استقلالية هيئات الضبط

إن استقلالية هيئات الضبط مفادها أن أجهزة السلطة السياسية والحكومة لا تبين أي توجه في اختيارات وقرارات هذه الهيئات، ويعتبر كل من الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، وطابع الاستقلالية من بين المسائل التي أثارت وما زالت تثير جدلاً ونقاشات فقهية وقانونية في الوقت نفسه، خاصة في الأنظمة المقارنة. أما مسألة الاستقلالية والتي تميز هذا النوع من السلطات عن السلطات الإدارية العادية أو التقليدية، فقد أثارت بدورها العديد من التساؤلات سواء في التشريع الجزائري أو في التشريعات المقارنة، وذلك على مستوى مختلف الجوانب العضوية (أولاً) والوظيفية (ثانياً).

(36) المرسوم التنفيذي رقم 01-219، المؤرخ في 31 جويلية/يوليو 2001 يتضمن الموافقة على رخصة لإقامة واستغلال شبكة عمومية للمواصلات السلكية الخلوية من نوع GSM، ولتوفير خدمات المواصلات السلكية للجمهور، ج ر، العدد 43، صادر في 5 أوت /أغسطس 2001.

(37) N. Berri, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, op.cit, p. 242; du même auteur, Les mesures équivalent à une expropriation indirecte, colloque national sur Le CIRDI, 50 ans de pratique, Université de Béjaia, décembre 2017.

## أولاً: الاستقلالية من الناحية العضوية

اعترف المشرع الجزائري لبعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بالاستقلالية بصريح العبارة<sup>(38)</sup>، عكس بعض هيئات الضبط الأخرى التي لم يُصَفَ عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة، مثل مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ومجلس المنافسة.

وعليه، يستوجب الأمر البحث عن هذه الاستقلالية، عن طريق تحليل المواد القانونية المتعلقة بها، فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، تكون في مواجهة السلطة التنفيذية، فالمشرع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها بصفة عامة، واستقلالها المالي بصفة خاصة، ولقياس استقلالية هذه السلطات عضوياً، يجب دراسة تشكيلتها، وكيفية تعيين أعضائها ومدة انتدابهم.

إن تدخل الدولة في اختصاصات سلطات الضبط راجع إلى استقلاليتها الواسعة تجاه السلطة التنفيذية، وتبين عدة أمثلة ارتباط هذه الهيئات بالسلطة التنفيذية، ونشير إلى واحدة منها فيما يلي:

- تنص المادة (102) من الدستور الجزائري على ما يلي: «تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة توضع لدى رئيس الجمهورية، وتتمتع الهيئة بالاستقلالية الإدارية والمالية، استقلال هذه الهيئة مضمون على الخصوص، من خلال أداء أعضائها وموظفيها اليمين، ومن خلال الحماية التي تكفل لهم من شتى أشكال الضغوط أو الترهيب أو التهديد أو الإهانة أو الشتم أو التهجم أيًا كانت طبيعته، والتي قد يتعرضون لها خلال ممارسة مهامهم».

والإشكال المطروح في إنشاء هذه الهيئة يكمن في استقلاليتها، فمن جهة وبصريح العبارة هناك نص على أنه: «تؤسس هيئة وطنية... وهي سلطة مستقلة، لكن تابعة لرئاسة الجمهورية»، ولكننا نتساءل عن أية استقلالية ينص المؤسس الدستوري، علماً بأن معظم أعضاء هيئات الضبط المستقلة الأخرى يتم تعيينهم من قبل رئيس الجمهورية، وبعدها (ولاية) غير محددة الزمن؛ مما يجعلهم عرضة لكل أشكال الضغط والتأثير من قبل السلطة المعينة.

(38) مثل: لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وغيرها.

## ثانياً: الاستقلالية من الناحية الوظيفية

ترتكز استقلالية السلطات الإدارية المستقلة من الناحية الوظيفية على مجموعة من العناصر التي يمكن حصرها في: منح الشخصية المعنوية لها، واختصاص وضع أنظمتها الداخلية، وعنصر يرتبط باستقلالها المالي. بالنسبة للشخصية المعنوية، يُقر أغلب الفقه أنّ منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة هو ضمانة لاستقلاليتها. إنّ الأساس عند المشرع الجزائري هو منح الشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجالين الاقتصادي والمالي<sup>(39)</sup>، عكس نظيره الفرنسي الذي لا يعترف بالشخصية المعنوية للسلطات الإدارية المستقلة.

ورغم هذا، تُعتبر هذه السلطات «مستقلة» تُجاه السلطة التنفيذية بإقرار أغلب الفقهاء، ولقد اعترف المشرع الفرنسي لبعضها بالشخصية المعنوية في الأونة الأخيرة، وهذا ما يعني أنّ التمتع بالشخصية المعنوية ليس عاملاً حاسماً لقياس درجة الاستقلالية، إلاّ أنّه يساعد بنسبة معينة في إظهار هذه الاستقلالية، خاصّة من الجانب الوظيفي، وذلك بالنظر إلى النتائج والآثار المترتبة عن الشخصية المعنوية كأهلية التقاضي والتعاقد وتحمل المسؤولية.

أما فيما يخص وضع الأنظمة الداخلية فإنّ بعض السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجالين الاقتصادي والمالي تبقى تابعة إزاء السلطة التنفيذية فيما يخص وضع نظامها الداخلي، وهذا ما يقلص من استقلاليتها من الجانب الوظيفي، ونذكر على سبيل المثال مجلس المنافسة، الذي يحدد نظامه الداخلي بموجب مرسوم<sup>(40)</sup>.

وفي بعض الأحيان لا يشير المشرع في بعض القوانين المنشئة لهذه السلطات لهذا الاختصاص، وأحياناً أخرى نجد الأنظمة الداخلية لبعض السلطات تبقى غير منشورة، أو لا يمكن الاطلاع عليها لغياب الشفافية حتى ولو منح لها المشرع هذا الاختصاص، فبعض السلطات عجزت عن إعداد نظامها الداخلي لتلجأ إلى مكاتب دراسات أجنبية لإعداده (مثال سلطة ضبط البريد والاتصالات)<sup>(41)</sup>.

(39) إنّ المشرع الجزائري اعترف لكل السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجالين الاقتصادي والمالي بالشخصية المعنوية، باستثناء مجلس النقد والقرض، واللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها قبل تعديل سنة 2003، إلاّ أنّ لجنة البورصة أصبحت تتمتع بالشخصية المعنوية في ظل القانون رقم 03-04 والمتعلق ببورصة القيم المنقولة.

(40) تنص المادة (31) من الأمر رقم 03-03 والمتعلق بالمنافسة على أنّ: «يحدد تنظيم مجلس المنافسة وسيره بموجب مرسوم».

(41) N. Berri, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, op.cit, p. 243.

وفي الأخير، نستنتج أنّ القواعد الخاصة بطرق وضع وإعداد الأنظمة الداخلية للسلطات الإدارية المستقلة لا تُبين درجة استقلاليتها؛ ذلك أنّ أعضائها لا يُمارسون عملهم في إطار عهدة تمنحهم الاستقلالية في وضع وإعداد هذه الأنظمة، ومن خلال ما سبق عرضه نتوصل إلى عدم تمتع السلطات الإدارية المستقلة الضابطة في المجالين الاقتصادي والمالي في جانبها الوظيفي باستقلالية مطلقة، إنّما هناك استقلالية جد نسبية.

## المبحث الثاني

### إشكالية تقبّل فكرة الضبط المستقل: محدودية اختصاصات هيئات الضبط المستقلة في تفعيل الاستثمار واستقطابه

تعتبر فكرة الضبط المستقل وليدة الديمقراطيات الغربية التي تعتمد على أسس الشفافية والحياد، وكذا معيار الخبرة في تسيير أمور الاقتصاد الغربي؛ لذلك أنشئت السلطات الإدارية المستقلة للتوسط بين الدولة والمستثمرين في القطاعات المفتوحة على المبادرة الخاصة.

ولتحقيق هذا التوازن في السوق منحت معظم التشريعات الغربية لهذه الهيئات اختصاصات من شأنها أن تجعلها تقوم مقام الدولة في ضبط النشاط الاقتصادي، وتُشكل هذه الاختصاصات في الوقت نفسه ضمانات ممنوحة للمستثمرين الأجانب والوطنيين، لكن عندما قلّدت هذه الهيئات في تشريعات دول العالم الثالث، ومنها الجزائر، خرجت عما هي مكرّسة له في القانون الغربي من ضمانات، لتبقى السلطة التنفيذية الوسيط الوحيد بين السوق والمستثمرين، وهذا ما يدل - من جانب - على تغليب منطق الضبط الكلاسيكي عن الضبط المستقل (المطلب الأول). ومن جانب آخر فإنّه لإنجاح عملية الضبط المستقل في عملية الاستثمار، فلا بد من قضاء مستقل (المطلب الثاني).

## المطلب الأول

### تغليب منطق الضبط الكلاسيكي: تدخل الدولة في ضبط الاستثمار

تنص المادة (43) من الدستور الجزائري على أنّ الدولة تضطلع بمهمة ضبط السوق. صحيح أنّ الدولة تُبقي على تدخلها في السوق عن طريق أدواتها التقليدية، لكن بالمقارنة مع واقع الدولة الجزائرية في السوق، نستخلص أنّ المقصود من النص سالف الذكر هو «الضبط الكلاسيكي»، أي التدخل المباشر وغير المشروط في تنظيم كل الأسواق، مما يؤثر سلباً على الضبط المستقل، وقدرته في الرفع من وتيرة الاستثمار الأجنبي وجلبه، وهذا ما أدى بالسلطة التنفيذية للاستحواذ على اختصاصات هيئات الضبط في تنظيم السوق الاقتصادية (الفرع الثاني)، رغم النص عليها في القوانين المنشئة لها (الفرع الأول).

## الفرع الأول

### الاختصاصات الطبيعية لهيئات الضبط المستقلة

تتمتع غالبية الهيئات الإدارية المستقلة (اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومجلس المنافسة، وسلطة ضبط البريد والاتصالات...) باختصاصات قمعية، تتمثل في توقيع عقوبات مالية أو غير مالية. ويعود تأسيس الهيئات الإدارية المستقلة إلى نهج الليبرالية السياسية؛ وذلك لإبعاد السلطة السياسية عن التسيير المباشر لبعض القطاعات، وتسمح هذه الهيئات بتدخل واسع وكبير للأعوان الاقتصاديين والاجتماعيين المعنيين في وضع القواعد، من أجل الحصول على مشروعية تدخل السلطة العامة. وتتمتع سلطات الضبط هذه باختصاصات رقابية (أولاً)، وأخرى تنازعية (ثانياً).

#### أولاً: الاختصاصات الرقابية

يدخل في هذا الإطار كل من رقابة الدخول إلى السوق (أ)، والاختصاص التنظيمي (ب).

#### 1. رقابة الدخول إلى السوق

تتمتع هيئات الضبط المستقلة بصلاحيات عديدة ترتبط بدخول الأعوان الاقتصاديين إلى السوق الذي تضبطه، وهذا ما يمكن أن نُسّميه الرقابة القبلية للسوق، ومن بين هذه الصلاحيات نذكر اختصاص منح الاعتماد، وفي بعض الأحيان اختصاص اعتماد التجهيزات والمعدات اللازمة للاستثمار في القطاع المعني.

وتتمتع هيئات الضبط أيضاً في هذا المجال باختصاص منح التراخيص من دون تدخل الإدارة في ذلك، وذلك على سبيل المثال في نشاطات إنتاج الغاز والكهرباء، فالقانون ينص على أنها مفتوحة على المنافسة، وذلك بإنجاز منشآت جديدة لإنتاج الكهرباء واستغلالها، بشرط الحصول على رخصة للاستغلال والتي تمنح من طرف لجنة ضبط الكهرباء والغاز<sup>(42)</sup>.

وفي مجال التأمينات تملك لجنة ضبط القطاع سلطة التحقق من مصدر رأس المال التأسيسي للشركة، وكذلك مصدر الأموال المستخدمة في إنشاء أو زيادة رأسمال شركة التأمين وإعادة التأمين، وبالتالي البحث عما إذا كان مصدر هذه الأموال مشروعاً أم لا.

وتختص هيئات الضبط أيضاً بسلطة منح الاعتماد، فأسند المشرع سلطة منح الاعتماد

(42) المادتان (13 و18) من القانون رقم 01-02، المؤرخ في 5 فيفري/فبراير 2002، والذي يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، مرجع سابق.

في المجال المصرفي لمجلس النقد والقرض، ونظراً للأهمية الاستراتيجية للقطاع المصرفي أخضع المشرع أي استثمار في المجال لضرورة الحصول على ترخيص مسبق من قبل مجلس النقد والقرض، فلا يمكن إنشاء أي بنك أو مؤسسة مالية خاضعة للقانون الجزائري إلا بعد الحصول على هذا الترخيص، وهو الالتزام نفسه الذي يقع على عاتق البنوك الأجنبية والتي ترغب في فتح فروع لها أو مكاتب تمثيل في الجزائر<sup>(43)</sup>.

وبعد تلقي المجلس للطلب مرفوقاً بكل الوثائق المحددة قانوناً، تبقى له السلطة الواسعة في قبول منح الترخيص أو رفض منحه، وفي حالة القبول فإن على المؤسسة المعنية توجيه طلب ثان، وهذه المرة إلى محافظ بنك الجزائر للحصول على الاعتماد، ويقوم المحافظ بدوره بدراسة الملف، والتأكد من استيفائه كل شروط التأسيس حسبما هي محددة في التشريع والتنظيم المعمول بهما، وكذا الشروط الخاصة المحتملة التي يخضع لها الترخيص، ثم يمنح الاعتماد بقرار منه ينشر في الجريدة الرسمية<sup>(44)</sup>.

أما في مجال المنافسة فيمارس مجلس المنافسة سلطة منح الاعتماد، ولكن الغرض من هذا الاختصاص ليس انتقاد المؤسسات والأعوان الاقتصاديين من خلال تقييد الدخول إلى سوق معينة، لكن غرضه تحقيق الأهداف المسطرة في قانون المنافسة<sup>(45)</sup>، وبالتحديد للحد من القوى الاقتصادية المسيطرة وحماية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

ويمارس المجلس هذه السلطة من خلال الترخيص الذي يمنحه للتجمعات الاقتصادية<sup>(46)</sup> متى كان من شأنها المساس بالمنافسة<sup>(47)</sup>، ولاسيما بتعزيز وضعية هيمنة مؤسسة على سوق ما.

لهذا متى وُجد تجمع اقتصادي تحققت فيه شروط المساس بالمنافسة، يجب أن يُوجّه بشأنه طلب الترخيص إلى مجلس المنافسة، ويتمتع هذا الأخير بسلطات واسعة عند دراسته للطلب والذي ينتهي بشأنه إلى إصدار قرار منح الترخيص أو قرار بالرفض، ولكن في كل الحالات يجب أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة، ويجب على هذه السلطات أن تمارس سلطة الاعتماد وفق قواعد الشفافية واحترام مبدأ عدم التمييز بين المتعاملين الاقتصاديين، كما يجب عليها احترام بعض القواعد قبل اتخاذها للقرار، ومن هذه القواعد ضرورة الإجابة عن الطلب ضمن آجال معينة، وتسبب وتبليغ القرار للمعني.

(43) المواد (82، 84، 85) من الأمر رقم 03-11، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

(44) المادة (94) من الأمر رقم 03-11، المرجع السابق.

(45) محمد الشريف كتو، الممارسات المناهضة للمنافسة في القانون الجزائري: دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2005، ص 253.

(46) المادة (15) من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

(47) يكون التجميع من شأنه المساس بالمنافسة، إذا كان يرمي إلى تحقيق حد يفوق 40% من المبيعات أو المشتريات المنجزة في السوق المعنية.

## 2. الاختصاص التنظيمي

تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة باختصاص تنظيمي (خاضع للمصادقة)، مؤطر بنصوص قانونية، بموجبه تصبح مصدراً لقواعد قانونية، وفي هذا الشأن يمكن أن يُستنتج الاختصاص التنظيمي لبعض الهيئات من اختصاصاتها التنازعية، ومهما يكن يجب أن يتوافق هذا الاختصاص مع أحكام الدستور، فالهيئات الإدارية المستقلة المكلفة بضبط السوق تتمتع بسلطة سن قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، وتنشئ هذه القواعد التزامات على عاتق الأعوان الاقتصاديين، كما تمنح لهم حقوقاً. وإنّ نقل الاختصاص إلى هذه الهيئات ليس مطلقاً، ففي بعض الأحيان تخضع وجوباً لمصادقة وزير معين، فالأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تخضع لإجراء المصادقة<sup>(48)</sup>، فلا يمكن للسلطة التنفيذية أن تقوم بمهمة الضبط؛ كون موقعها غير لائق من أجل أن تتدخل في المجال الاقتصادي، فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه، ممّا يعطي شعوراً بنقص تدخل الدولة<sup>(49)</sup>.

إنّ تحويل هذه الهيئات الإدارية المستقلة (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس النقد والقرض ومجلس المنافسة) سلطة التنظيم عوضاً عن السلطة التنفيذية يطرح مشاكل دستورية، بالنظر إلى ما يقتضيه نص المادة (134) من الدستور.

لقد اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالسلطة التنظيمية لهذه الهيئات الإدارية المستقلة في العديد من القرارات؛ حيث استبعد الدفوع المثارة بشأن المادة (21) من الدستور الفرنسي<sup>(50)</sup> والتي تُحوّل السلطة التنظيمية التنفيذية للوزير

(48) المرسوم التنفيذي رقم 96-102، المؤرخ في 11 مارس 1996 الذي يتعلق بتطبيق المادة (32) من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي/ مايو 1993 الذي يتعلق ببورصة القيم المنقولة، الجريدة الرسمية، العدد 18، لسنة 1996.

(49) C. Teitgen-Colly, Les A.A.I: histoire d'une institution, In C-A. Colliard et G. Timsit s/dir. Les A.A.I, Op.cit, p. 39 ets.

(50) L'article 21 de la constitution Française dispose que «Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres. Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé». Constitution du 4 octobre 1958, www.legifrance.gouv.fr

الأول<sup>(51)</sup>، فالمجلس أكد أن أحكام المادة (21) لا تُشكّل عائقاً للمشرع بأن يمنح اختصاصاً تنظيمياً للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك بوضعه شرطين أساسيين هما:

- يجب أن يكون اختصاصاً تنظيمياً تطبيقاً للقوانين، وليس اختصاصاً تنظيمياً مستقلاً *autonome*، ويجب أن يُمارس هذا الاختصاص في إطار القانون.
  - يجب أن يُخصّ حالات محددة فقط (في موضوعها وفي تطبيقها).
- إذن، يُعتبر هذا الاختصاص مقيّداً ومخصصاً.

ويبقى التساؤل مطروحاً في الجزائر، وذلك في غياب اجتهاد دستوري، فالدستور لم يخوّل أي اختصاص تنظيمي لغير الوزير الأول، خاصة إذا علمنا أن أنظمة مجلس النقد والقرض مثلاً لا تخضع لعملية التصديق من طرف الوزير.

حسب بعض الفقه، فإنّه لا يمكن تبرير الاختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة، إلا باسترجاع فكرة التنازل عن السلطة<sup>(52)</sup>، ولقد خلص رشيد زوايمية في أبحاثه إلى تقبل فكرة تطابق الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة مع أحكام الدستور<sup>(53)</sup>، وذلك بتقديم تفسير إيجابي لأحكام الدستور من خلال فصله بين السلطة التنظيمية العامة الممنوحة لرئيس الجمهورية والوزير الأول، وسلطة تنظيمية خاصة تُمنح لعدة هيئات في الدولة (وزراء، وولاة، ورؤساء البلديات)، أو حتى

(51) انظر: قرارات المجلس الدستوري الفرنسي في هذا الشأن:

Le Conseil Constitutionnel Français a eu à se prononcer à plusieurs reprises sur les obstacles juridiques auxquels se heurtait la reconnaissance de ce principe, voir les décisions, n° 83-164 DC, du 19 janvier 1984, à propos du comité de la réglementation bancaire, n°88-248 DC du 17 janvier 1989, considérant n° 15 à propos du CSA, le Conseil Constitutionnel rappelle que les dispositions de l'article 21: «ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi», B. Genevois, «Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du CSA», *RFDA*, 1989, p. 217; B. Genevois, «Le Conseil Constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse», à propos de la décision de C. Const. n° 89-260, DC, du 28 juillet 1989, *RFDA*, n° 04, 1989, pp. 684 – 685

(52) J. Lefebvre, Un pouvoir réglementaire à géométrie variable, in. N. Decoopman, *Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier*, PUF, coll. Ceprisca, Paris, 2002, p. 109.

(53) R. Zouaïmia, Réflexion sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes, *Revue critique de droit et sciences politiques*, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, Algeria, n° 2, 2011, pp.7-39.

لأشخاص خاصة في بعض الأحيان كـ «الفيديريات الرياضية والنقابات المهنية». وتجدر الإشارة إلى أنّ سلطة ضبط الاتصالات، رغم عدم الاعتراف لها بالسلطة التنظيمية، فإنّها تصدر في بعض الأحيان قرارات شبيهة إلى حد بعيد بالقرارات التنظيمية، فهي بمثابة اختصاص «مبتدع» لما يتطلبه قطاع تقني مثل قطاع الاتصالات، فالسلطة أخذت، في إطار اختصاصها التحكيمي، قراراً تُنظم بموجبه إجراءات الفصل في النزاعات، وهذا يُشابه إلى حد بعيد القانون الإجرائي.

### ثانياً: الاختصاصات التنازعية

تكمّن هذه الصلاحيات في الاختصاص التحكيمي (أ)، والاختصاص القمعي (ب)، ونبحثهما على النحو الآتي:

#### 1. الاختصاص التحكيمي

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بسلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية، وتتمثل مهامها في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أنّ الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون، فلا يتصور أن تكون خصماً وحكماً في الوقت ذاته<sup>(54)</sup>.

وكما أسلفنا الذكر، فالضبط له علاقة بإزالة التنظيم (La déréglementation)، ويترجم بانسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي، وفي هذا المجال لا نبحت عن العدالة عند الدولة بل نجدها عند الخواص، ويُعبر الضبط بالزيادة في تحولات عميقة في الدولة (تحولات في إنتاج القواعد القانونية، في الوجهة المؤسساتية (AAI)، في نظرية المرفق العام، والتحول في سلطات الدولة التدخلية (العدالة - عدالة خاصة)، فيإلى جانب العدالة العامة (مرفق العدالة)، يمكن اللجوء في إطار هذه التحولات إلى عدالة متخصصة (من عدالة جامدة إلى عدالة مرنة والتي تُعد صورة من صور الضبط الاقتصادي، خاصة الضبط القطاعي).

وهذه العدالة المرنة من شأنها أن تواكب فكرة الضبط، وتستغني عن القواعد التي تضعها الدولة، وتستجيب أكثر للتعقيدات، وتتمثل هذه العدالة (من دون قانون) في عملية فض النزاعات والتحكيم المخولة لبعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، ولقد خوّل المشرع الجزائري سلطة التحكيم وفض النزاعات لكل من لجنة تنظيم عمليات البورصة، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز، وسلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية، وسلطة ضبط النشاط السمعي البصري.

(54) R. Zouaïmia, Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes, in *Mélanges en l'honneur du Professeur Mohand Isaad*, éd. AEJD, Alger, 2011, pp. 541-577.

ويظهر أنّ ضبط المجالات الاقتصادية غرضه هو إيجاد حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، بالاعتماد على سلطة التحكيم وفض النزاعات، إذ لا يمكن الفصل بين هذه السلطة وسلطة العقاب مع الضبط الاقتصادي، فالهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكل خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه، بواسطة توقيع العقوبات، فتسمح بعودة التوازن.

فظاهرة إزالة التجريم هي تقنية تخدم الضبط الاقتصادي، وتسمح بتأقلم سلطة التحكيم وفض النزاعات. إنّ هذه الهيئات تعبّر عن استخلافها القضاء في مجال الرقابة على الأعمال الاقتصادية، وتكرّس فكرة القضاء الاقتصادي، وهذا الاختصاص ممنوح لسلطة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها<sup>(55)</sup>، ولجنة ضبط قطاع الكهرباء والغاز (المادة 133 من القانون رقم 01-02)، تتولى الفصل في الخلافات بين المتعاملين بناءً على طلب أحد الأطراف، وذلك باستثناء الخلافات المتعلقة بالحقوق والواجبات التعاقدية، ولسلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية (القانون رقم 04-18).

## 2. الاختصاص القمعي

يُعرف القمع الإداري بأنّه القرار الانفرادي المتخذ من طرف سلطة إدارية في إطار امتيازات السلطة العامة والذي بموجبه يوقع جزاء على مخالفة القانون<sup>(56)</sup>، ويختلف القرار الإداري القمعي عن القرارات الإدارية الأخرى، مثل قرارات الضبط الإداري من الناحية الغائية (Une finalité répressive).

ويرتبط القمع الإداري بالضبط الاقتصادي إلى حد أنّ الفقه قد اعتبر أنّ الأول يستخلف الثاني، ويُعد القمع بالنسبة لسلطات الضبط طريقاً ووسيلة أساسية لمراقبة السوق، فالهدف في تجريد الأسواق الخاضعة للضبط من المتابعات الجنائية هو لإحداث إجراءات بسيطة وفعّالة، مقارنة بالإجراءات التقليدية المعتمدة في المتابعات الجزائية، وهي إجراءات وقائية تهدف إلى تصحيح الأخطاء، وتجنب اتخاذ قرارات عقابية صارمة<sup>(57)</sup>. ويعتبر القمع مهماً بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة لسماحه بتكريس مشروعية وفعالية عملها.

(55) نصيرة تواتي، ضبط بورصة القيم المنقولة: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.

(56) Conseil d'Etat, Rapport public, *Le pouvoir de sanction de l'administration*, 1995, La documentation française, Pp.35-36.

(57) C. Teitgen-Colly, *Sanction administrative et autorités administratives indépendantes*, LPA, Janvier 1990, p.25.

ويعتبر هذا الاختصاص من بين المواضيع المثيرة للنقاش على مستوى الفقه القانوني، خاصة فيما يخص مسألة تطابقه مع أحكام الدستور، فمبدئياً تعد سلطة قمع المخالفات من اختصاص القاضي الجنائي، وقد كان قمع المخالفات المنافية للمنافسة الحرة في ظل قانون الأسعار لسنة 1989 يعود للقاضي الجنائي، ثم تم نقل هذا الاختصاص إلى الهيئات الإدارية المستقلة، وبالنظر إلى أنّ المؤسس الدستوري اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأً أساسياً لتنظيم السلطة العامة، وقد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها<sup>(58)</sup>.

إذن فإنّ هذا المبدأ ذو قيمة دستورية في النظام القانوني الجزائري، فالسلطات في الدولة ثلاث، وهذا المبدأ يقتضي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى، وإنّ اختصاص القمع تمارسه السلطة القضائية، حسب المادة (164) من دستور 1996 التي تنص على أنّ القضاة يختصون بإصدار الأحكام، والسلطة القضائية حسب نص المادة (157) من الدستور نفسه تهدف إلى حماية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية.

إذن فمن أين أتت هذه السلطة القمعية، وبأي حق تمارس هذه السلطة وهي لا تنعقد باسم الشعب<sup>(59)</sup>؛ لذا يعتبر الفقه ممارسة العقوبات الإدارية مسألة خطيرة جداً؛ حيث إنها تؤدي إلى ظهور وتطور لظاهرة مقلقة في القانون وهو ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر<sup>(60)</sup>.

فهذه الهيئات تقلص من دور القاضي، وإنّ العائق الدستوري المثار بمناسبة تحويل هذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات يتمثل في مبدأ الفصل بين السلطات، ويظهر خرق سلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة لهذا المبدأ في نقطتين: من جهة فهي لها سلطة تنظيمية

(58) انظر قرارات وآراء المجلس الدستوري: رأي رقم 4 ر أ - م د، المؤرخ في 19 فيفري/فبراير 1997، حول دستورية المادة (02) من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي/يناير 1997، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 02، 1997، صفحة 11؛ رأي رقم 1 ر ق / م د 1989، المؤرخ في 28 أوت/أغسطس 1989، المتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 01، سنة 1997، ص 32؛ رأي رقم 10 ر ن د / م د / 2000، المؤرخ في 13 ماي/مايو 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر، العدد 46، صادر سنة 2000.

(59) عز الدين عيساوي، السلطة القمعية في مواجهة أحكام الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، الجزائر، 2007، ص 34؛ في الموضوع نفسه، انظر: عز الدين عيساوي، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2015.

(60) M. Waline, Traité de droit administratif, 4ème édition, 1963, cité par L. Favoreu, Le droit constitutionnel jurisprudentiel, RDP, n° 02, 1989, p. 485.

وسلطة توقيع العقوبات مثل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومن جهة أخرى فإنّ هذه الهيئات تتدخل في اختصاص هيئات أخرى (الهيئات القضائية).

فمبدأ الفصل بين السلطات هو أولاً مبدأ تخصص في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليست قضائية، ثانياً يحمل هذا المبدأ فكرة عدم الجمع بين سلطتين؛ حيث إنه لا يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها؛ إذ لا يمكن للشخص أن يوقع العقوبة التي يتولى بنفسه تفسير أنظمتها.

لهذا تدخل المجلس الدستوري الفرنسي لتقبل ولتأطير هذا الاختصاص من الجانبين الموضوعي والإجرائي، فاتخذ قراراً في 17 جانفي/يناير 1989 يتعلق بسلطة ضبط المجال السمعي البصري، بموجبه اعترف بتطابق السلطة القمعية الممنوحة لهذه السلطة مع أحكام الدستور، لاسيما تلك المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات، ولكن أحاط هذا الاعتراف بجملة من الشروط مستوحاة من الإجراءات الجزائية<sup>(61)</sup> مثل احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، ومبدأ ضرورة العقوبة، ومبدأ عدم رجعية القانون الجنائي الأقصى، وكذا مبدأ احترام حق الدفاع.

والمسلك نفسه سلكه المجلس في قراره المتعلق بلجنة ضبط عمليات البورصة؛ حيث قرن ممارسة السلطة القمعية باحترام الضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً<sup>(62)</sup>، وحسب قضاء المجلس الدستوري الفرنسي، فإنّ السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة لا تمثل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، طالما أنّ هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع عقوبات سالبة للحرية.

ولأجل ممارسة الاختصاص القمعي، تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بعدة وسائل،

(61) انظر قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

C. Const. n°88-248 DC du 17 janvier 1989, note B. Genevois, RFDA, n°5, 1989, p. 215. Le Conseil constitutionnel a consacré la constitutionnalité des sanctions administratives, même lorsqu'aucun lien préalable n'existe entre l'administration et le particulier, en «considérant que le principe de la séparation des pouvoirs non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée et exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis».

(62) انظر قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

C. Const. n° 89-260, DC du 28 juillet 1989, 6<sup>ème</sup> cons.

منها سلطة التحقيق التي تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه، وفي هذه النقطة تجب التفرقة بين التحقيقات غير القسرية التي تتمثل في الدخول إلى محلات المؤسسة المعنية، وفحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات<sup>(63)</sup>، وبين التحقيقات القسرية التي تشبه التحقيقات التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية والتي لا تتوقف فقط عند المعاينة، لكنها تتعدى إلى البحث عن المخالفات، فهذه التحقيقات تشمل التفتيش والحجز<sup>(64)</sup>.

وفي هذا الإطار نجد أنّ القانون الفرنسي قد أخضعها لشروط تضمن حماية الحقوق الأساسية للشخص المعني، فالتحقيقات التي يقوم بها أعوان مجلس المنافسة أو الأعوان المكلفون بذلك مرخصة من قبل القاضي، وتكون محدّدة في الزمان والمكان والأشخاص، ويجب كذلك أن تكون مبرّرة<sup>(65)</sup>.

وفي الجزائر، فإنّ سلطة التحقيق القسرية الممنوحة لمجلس المنافسة بمقتضى المادة (51) من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة لم يقابلها أي ضمانات من بين تلك التي أحاطت هذا الإجراء في القانون الفرنسي، فالمقرر الذي يعينه مجلس المنافسة يمكنه فحص أي وثيقة، أو استلامها حيثما وجدت ومهما تكن طبيعتها وحجز المستندات، وهذه السلطات الاستثنائية تتم خارج رقابة القاضي العادي، وهي تمس مباشرة الضمانات الأساسية للشخص المتابع.

(63) المادة (55) من القانون رقم 10-2001، المؤرخ في 03 جويلية/ يوليو 2001، المتعلق بقانون المناجم، ج ر، العدد 35، صادر سنة 2001، والمادة (2/37) من المرسوم التشريعي رقم 10-93، المؤرخ في 23 ماي/ مايو 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق؛ المواد (141 إلى 144) من القانون رقم 01-2002، المؤرخ في 05 فيفري/ فبراير 2002، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر، العدد 08، لسنة 2002؛ المادة (57) من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت/ أغسطس 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق؛ المادتان (108 و 109) من الأمر رقم 11-03، المؤرخ في 26 أوت/ أغسطس 2003 المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق.

(64) المادة (51) من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية/ يوليو 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق؛ كذلك المواد (121 إلى 126) من القانون رقم 03-2000، المؤرخ في 05 أوت/ أغسطس 2000، المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مرجع سابق، وردت تحت عنوان «بحث ومعاينة المخالفات».

(65) المادة (450) فقرة 2 من القانون التجاري الفرنسي. للتدقيق في الموضوع، انظر:

R. Zouaïmia, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Edition Houma, Alger, 2005, pp.92,93.

## الفرع الثاني

### استحواد السلطة التنفيذية على الاختصاصات الطبيعية لهيئات الضبط

إن اختصاصات كل هيئة ضبط يمكن إسنادها إلى بعض المصالح الوزارية حيناً، أو إلى هيئات قضائية، سواء متخصصة أو لا حيناً آخر، وفي حالة ثالثة إلى هيئات استشارية، وأخيراً إلى مؤسسات عامة، ويؤكد على أن هذه المهام إدارية، ولكن تقترب بوظيفة قضائية<sup>(66)</sup>.

ونظراً لتعدد وظائف هذه الهيئات - تنظيمية، استشارية، قمعية - فإن فكرة الضبط الاقتصادي وحدها الكافية لاستيعاب هذه الوظائف، فالضبط هو المهمة التي بموجبها يُقام التوازن بين حقوق والتزامات كل طرف في السوق، وهذا هو التوازن المراد من طرف القانون - دور الدولة -، وذلك باحترام قواعد السوق بين الأعوان الاقتصاديين<sup>(67)</sup>، ومن أجل تحقيق هذا التوازن، يقتضي تجمع عدة وسائل متفرقة أصلاً بين عدة هيئات في يد هيئة واحدة.

وهذا التجمع في المهام يسمح للهيئة الإدارية المستقلة بمراقبة كل جوانب القطاع المكلفة بضبطه عكس الرقابة القضائية، أو الإدارية التقليدية، ففي هاتين الحالتين الأخيرتين، فإن فكرة الفصل بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية، والفصل بين مهام المتابعة والتحقيق، والحكم، يتطلب تدخل عدة هيئات وباختصاصات مختلفة، وعلى ضوء هذه الاختصاصات، وتحت غطاء الفعالية، فإن القانون منح لهذه الهيئات اختصاصات متنوعة، فتمتلك لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، وسلطة ضبط البريد والاتصالات السلكية واللاسلكية باختصاصات تنظيمية، استشارية، تحكيمية، وأخيراً اختصاصات قمعية.

لكن غالباً ما تتدخل السلطة التنفيذية للحد من الاختصاصات الممنوحة لهذه الهيئات:

- فيما يخص منح الرخص والتراخيص للاستثمار في مجال خاضع للضبط الاقتصادي، غالباً ما تتدخل السلطة التنفيذية في شأن هيئات الضبط، ليصبح هذا الاختصاص موزعاً بينها وبين الوزير المكلف بالقطاع. ونذكر على سبيل

(66) M. Gentot, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, Paris, 1991, p. 99.

(67) H. Dumez et A. Jeunemaitre, Les institutions de régulation des marchés: études de quelques modèles de référence, RIDE, n°01, 1999, p. 12.

المثال، منح رخصة الاستثمار في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية التي تمنح بموجب مرسوم تنفيذي، وذلك بعد أخذ رأي سلطة ضبط القطاع<sup>(68)</sup>، وفي السياق نفسه في مجال التأمينات، يتمتع الوزير المكلف بالمالية بصلاحيات منح الاعتماد، وهذا حسب نص المادة (204) من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمين، وبناء على الشروط المحددة في المادة (218)، ويكون منح أو رفض الاعتماد بقرار معلل قانوناً وقابل للطعن أمام مجلس الدولة<sup>(69)</sup>.

– فيما يخص قطاع الكهرباء والغاز، يستحوذ الوزير المكلف بالقطاع على أهم الاختصاصات الضبطية التي من طبيعتها تعود لسلطة ضبط القطاع، فالترخيص للقيام بنشاط نقل الغاز وتوزيعه وكذا سحبه يبقى من الاختصاص الاستراتيجي للوزير<sup>(70)</sup>، بينما ينحصر اختصاص الهيئة في تحضير ودراسة ملفات المستثمرين في القطاع، وأن اختصاصها التنظيمي محدود في دراسة الجانب المالي فقط<sup>(71)</sup>.

إن هذه الحالة تجعلنا أمام عملية التسيير المباشر للقطاع من قبل الدولة، والشيء نفسه بالنسبة لقطاع الاتصالات الإلكترونية، فالمرشح لم يُعهد أي اختصاص تنظيمي لسلطة الضبط، رغم الحاجة إلى ذلك؛ نظراً لتقنية القطاع وحاجته لأنظمة دورية وتقنية<sup>(72)</sup>، وفي السياق نفسه، أصدر المشرع قانوناً يحد من الاختصاص التنظيمي الممنوح لمجلس النقد والقرض<sup>(73)</sup>.

وكما أشرنا آنفاً في قضية «أوراسكوم»، فإن الاستغناء عن الاختصاص القمعي لسلطة ضبط الاتصالات أدى إلى إهدار المال العام باللجوء إلى التحكيم التجاري الدولي في القضية ودفع تعويض لأوراسكوم، كما أن هناك جانباً آخر لا يقل أهمية في التعدي على اختصاصات هيئات الضبط، هو الإحالة إلى الأنظمة في مجال الضبط الاقتصادي،

(68) يكمن الإشكال القانوني في هذه النقطة في مدى اعتبار آراء وتوصيات سلطات الضبط إلزامية بالنسبة للوزير، وهذا بالطبع يرتبط بمدى استقلالية السلطة المتخذة للتوصية أو الرأي.

(69) المادة (218) من الأمر رقم 95-07، المتعلق بالتأمين المعدل والمتمم، مرجع سابق.

(70) المادة (72) من القانون رقم 02-01، المؤرخ في 5 فيفري/ فبراير 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات، مرجع سابق.

(71) المادة (115) من القانون رقم 02-01، المرجع السابق.

(72) N. BERRI et A. AISSAOUI, Quel avenir pour la régulation indépendante en Algérie!, in Effectivité de la norme juridique, Mélanges en l'honneur du Professeur Rachid Zouaïmia, éd. Berri, 2019, p. 90

(73) القانون رقم 10-17، المؤرخ في 11 أكتوبر 2017 المعدل والمتمم للأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية، العدد 57، صادر في 12-10-2017.

سواء لإحداث جهاز جديد، أو منح اختصاصات منظمة بموجب نصوص تطبيقية، فبعض النصوص التطبيقية لم يُصادق عليها إلا بعد مرور فترة طويلة من الزمن، وهذا لا يخدم تقنية الضبط الاقتصادي الذي يتسم بالمرونة والسرعة.

وبالنظر إلى الجانب العملي والوظيفي فإن الدولة تستغني عن السلطات الضبطية لتحتمك إلى منطقتها التقليدية، وهذا الأمر عادي بالنظر إلى الاستقلالية الخيالية التي تتمتع بها هذه الأجهزة

## المطلب الثاني

### ضرورة استقلال القضاء في إنجاح

### عملية الضبط المستقل للاستثمار

يعتبر القاضي عنصراً مهماً في عملية الضبط المستقل؛ لأنه يُراقب أعمال هيئات الضبط، ونتيجة لذلك فهو مهم في استقطاب الاستثمار الأجنبي، وبالتالي فإن استقلال القضاء يعد عاملاً إيجابياً في العملية الاستثمارية، رغم ولوج المستثمرين إلى التحكيم الدولي في منازعاتهم، إذ يتمثل الاستثمار بدولة معينة في إنشاء شركة في هذه الدولة المضيفة، وتتنافس هذه الشركة مع شركات أخرى من الحجم والطبيعة القانونية نفسها، علماً أن هذه الشركات تكون خاضعة لرقابة هيئة ضبط مستقلة، وهذه الأخيرة خاضعة بدورها للرقابة القضائية؛ إذا فإن الاستثمار الأجنبي يكون خاضعاً لرقابة قضاء الدولة المضيفة.

وتعد الرقابة القضائية جوهرية ومهمة بالنسبة لكل أعمال هيئات الضبط المستقلة؛ ذلك لعدم خضوعها لأية رقابة رئاسية ووصاية إدارية، ولضرورة إخضاعها للقانون أي لآليات الرقابة التي تتميز بها دولة القانون، فهي سلطات «مستقلة» إذًا، ولكن ذلك لا يعني بالضرورة الاستغناء عن رقابة القاضي على مجمل أعمالها.

إنّ معظم النصوص المنشئة للسلطات الإدارية المستقلة تمنح اختصاص النظر في قراراتها للقاضي الإداري (مجلس الدولة)، وبذلك يصبح القاضي الإداري هو القاضي الطبيعي للسلطات الإدارية المستقلة (الفرع الأول)، لكن استثناءً، تخضع بعض قرارات مجلس المنافسة للقاضي العادي (مجلس قضاء الجزائر) (الفرع الثاني)؛ وذلك ليكون قانون الضبط مجالاً خصباً لإعمال مبدأ ازدواجية القضائية.

## الفرع الأول

### القاضي الإداري: قاضٍ طبيعي لأعمال هيئات الضبط المستقلة

خوّل المشرع الجزائري حق النظر والفصل في الطعون المقدمة ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة لمجلس الدولة، وذلك بموجب القوانين الخاصة المنشئة والمنظمة لهذه الهيئات. وهكذا، ففي المجال المصرفي تخضع القرارات الصادرة عن اللجنة المصرفية للطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الدولة، وذلك بناءً على نص المادة (107) من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض، كما تنص المادة (17) من القانون رقم 04-18 المتعلق بالاتصالات الإلكترونية على أنّ الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط يكون أمام مجلس الدولة.

كذلك الأمر بالنسبة للجنة الضبط في مجال الكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات وكذا في المجال المنجمي، وكذلك الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن الغرفة التأديبية للجنة تنظيم ورقابة عمليات البورصة التي تكون خاضعة لرقابة مجلس الدولة... وكل هذا بناءً على نص المادة (9) من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق بمجلس الدولة، إلا أنّ القواعد التي يخضع لها الطعن، سواء من حيث ميعاد رفعه والآثار التي يرتبها، فهي تخرج عن القواعد العامة المطبّقة على المنازعات الإدارية، ويتحدد نطاق رقابة القاضي الإداري بإلغاء القرار المطعون فيه؛ حيث لا يختص مجلس الدولة إلا بإلغاء قرارات الهيئات الوطنية.

لكن الإشكال هو أنّ نص المادة (9) من القانون رقم 01-98 لا يُشير إلى السلطات الإدارية المستقلة، وأنّ الاختصاص القضائي يُنظم بموجب قانون عضوي، وأنّ النصوص التي تمنح هذا الاختصاص لمجلس الدولة هي قوانين عادية، وبالإضافة إلى ذلك فإنّ اختصاصات مجلس الدولة لا تتعدى حدود إلغاء القرار، غير أنّنا نسأل عن القرارات التي يشوبها عيب اللامشروعية (بما أنها قرارات إدارية)، فالمتقاضي من حقه طلب التعويض عن هذه القرارات.

إنّ أساس اختصاص القاضي الإداري يدرس على مستوى الطبيعة الإدارية للهيئة (المعيار العضوي) وليس على مستوى طبيعة القرارات التي تصدرها (المعيار المادي).

ففيما يخص غياب مفهوم السلطات الإدارية المستقلة في تعداد المادة (9) من القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات وتنظيم وسير مجلس الدولة، يرى الفقه أنّ المجلس لا ينعقد اختصاصه إلا إذا أدرجنا «السلطات الإدارية المستقلة» ضمن الهيئات الوطنية التي نصت عليها المادة (9).

ويبقى الإشكال مطروحاً بالنسبة لمسألة عدم دستورية النصوص التي تمنح لمجلس الدولة اختصاص النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات السلطات الإدارية المستقلة، بما أنّها قوانين عادية، فمن المعترف به قانوناً أنّ القوانين العادية ليست في المرتبة نفسها مع القوانين العضوية، وقد اعترف بذلك المجلس الدستوري الجزائري في عدة قرارات.

وحيث يصيب القرارات التي تتخذها سلطة معينة عيب في أحد أركانها، أو شروط صحتها، فإنّ هذا القرار يكون باطلاً، ولا يملك قاضي الطعن حينئذٍ إلاّ إجابة الطاعن إلى طلبه بالحكم بإلغائه. ومن الناحية التطبيقية، يطرح هذا النوع من الإلغاء إشكالاً، خاصة إذا كان المتعامل معاقباً دون أساس من قبل سلطة الضبط، فهل يمكن له طلب التعويض إذا كان قرار السلطة غير مشروع؟

تعتبر دعوى التعويض التي يرفعها المتقاضي المتضرر ضد قرار غير مشروع، دعوى مسؤولية سلطة الضبط، ويجب - إلى جانب توفر ركني الضرر والخطأ - وجود علاقة سببية، على عكس دعوى الإلغاء، ففي دعوى التعويض لا يكفي القاضي بإلغاء القرار حالة ثبوت عدم مشروعيته، إنّما يصلح أو يعدله بالشكل الذي يراه معقولاً، وهنا تكمن أهمية دعوى التعويض.

إنّ التشريع الجزائري لا يكرّس دعوى التعويض بصفة آلية، عكس المشرع الفرنسي، خاصة بعد دخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد حيز التنفيذ، فلا نجد أي أثر لدعوى التعويض أمام مجلس الدولة، ولقد كان هذا ممكناً في قانون الإجراءات المدنية القديم (المادة 276)، وذلك من خلال رفع دعوى التعويض أمام الجهة المختصة نفسها بالإلغاء لارتباط العريضة الأولى بالثانية.

فهيئات الضبطية هي «هيئات شبه قضائية»، تفصل في النزاعات وتعاقب الأعوان الاقتصاديين، أما الاختصاصات القضائية الواسعة فيملكها القاضي؛ فالاختصاصات القضائية الممنوحة لهيئات الضبطية المستقلة هي اختصاصات استثنائية ومحدودة بالنصوص التشريعية، فإذا لم يمنح لها النص الاختصاص، فالاختصاص إذن يرجع للقاضي.

ومثال ذلك أنّه لا يمكن لهيئات الضبطية المستقلة أن تأمر بإصلاح الأضرار التي تلحق الأعوان، والقاضي فقط هو من يمكنه الحكم بالتعويض وإصلاح الأضرار، ومن أجل تقدير التعويض يمكن للقاضي أن يستعين بمعاينات هيئة الضبطية المستقلة أو يعاين بنفسه، وفي هذا السياق تنص المادة (48) من الأمر المتعلق بالمنافسة على أنّه: «يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضرراً من ممارسة مقيدة للمنافسة وفق

مفهوم أحكام هذا الأمر، أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة، طبقاً للتشريع المعمول به»، وقد قررت لجنة ضبط البريد والاتصالات: «عدم اختصاصها بالنظر في مسائل القانون الخاص بالعقود، فهي من الاختصاص المانع للقاضي العادي»، لكن بعد مدة قصيرة ذهبت عكس ذلك، فقررت دفع مبالغ مقابل الخسارة التي لحقت أحد الأعوان والريح الذي فاته.

أما بالنسبة للحل الذي يمكن تقديمه في غياب نص قانوني واضح، ورغم غياب مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، فهو ما نص عليه المشرع في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، من أنه للمتعاقل أن يتقدم بطعنين: الأول بالإلغاء أمام مجلس الدولة، والثاني لإصلاح الأضرار والتعويض أمام المحكمة الإدارية في الجزائر العاصمة التي يمكن لها إرسال هذا الطلب الفرعي إلى مجلس الدولة أو إرساله للملف كاملاً<sup>(74)</sup>.

وفي فرنسا حسم المشرع الوضع بنصه على إمكانية الحصول على تعويض، وأيضاً نظراً لعدم تمتع بعض السلطات بالشخصية المعنوية، فإن الدعوى تتم ضد الدولة مباشرة. وأما بالنسبة للبعض الآخر، فقد أخضع رقابة قراراتها لمبدأ الازدواجية، فالقرارات التي تخص العلاقات الخاصة والعقود (خاصة عقود الربط البيئي) تخضع للقاضي العادي، أما القرارات التي تتخذ تطبيقاً لامتيازات السلطة العامة فإنها تخضع لرقابة القاضي الإداري.

## الفرع الثاني

### رقابة القاضي العادي على أعمال مجلس المنافسة

تشكل القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة استثناءً من القاعدة العامة، حيث نُقل هذا الاختصاص من القاضي الإداري إلى القاضي العادي، حيث ينص القانون على أنها تعود لاختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة الذي يفصل في المواد التجارية<sup>(75)</sup>، وذلك رغم أن القانون يعتبر مجلس المنافسة هيئة إدارية بصفة صريحة.

ويعود هذا الاستثناء إلى كون هذه النقل مستوحى من القانون الفرنسي، فقد أعطى المشرع الفرنسي هذا الاختصاص لمحكمة استئناف باريس (القضاء العادي)، بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة (سلطة المنافسة حالياً)، ولقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي خروج المشرع عن القواعد التقليدية في توزيع الاختصاص القضائي؛ لأن

(74) المادتان (809 و813) من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

(75) المادة (63) من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.

القضاء العادي في فرنسا يختص ببعض المنازعات الإدارية وفقاً للفكرة التقليدية بأن القاضي العادي هو حصن الحريات الفردية، وأنه يُعتمد على مبدأ الازدواجية القضائية (ليس فقط في قرارات سلطة المنافسة) في مادة الضبط الاقتصادي (مثل قرارات سلطة ضبط الاتصالات ولجنة تنظيم عمليات البورصة)<sup>(76)</sup>.

ولم يول المشرع الجزائري اهتماماً خاصاً بالضمانات القانونية التي اعتمدها المشرع الفرنسي في عملية نقل الاختصاص، مثل وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة في حالة الطعن ضدها أمام مجلس قضاء الجزائر، وهذا ما يُبين أنّ المشرع الجزائري يعتمد على نقل انتقائي للتشريعات الأجنبية.

وتنصّ المادة (1/63) من الأمر رقم 03-03 على أنه: «تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية، من الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة، وذلك في أجل لا يتجاوز شهراً واحداً ابتداءً من تاريخ استلام القرار».

وتنصّ الفقرة الأولى من المادة (L. 8-464) من التقنين التجاري الفرنسي على أنه: «تُبلّغ قرارات مجلس المنافسة المذكورة في المواد (L.464-1 و L.464-2 و L.464-3 و L.464-5 و L.464-6) إلى الأطراف المتخاصمة، وإلى الوزير المكلف بالاقتصاد الذين يستطيعون - في أجل مدته شهر واحد - تقديم طعن إلغاء أو تعديل أمام محكمة استئناف باريس».

يُفهم من هاتين المادتين أنّ قرارات المجلس المتعلقة بالمضمون (كالقرار بعدم قبول الإخطار، وعدم متابعة الإجراءات، وتسليط العقوبات، وتوجيه الأوامر إلى المعنيين بالأمر)، تكون قابلة للطعن لإلغائها أو لتعديلها، في أجل مدته شهر واحد، ابتداءً من تاريخ تبليغها أو من يوم استلامها، أمام هيئة قضائية مختصة للنظر في هذه الطعون، من قبل الأطراف المعنية والمتخاصمة أمام المجلس أو من الوزير المختص أو ممثله<sup>(77)</sup>.

أما فيما يخص نطاق رقابة القاضي على قرارات المجلس، فيملك سلطة إلغاء قرارات المجلس (أو سحبها أو إبطالها)؛ لكونها قرارات غير شرعية وغير مطابقة لأحكام قانون

(76) حول موضوع تحويل الاختصاص القضائي من القاضي الإداري إلى القاضي العادي في مجال السلطات الإدارية المستقلة، انظر قرار مجلس الدولة الفرنسي:

Cons.const., 23 janvier 1987, Déc., n° 86-224., consid. n° 17, in L. Favoreu et L. Philip, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, op.cit., pp.701-702.

(77) ليلى ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجالين المالي والاقتصادي، جامعة بجاية، الجزائر، يومي 23 و24 ماي/مايو 2007، ص 272.

المنافسة، وأنّ الوسائل المستعملة في إطار هذه المراقبة لا تختلف عن الوسائل المستعملة في إطار الطعون من أجل تجاوز السلطة في القانون الإداري، فالقاضي يراقب، من جهة الشرعية الخارجية لقرارات مجلس المنافسة: يراقب أن المجلس لم يتعد اختصاصه ولم يتجاوز صلاحياته، ويراقب أن المجلس لم يخالف مبادئ المواجهة وحقوق الدفاع وقواعد المحاكمة العادلة، وأنه احترم القواعد الشكلية المتعلقة بقراراته، وخاصة فيما يتعلق بتسببها بصفة تسمح بممارسة هذه الرقابة.

ومن جهة أخرى، يراقب القاضي الشرعية الداخلية لقرارات المجلس المطعون فيها أمامه: إن كان المجلس لم يرتكب خطأ في تطبيق أحكام قانون المنافسة، وفي التحليل الاقتصادي الذي بني عليه هذا التطبيق للقانون، ويراقب أيضاً إن كان المجلس قد كيّف الوقائع تكييفاً صحيحاً، ولم يرتكب خطأ في تقديرها وتطبيق القانون، وخاصة فيما يتعلق بتحقيق مبدأ التناسب والملاءمة بين الفعل المرتكب والجزاء المسلط<sup>(78)</sup>.

كما يملك القاضي سلطة تعديل قرار المجلس (أو مراجعته أو تغييره)، ويمارس سلطاته حتى بعد إلغاء القرار، وهذا ما يعبر عنه قانوناً بمنازعات القضاء الكامل، ففي هذا الشأن يمكن له أن يأمر بوضع حد للإخلال بالمنافسة، كما يُمكن أن يأمر بإلغاء الإجراءات التحفظية التي أمر بها المجلس أو تعديلها.

فالقضاء مهم في عملية الضبط المستقل؛ نظراً لإمكانية القاضي في رقابة هيئات الضبط واتخاذ قرارات من شأنها تغيير مسار الاقتصاد الوطني خاصة في المجال المالي، فالقاضي يعتبر ضابطاً لهيئات الضبط. لهذا، فغياب استقلالية القاضي يؤثر سلباً على عملية الضبط، وما ينتج من عدم تأمين الاستثمار وفرار المستثمرين الأجانب. والمعرفة المسبقة بأنّ القضاء غير مستقل لا تخدم الاستثمار، ولا تجلب المستثمرين في القطاعات الخاضعة لتقنية الضبط.

وما يُعاب على القضاء الجزائري هو رقابته من قبل السلطة التنفيذية، واستحواد هذه الأخيرة على قيادة المجلس الأعلى للقضاء الذي يُسيّر الحياة العملية للقضاة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالاستقلالية لها معيار وظيفي؛ إذ لا بد للقاضي أن يكون على دراية بالمجالات التقنية والتحلي بالخبرة، والقاضي الذي لا يفقه في مجال الاتصالات أو الإنترنت أو المنافسة لا يمكن له إصدار قرارات صائبة من دون تكوين لائق في هذه المجالات الحساسة.

(78) أعمار لخضاري، إجراءات الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، الجزائر، يومي 23 و24 ماي/مايو 2007، ص 263.

لهذا، لابد من منح الاستقلالية العضوية للقضاة، عن طريق تخويلهم صلاحية تسيير المجلس الأعلى للقضاء، وإبعاد السلطة التنفيذية عن إدارة المجلس، ومنح الاستقلالية الوظيفية بتمكين القضاة من تكوين لائق في المجالات التقنية وإعمال مبدأ التخصص في المجال القضائي<sup>(79)</sup>.

(79) نظراً لحدائثة موضوع الضبط الاقتصادي في الجزائر، فإن عدداً هائلاً من قضايا الضبط لم تلق صدق من قبل القضاء الجزائري (والسبب راجع إلى نقص التكوين التقني للقضاة). ولقد قام مجلس الدولة الجزائري بإصدار قرار في مجال الضبط الاقتصادي (مجال الاتصالات) اكتفى فيه بالتذكير بالقواعد العامة في المسؤولية الإدارية، وكذا حول احترام المواعيد لإخطار المجلس دون إثارة موضوع الدعوى. انظر: قرار مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، مؤرخ في 26-11-2008، قضية أوراسكوم تيليكوم الجزائر ضد سلطة ضبط الاتصالات السلوكية واللاسلكية (قرار غير منشور). للاطلاع على قرارات مجلس الدولة ومجلس المنافسة الجزائري، انظر: عز الدين عيساوي، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 399-401.

## الخاتمة:

لدراسة قانون الضبط الاقتصادي في الجزائر، استلزم منا الأمر القيام بعدة مقارنات مع التشريعات الغربية خاصة الفرنسية منها، نظراً لحدثته في الجزائر، فقد ظهر عن طريق ظاهرة التقليد التي يعتمدها المشرع الجزائري مراراً وتكراراً، وبالطبع فإنه لا يمكن الكلام عن قانون الضبط من دون الحديث عن السلطات الإدارية المستقلة التي تضطلع بمهمة الضبط، وللقيام بذلك منح لها المشرع عدة صلاحيات كانت أغلبها تتمتع بها السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وهذا ما أدى بالفقه إلى تكييفها في بعض الأحيان كأنها أجهزة قضائية، والأمر المتفق عليه هو أنها تتمتع بامتيازات السلطة العامة (كالسلطة التنفيذية).

لكن الإشكال والعائق الحقيقيين الذين يراودان هذه الأجهزة في القانون الجزائري يكمنان في استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، فقانون الضبط وهيئات الضبط يلازمان الديمقراطية الحديثة، فلا يُعقل نجاحها في دول لا تتمتع بديمقراطية حقيقية، بالإضافة إلى ذلك لا مجال للحديث عن ضبط مستقل في غياب عدالة مستقلة، فنجاح الأول مرهون بتخصص وباستقلالية الثاني، وهذا غائب في الجزائر.

فالسلطات الإدارية المستقلة لا يُمكن لها أن تقوم بمهمتها بأحسن وجه في إطار نظام سياسي وإداري ممرکز، فمفهومه لا ينطبق على ثقافة إدارية مغايرة تماماً لمحيط ميلادها، ولا يمكن أن تتطور ما دامت الدولة لا تُحبذ ظهور مراكز جديدة لاتخاذ القرار في المجال الاقتصادي والمالي إلى جانبها.

إن التكريس الحقيقي لضبط الاستثمار لا يكمن فقط في الإشارة إلى تكريس أجهزة ضبط، بل لابد من منحها الآليات القانونية اللازمة لأداء مهامها كمستخلف للسلطة التنفيذية، فهي فرصة وضمانة للدول النامية لاستقطاب الاستثمار الأجنبي.

## المراجع:

### أولاً: باللغة العربية

#### 1- الكتب:

- عبد الرزاق السنهوري، الوجيز في شرح القانون المدني - أسباب كسب الملكية مع الحقوق العينية الأصلية المتفرعة عن الملكية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000.
- عبد الرحمن بن محمد بن خلدون، المقدمة، دار برتي للنشر، الجزائر، 2013.

#### 2- البحوث:

- أمير لخضاري، إجراءات الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، يومي 23 و 24 ماي / مايو 2007.
- ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجال المالي والاقتصادي، جامعة بجاية، يومي 23 و 24 ماي / مايو 2007.
- منى بن لطرش، السلطات الإدارية المستقلة في المجال البنكي: مفهوم جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، حيدرة، الجزائر، العدد 2، سنة 2002.
- ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، حيدرة، الجزائر، العدد 1، السنة 2001.
- سفيان زوبيري، القيود الواردة على الاستثمار في ظل التشريعات الحالية: ضبط النشاط الاقتصادي أم عودة إلى الدولة المتدخل، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، الجزائر، العدد 1، سنة 2017، منشور على الرابط التالي: <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/56244>
- عز الدين عيساوي، السلطة القمعية في مواجهة أحكام الدستور، أعمال الملتقى الوطني حول سلطات الضبط الاقتصادي في المجال المالي والاقتصادي، جامعة بجاية، يومي 23 و 24 ماي / مايو 2007.

### 3- رسائل الدكتوراه:

- محمد الشريف كتو، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري: دراسة مقارنة بالقانون الفرنسي، رسالة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2005.
- نصيرة تواتي، ضبط بورصة القيم المنقولة: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013.
- عز الدين عيساوي، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2015.
- عقيلة دالي، الحماية المقررة للاستثمارات الأجنبية في الاتفاقيات الثنائية: التجربة الجزائرية نموذجاً، أطروحة دكتوراه، جامعة بجاية، الجزائر، 2018.

### ثانياً: باللغة الفرنسية

#### 1- الكتب:

- A.-S. Mescheriakoff, Droit public économique, PUF, coll. Droit fondamental, 1994.
- B. Du Marais, Droit public de la régulation économique, LGDJ, Paris 2000.
- D. Linotte et R. Romi, Services publics et droit économique, 4<sup>e</sup> éd., Litec, Paris, 2001.
- G. Pasterer, Le mimétisme, PUF, Paris, 1972.
- La Spina & G. Majone, Lo Stato regolatore, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Laget-Annamayer, La régulation des services publics en réseaux: Télécommunications et électricité, L.G.D.J, Paris, 2002.
- M. Gentot, Les autorités administratives indépendantes, Montchrestien, Paris, 2001.
- P. Delvolve, Droit public de l'économie, Dalloz, Paris, 1998.
- R. Zouaïmia,
  - Les AAI dans le secteur financier en Algérie, éd. Houma, Alger, 2005.
  - Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, éd. Houma, Alger, 2005.

## 2- رسائل الدكتوراه:

- G. Glamour, Intérêt général et concurrence : essai sur la pérennité du droit public en économie de marché, Thèse de Doctorat en Droit, Université Montpellier I, France, 2004.
- N. Berri, Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunications, Thèse de Doctorat en Droit, Université Mouloud Mammeri, Tizi-ouzou, Algeria, 2014.
- N. Hamrouchi, Le droit algérien entre mimétisme et créativité, Thèse de doctorat en droit, Université de Nice-Sophia Antipolis, France, 1990.

## 3- البحوث :

- A. Bockel, Le contrôle juridictionnel de l'administration, in G. Conac (s/ dir.), Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire – la vie du droit en Afrique, éd. Economica, 1979.
- B. Genevois, Le Conseil Constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse, à propos de la décision de C. Const. n° 89-260, DC, du 28 juillet 1989, RFDA, n° 04, 1989.
- B. Genevois, Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du CSA, RFDA, 1989.
- C. Teitgen-Colly,
  - Les autorités administratives indépendantes: histoire d'une institution, in C.-A. Colliard et G. Timsit (s/dir.), Les autorités administratives indépendantes, PUF, Paris, 1988.
  - Sanction administrative et autorités administratives indépendantes, LPA, Janvier 1990.
- G. Marcou, La notion juridique de régulation, AJDA, Paris, 2006.
- H. Dumez et A. Jeunemaitre, Les institutions de régulation des marchés: études de quelques modèles de référence, RIDE, n°01, 1999.
- J. Chevallier, Régulation et polycentrisme dans l'administration française, La revue Administrative, n° 301, 1998.

- J. Lefebvre, Un pouvoir réglementaire à géométrie variable, in. N. Decoopman, Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier, PUF, coll. Ceprisca, Paris, 2002.
- J. Rvero, Le Conseil d'Etat, Cour régulatrice », D, 1954. Ch. 157.
- J.-L. Autin, Du juge administratif aux autorités administratives indépendantes, RDP, 1988, n° 5.
- J.-Y. Cherot, Nouvelles observations sur la régulation: Le Conseil d'Etat, de la concurrence entre personnes publiques et personnes privées, in Mouvement du droit public, Mélanges Franck Moderne, Dalloz, Paris, 2004.
- L. Boy, Réflexion sur le droit de la régulation. (A propos du texte de M.-A. Frison-Roche), D, 2001, 3031.
- L. Favoreu, Le droit constitutionnel jurisprudentiel, RDP, n° 02, Paris, 1989.
- M.-A. Frison-Roche,
  - Définition du droit de la régulation économique, D, 2004.
  - Droit de la régulation, D. 2001.
  - Les déférentes définitions de la régulation, LPA, 1998, n° 82.
  - Les différentes définitions du droit de la régulation, in Colloque DGCCRF sur: La régulation: monisme ou pluralisme?, LPA, n° 83, 1998.
- M.-C. Belmihoub, Dérèglementation dans les activités de réseaux: l'apport des nouvelles régulations économiques, Revue Idara, l'École Nationale d'Administration, Hydra, Alger, n° 21, 2001.
- N. Berri et A. Aissaoui, Quel avenir pour la régulation indépendante en Algérie!, in Effectivité de la norme juridique, Mélanges en l'honneur du Professeur Rachid Zouaïmia, éd. Berri, 2019.
- N. Berri,
  - L'ordre réglementaire: Essai sur l'émergence d'un concept, RARJ, n°1, 2015, <https://www.asjp.cerist.dz/en/article/56630>.

- Les mesures équivalent à une expropriation indirecte, colloque national sur Le CIRDI, 50 ans de pratique, Université de Béjaia, décembre 2017.
- P. Delvolve, Le Conseil d'Etat, régulateur de l'ordre juridictionnel administratif, in Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges Daniel Labetoulle, Dalloz, Paris, 2006.
- R. Khelloufi, Problématique de la déréglementation des services publics: approches juridique, Les cahiers du CREAD, n° 64, 2003.
- R. Zouaimia,
  - L'ambivalence de l'entreprise publique en Algérie, RASJEP n° 1, 1989.
  - Le droit économique dans la régulation en Algérie, RASJEP n° 1, mars 1990.
  - Les aides de l'Etat aux entreprises publiques économiques: une entrave au principe de libre concurrence?, Revue académique de la recherche juridique, Univ. Béjaia, Algeria, Vol. 15, n° 1, 2017.
  - Les fonctions arbitrales des autorités administratives indépendantes, in Mélanges en l'honneur du Professeur Mohand Isaad, éd. AEJD, Alger, 2011.
  - Réflexion sur le pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes, Revue critique de droit et sciences politiques, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, n° 2, 2011.
- S. Braconnier, La régulation des services publics, RFDA, Paris, 2001.
- Y. Gaudemet, Les actions administratives informelles, RIDC, 1994.

## المحتوى:

الصفحة	الموضوع
593	الملخص
594	المقدمة
596	المبحث الأول: هيئات الضبط الاقتصادي في عملية الاستثمار الأجنبي
598	المطلب الأول: ارتباط مفهوم الضبط بإنشاء هيئات الضبط الاقتصادي
598	الفرع الأول: ظهور هيئات الضبط عن طريق التقليد القانوني
599	أولاً: استقبال النظام الليبرالي
600	ثانياً: التقليد القانوني لهيئات الضبط المستقلة
602	الفرع الثاني: مدى تطابق مفهوم هيئات الضبط المستقلة مع الثقافة الإدارية الجزائرية
603	المطلب الثاني: هيئات الضبط المستقلة هل هي ضمانة لجلب الاستثمار الأجنبي؟
603	الفرع الأول: انفراد الدولة في ضبط الاستثمار
604	أولاً: الإبقاء على عمومية وملكية رأسمال المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي
605	ثانياً: تكريس قواعد من شأنها الحد من جلب الاستثمار الأجنبي - حق الشفعة
607	الفرع الثاني: إشكالية استقلالية هيئات الضبط
608	أولاً: الاستقلالية من الناحية العضوية
609	ثانياً: الاستقلالية من الناحية الوظيفية

الصفحة	الموضوع
611	المبحث الثاني: إشكالية تقبل فكرة الضبط المستقل - محدودية اختصاصات هيئات الضبط المستقلة في تفعيل الاستثمار واستقطابه
611	المطلب الأول: تغليب منطق الضبط الكلاسيكي - تدخل الدولة في ضبط الاستثمار
612	الفرع الأول: الاختصاصات الطبيعية لهيئات الضبط المستقلة
612	أولاً: الاختصاصات الرقابية
612	1. رقابة الدخول إلى السوق
614	2. الاختصاص التنظيمي
616	ثانياً: الاختصاصات التنازعية
616	1. الاختصاص التحكيمي
617	2. الاختصاص القمعي
621	الفرع الثاني: استحواد السلطة التنفيذية على الاختصاصات الطبيعية لهيئات الضبط
623	المطلب الثاني: ضرورة استقلال القضاء في إنجاح عملية الضبط المستقل للاستثمار
624	الفرع الأول: القاضي الإداري: قاضٍ طبيعي لأعمال هيئات الضبط المستقلة
626	الفرع الثاني: رقابة القاضي العادي على أعمال مجلس المنافسة
630	الخاتمة
631	المراجع

