

## الرقابة القضائية على سلطات الضبط القطاعية في الجزائر

لمياء شعوة  
كلية الحقوق  
جامعة قسنطينة 1

### ملخص:

تهدف هذه الدراسة لعملية الرقابة القضائية إلى إبراز هذه الصورة من خلال تبيان طبيعة العلاقة بين القاضي و سلطات الضبط و كذا القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط من حيث قواعد الاختصاص و الإجراءات ، و من حيث طبيعة و مجال رقابة القاضي.

و هذا لأجل معرفة ما مدى مسايرة النصوص القانونية للتطور الاقتصادي الحاصل في الجزائر و بالخصوص القوانين التي تحكم سلطات الضبط القطاعية على أساس وجود مقاربة وظيفية بين القاضي و سلطة الضبط في توقيع الجزاء.

**الكلمات المفتاحية:** الرقابة القضائية - سلطة الضبط - قطاعية - منازعات - توقيع الجزاء.

### مقدمة:

إن ظاهرة تحرير النشاط الاقتصادي التي اعتمدت من طرف السلطات العمومية منذ 20 سنة تقريبا دخلت في منعرج جديد مع إلغاء و فك الاحتكارات المضروبة على كل القطاعات التي كانت تعتبر بأنها تمثل مرافق عامة حيث تم اعتماد القانون المؤسس للإصلاحات الاقتصادية في الجزائر و يتعلق الأمر بقانون النقد و القرض لسنة 1990 الذي يصبح بموجبه قطاع البنوك و المؤسسات المصرفية لا يشكل احتكارا

### Abstract:

This study of judiciary control process aims to shed light on this mechanism through clarifying the nature of the relationship between the judge and regulation authorities, also the general rules for regulation authorities' disputes considering the competence rules and procedures, and considering the nature and the scope of judge control.

All what precedes is to know the scope of the legal texts accompaniment to the economic development achieved in Algeria, especially the laws that rule the sectorial regulation authorities on the basis of the existence of functional approach between the judge and the regulation authority in imposing punishment.

**Keywords:** judiciary control – Regulation authority – sectorial – disputes - imposing punishment.

لفائدة الدولة و كذلك قطاع الإعلام في نفس الشيء الذي تم فتحه ميدانيا لاستثمار الخواص بالإضافة إلى جملة من القطاعات الأخرى ، لذا فإنه و من بين المتطلبات الكثيرة ذات الصلة بعملية الانتقال من الدولة المحسنة l'état providence إلى الدولة الضابطة l'état régulateur هو ضرورة وضع قواعد تهدف إلى بناء اقتصاد السوق و متابعة التصرفات المضرة بها و كذلك كل ممارسة منافية لمبدأ المنافسة الحرة الأمر الذي استدعى المشرع أن يعتمد هياكل متخصصة للقيام بالتأطير الفعال للسوق و المتمثلة في " سلطات الضبط القطاعية " les autorités de régulation sectorielles التي تعود في البداية إلى التجربة الأمريكية ، ثم انتقلت إلى أوروبا و أخيرا إلى الجزائر و ذلك تحت ادعاء بأن الأصناف القانونية أصبحت عاطلة حيث تتمتع هذه السلطات بالعديد من الصلاحيات في مجال التنظيم و الترخيص ، التحقيق و الرقابة و كذلك سلطة توقيع الجزاء و من أجل ضمان التأطير القانوني لعمل هذه الهيئات نجد أنها تخضع للرقابة القضائية و التي لا تتعارض مع استقلالية هذه الهيئات ، ذلك أن هدف هذه الرقابة القضائية هو المحافظة على الحقوق و الحريات و ضمان حقوق الدفاع و رقابة شرعية قرارات هذه السلطات<sup>(1)</sup> رغم أنه و إذا كان مبدأ خضوع سلطات الضبط لرقابة القاضي لا يثير أية صعوبات في حد ذاته إلا أنه يطرح مشاكل و تعقيدات عديدة و عليه تتبادر إلى أذهاننا إشكالية يمكن بلورتها في السؤال التالي: ما هي مكانة القاضي في إطار الوضعية الجديدة للدولة ؟

### أولا: طبيعة العلاقة بين القاضي و سلطات الضبط:

تتمتع سلطات الضبط بصلاحيات شبيهة قضائية واسعة ، و في المقابل فإن المشرع أخضع قراراتها لرقابة القاضي و الذي بإمكانه إلغائها أو تعديلها ، و من ثم مشاركته غير المباشرة في الوظيفة الضبطية ، و عليه كيف يمكن فهم طبيعة هذه العلاقة المعتمدة ؟ هل هي مجرد توزيع جديد للأدوار و الاختصاصات في إطار الدور الجديد للدولة ؟ و بالتالي فإن هذه العلاقة لا تعدو أن تكون مجرد تعاون و تبادل<sup>(1)</sup> ؟ أم أن الأمر يتعدى مجرد التكامل إلى تنازع و تنافس صريح<sup>(2)</sup> خصوصا أن إنشاء سلطات الضبط أعاد النظر في طبيعة و مجال اختصاص القاضي في المسائل الاقتصادية ؟

1) علاقة تكاملية تبادلية: من وجهة نظر أولية ، يمكن القول بوجود علاقة تكاملية بين كل من القاضي و سلطات الضبط ، ذلك أن المشرع فصل بصورة صريحة بين طبيعة مهام كل منهما ؛ ففيها يهدف دور سلطات الضبط إلى حماية المنافسة و النظام العام الاقتصادي ، فإن دور القاضي يهدف إلى حماية المتنافسين ذاتهم و تعويضهم عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بهم في السوق و هو اختصاص لا تختص به سلطات الضبط ، و أخيرا يمكن القول أنه و رغم اختلاف الدورين فإنه لا يمكن الفصل بينهما ، ذلك أنه و رغم الحدود التي تفرضها طبيعة الدورين إلا أن المشرع أوجد جملة آليات تبادلية تكاملية بين القاضي و سلطات الضبط تتجلى في:

أ - مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية: مبدئيا نجد أن المشرع فصل بين دور القاضي ( الدفاع عن حقوق المتعاملين عن طريق تقييم التعويض و إصلاح الضرر ) و دور سلطات الضبط المتمثل في الدفاع عن شرعية المنافسة و حماية النظام العام الاقتصادي و هو ما كرسه المشرع صراحة من خلال قانون المنافسة ، أين حصر مهام مجلس المنافسة في ضمان السير الحسن للمنافسة ، في حين أن إصلاح الضرر الناتج عن ممارسة مقيدة للمنافسة يعود للقاضي ، إذ يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا عن ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة طبقا للتشريع المعمول به<sup>(3)</sup>.

و من ثم فإن العقوبات المالية ( الغرامات ) الناتجة عن الممارسات المقيدة للمنافسة لا تعتبر تعويضا لصالح المتضررين من هذه الممارسات بل هي غرامات مستحقة نتيجة الإضرار بالمنافسة و النظام العام الاقتصادي و من ثم يمكن وصفها بأنها ديون مستحقة للدولة ( الخزينة العمومية ).

و عليه ، فإن وظيفة الضبط هي اختصاص أصلي لسلطات الضبط و لا يمكن للقاضي التدخل بصفة مباشرة و ذلك بالنظر إلى أنه:

- لا يمكن للقاضي إخطار نفسه بنفسه ؛

- لا يمكن الحكم إلا في المسائل التي يخطر بها ؛  
- لا يمكنه الحل محل سلطات الضبط باتخاذ قرارات فردية كمنح الاعتمادات و التراخيص ؛  
- لا يمكنه باء علاقات حوار و إعلام مباشرة و متبادلة مع المتعاملين كما هو الحال بالنسبة لسلطات الضبط.

و في المقابل ، فإن الصلاحيات شبه القضائية لسلطات الضبط و خاصة سلطات العقاب لا تعدو أن تكون مجرد استثناء و ذلك رغم عملها بنفس الضمانات و الإجراءات القضائية ، إضافة إلى تركيبها القضائية و الجماعية إلا أن قراراتها تبقى إدارية و ليست قضائية و أن الاختصاص القضائي يعود في الأخير إلى القاضي.

و عليه يمكن في مرحلة أولى قبول تدخل القاضي المكمل لسلطات الضبط ذلك لأنه يستمد من محدودية السلطات شبه القضائية لهذه السلطات(4).

هذا و يشارك القاضي في الوظيفة الضبطية أولا بصفته مراقبا لسلطات الضبط(5) و هي مهمته الطبيعية و العادية بالنظر في الطعون المقدمة ضد قراراتها. إن اللجوء إلى القاضي في إطار الضبط و بصفة عامة فإن رقابة القاضي تهدف إلى ضمان احترام سلطة الضبط للإجراء الصحيح في عملية اتخاذ القرار و خاصة حقوق الدفاع. و من هذه الزاوية فإن التدخل الرقابي للقاضي يمكن أن يكيف على أنه مشاركة غير مباشرة في وظيفة الضبط.

من جهة أخرى ، يمكن للقاضي المشاركة عن طريق إشكال آخر ، بمبادرة من سلطات الضبط ذاتها ، و هذا في حال عدم احترام قراراتها شبه القضائية المتضمنة تطبيق تدابير تحفظية. ففي القانون الفرنسي مثلا ، يمكن لرئيس المجلس الأعلى للسمعي البصري أن يطلب من مجلس الدولة الفصل بواسطة أمر قصد إصدار إنذارات أو إجراءات تحفظية في حالة الضرورة الملحة ، كما يمكن لرئيس لجنة عمليات البورصة الطلب من رئيس محكمة باريس الفصل كقاضي قانون في حالة وجود ممارسات تخص حقوق المدّخرين ، و هو ما أكده مجلس الدولة ، الفرنسي في تقريره لسنة 2001 حيث يدعو سلطات الضبط لأكثر تعاون في هذا المجال(6).

بالنسبة لسلطات الضبط في القانون الجزائري لم ينص المشرع على هذا الإجراء التكميلي بين القاضي و سلطات الضبط إلا بالنسبة للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة في حالة وقوع عمل يخالف الأحكام التشريعية و التنظيمية و من شأنه الإضرار بحقوق المستثمرين في القيم المنقولة ، حيث يمكن لرئيس اللجنة أن يطلب من القاضي إصدار أمر للمسؤولين بامتثال هذه الأحكام و وضع حد للمخالفة أم إبطال آثارها(7). أما في مجال المنافسة فقد نص المشرع على إجراء آخر لكنه يبقى تكاملي و يكرس مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية حيث يمكن لمجلس المنافسة الطلب من القاضي تبليغه بالمحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوثائق المرفوعة إليه(8). إن هذه الوظيفة الرقابية للقاضي إضافة إلى مختلف الآليات التبادلية و التعاونية تكرر مشاركة القاضي في وظيفة الضبط بشكل أو بآخر ، و هو بعد جديد يضطلع به القاضي و يقوده للخروج من دوره التقليدي ؛ كما يشترط إعادة تكييف القضاء قصد ممارسة وظائف الضبط الاقتصادي.

**ب - مشاركة سلطات الضبط في فض النزاعات القضائية:** إن مساهمة سلطات الضبط في فض النزاعات المعروضة على القاضي و التي تخص قطاعات نشاطها تتخذ الأشكال التالية:

(ب1) إمكانية اعتماد القاضي آراء و ملاحظات و وثائق سلطات الضبط ، و هو ما نص عليه المشرع بالنسبة لمجلس المنافسة حيث يتبادل كل من القاضي و المجلس الوثائق و المستندات على الشكل التالي:  
- بمجرد إيداع الطعن ضد قرار مجلس المنافسة ترسل نسخة منه إلى رئيس مجلس المنافسة و إلى الوزير المكلف بالتجارة عندما لا يكون هذا الأخير طرفا في القضية ؛

- يرسل رئيس مجلس المنافسة ملف القضية موضوع الطعن إلى رئيس مجلس قضاء الجزائر ؛  
- يرسل المستشار المقرر نسخة من جميع المستندات الجديدة المتبادلة بين أطراف القضية إلى الوزير المكلف بالتجارة ؛ و إلى رئيس مجلس المنافسة قصد الحصول على الملاحظات المحتملة؛

- يمكن للوزير المكلف بالتجارة و رئيس مجلس المنافسة تقديم ملاحظات مكتوبة في آجال يحددها المستشار المقرر<sup>(9)</sup> بالإضافة إلى هذه المساهمة الإجرائية في فض النزاعات المعروضة على القاضي فإن الجهات القضائية في المقابل تلتزم بـ:

← تبليغ المحاضر أو تقارير التحقيق ذات الصلة بالوثائق الموضوعة أمام المجلس؛

← إرسال القرارات الصادرة عن مجلس قضاء الجزائر إلى كل من الوزير المكلف بالتجارة و رئيس مجلس المنافسة.

ب) بإمكان سلطة الضبط تقديم خبرتها التقنية للقاضي قصد فض النزاع و ذلك بطلب من هذا الأخير و هي مشاركة حقيقية لسلطة الضبط في الوظيفة القضائية يمكن إرجاعها إلى العوامل التالية:

- طبيعة تركيبها البشرية المختصة في المسائل التقنية و الاقتصادية ؛

- تقنية القضايا المعروضة على القاضي و عدم تخصصه فيها.

هذا و يتعلق إجراء تقديم خبرة سلطات الضبط بالنسبة للقاضي في القانون الفرنسي بكل من مجلس المنافسة ، لجنة عمليات البورصة و سلطة ضبط الاتصالات ، أما في القانون الجزائري فقد نص المشرع على هذا لإجراء المكمل لعمل القاضي بالنسبة لمجلس المنافسة فقط ، إذ يمكن للجهة القضائية المختصة طلب رأي المجلس فيما يخص معالجة القضايا المتصلة بالممارسات المقيدة للمنافسة ، و لا يبدي رأيه إلا بعد إجراءات الاستماع الحضورى إذا كان المجلس قد درس القضية المعنية<sup>(10)</sup> ، بالإضافة إلى علاقة التكامل بين القاضي و سلطات الضبط نظم المشرع العلاقة بين سلطة الضبط العامة ( مجلس المنافسة ) و سلطات الضبط القطاعية بشكل تكاملي أيضا ، فعندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط ، فإن المجلس يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي و هو إجراء كرسه المادة 39 من الأمر رقم 03 - 03 المتعلق بالمنافسة.

2) علاقة تنافسية تنازعية: إذا كانت مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية مقبولة لأنها تشكل المهمة العادية في رقابة قرارات السلطات الإدارية بشكل عام ، إلا أن الاعتراف بصلاحيات قضائية لسلطات إدارية يشكل تدخلا صريحا في مجال اختصاص القاضي خصوصا و أن هذه السلطات تتمتع بطبيعة شبه قضائية.

أ - الطبيعة شبه القضائية لسلطات الضبط: رغم أن المشرع لم يصف على فرارات سلطات الضبط الطابع القضائي إلا أنه و اعتمادا على المعيار العضوي الشكلي يمكن التشكيك في هذه الطبيعة الإدارية.

أ 1) من حيث تركيبها: يطلب الطابع القضائي على تركيبة معظم سلطات الضبط ، فرغم عدم تكييفها من قبل المشرع على أنها هيئات قضائية إلا أن تمثيل القضاة في هذه الهيئات يأخذ مكانة هامة.

أ 2) من حيث الإجراءات: تشبه القواعد الإجرائية المتبعة أمام سلطات الضبط و خاصة في ممارستها لسلطة العقاب تلك المتبعة أمام القاضي و تتعلق هذه الإجراءات بضمان حقوق الدفاع ، تسبب القرارات<sup>(11)</sup> ، و علنية الجلسات و شرعية العقوبات.

أ 3) من حيث حياد و استقلالية سلطات الضبط: أخضع المشرع و لو نسبيا سلطات الضبط لنفس الضمانات الخاصة بالسلطة القضائية و حق التقاضي أمام هيئة مستقلة و حيادية و الحصول على محاكمة عادلة و موضوعية و ذلك من خلال النص على حالات التقاضي و المنع التي تتضمن حياد أعضاء هذه السلطات بالنسبة للقطاعات المضبوطة.

ب - تدخل سلطات الضبط في مجال اختصاص القاضي: باعتراف المشرع لسلطات الضبط بصلاحيات قضائية يكون قد ساهم في تقليص مجال اختصاص القاضي في المجال الاقتصادي و إعادة النظر في التوزيع التقليدي للسلطة بين الهيئة التنفيذية ( الإدارية ) و الهيئة القضائية بوصفها الساهر الوحيد على ضمان العدالة من خلال التطبيق الشرعي للقاعدة القانونية حسب تصور مبدأ الفصل بين السلطات.

و انطلاقا من المعيار المادي الخاص بطبيعة النشاط بغض النظر عن طبيعة الهيئة يتجلى هذا التقليص الواضح لاختصاصات القاضي في تطبيق القانون الاقتصادي ، بالنظر إلى تحويل اختصاصات قضائية إلى سلطات الضبط على النحو التالي:

ب1) من خلال الاختصاصات شبه القضائية المعترف بها لسلطات الضبط و المتعلقة أساسا بوظيفة التحكيم ، و هو اختصاص قضائي بالدرجة الأولى يسمح لسلطة الضبط بالنظر في النزاعات القائمة في السوق بين المتعاملين إذا التحكيم يعد اختصاصا شبه قضائي فإن المشرع قد أهل سلطة ضبط البريد و الاتصالات السلكية و اللاسلكية الاضطلاع باختصاص قضائي حقيقي و ذلك بالفصل بالنزاعات الخاصة بالتوصيل البيتي بالإضافة إلى إجراء التحكيم ، نص المشرع بالنسبة لبعض سلطات الضبط على أهليتها على القيام بإجراء المصالحة بين المتعاملين ، و هذا بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية<sup>(12)</sup> و لجنة ضبط الغاز و الكهرباء<sup>(13)</sup> و التي تمارس هذه الوظيفة القضائية عن طريق مصلحة المصالحة و التي تتولى النظر في الخلافات الناجمة عن تطبيق التنظيم و لا سيما المتعلق منه باستخدام الشيكات و التعريفات و مكافآت المتعاملين.

ب2) من خلال اختصاصات قضائية محضة خاصة في مجال المنافسة ، أين تم تحويل اختصاص القاضي الجزائري في قمع الممارسات المقيدة للمنافسة المكرس عبر قانون الأسعار لسنة 1989 إلى مجلس المنافسة بواسطة أمر 1995 ، حتى و إن كان المشرع قد فصل بين اختصاص كل من مجلس المنافسة و القاضي ، و رغم أن المجلس الدستوري الفرنسي وصل إلى إيجاد تسوية بشأن مسألة الاختصاصات العقابية لسلطات الضبط و التي تعد من صميم اختصاص القاضي الجزائري ، إلا أنه من وجهة نظر تقليدية تبقى الممارسة القضائية لسلطات الضبط و هي سلطات إدارية بالدرجة الأولى منافية لروح مبدأ الفصل بين السلطات.

و في الأخير يمكن استنتاج الطابع المزدوج لعلاقة القاضي بسلطات الضبط ، غير أنه يغلب عليها الطابع التكاملي من الناحية العملية ، خصوصا و أن مشاركة القاضي في وظيفة الضبط تتم عن تصور جديد لدور القاضي و تجاوز دوره التقليدي و في المقابل فإن سلطات الضبط تلعب دور المستشار و الخبرة لدى هذا الأخير و من ثم مساعدتها الفعالة في حل النزاعات المعروضة عليه.

**ثانيا: القواعد العامة لمنازعات سلطات الضبط:** تخضع منازعات سلطات الضبط لمجموعة من القواعد العامة منها ما يتعلق بتوزيع الاختصاص بين الجهات القضائية المختصة بمراقبة قرارات سلطات الضبط و كذا طبيعة الإجراءات المتبعة أمامها و مدى خصوصيتها مفرنة بالقواعد الإجرائية العامة المقررة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بالنسبة للسلطات الإدارية التقليدية و منها ما يتعلق بالتركيب المادية لهذه الرقابة القضائية و ذلك بالتساؤل حول طبيعة و مجال الطعون الموجهة ضد قرارات سلطات الضبط؟

1) **من حيث قواعد الاختصاصات و الإجراءات:** أخضع المشرع سلطات الضبط باعتبار طبيعتها الإدارية إلى رقابة القاضي الإداري فيما يتعلق بالاستثناء بمنازعات مجلس المنافسة أين يتوزع الاختصاص القضائي بين القضاء الإداري و العادي.

أ - **اختصاص القاضي الإداري كقاعدة عامة:** رغم أن التشريع الجزائري يرجح استعمال المعيار العضوي<sup>(14)</sup> في تكييف الطبيعة الإدارية للهيئات الخاضعة لرقابة القاضي الإداري ، إلا أن هذا المعيار يبدو قاصر عن تكييف الطبيعة القانونية الحقيقية لبعض سلطات الضبط و بخاصة تلك التي لم يُصنّف عليها المشرع تكييف السلطة الإدارية ، و من ثم يمكن الاستعانة بالمعيار المادي في التكييف.

حسب المعيار العضوي فإن الطابع الإداري لبعض سلطات الضبط لا يطرح أية معلومة عندما يكيفها المشرع صراحة بهذا التكييف أو بتعيين عندها حسب الحالات:

- بالنسبة لكل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية ؛ و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية ، فقد أضيف عليهما المشرع الإداري صراحة ؛

- بالنسبة لمجلس المنافسة لم يوضح المشرع طبيعته القانونية انطلاقا من أمر 2003 أين تبنى الطبيعة الإدارية لهذا المجلس ؛

- كما كَيف المشرع صراحة سلطة ضبط المياه على أنها سلطة إدارية<sup>(15)</sup>.

- استثنى المشرع صراحة كلاً من سلطة ضبط المحروقات و الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات من تكييفها بالطابع الإداري إذ أضفى عليها الطابع التجاري من خلال عدم إخضاعها للقواعد المطبقة على الإدارة<sup>(16)</sup>.

بالنسبة للسلطات الأخرى و التي لم يحدد المشرع صراحة طبيعتها الإدارية ، يمكن استعمال المعيار المادي في تكييف طبيعتها الإدارية يمكن هنا الاستعانة بالنظريتين ( نظرية المرفق العام ، أو نظرية امتيازات السلطة العامة ) بالنسبة لتوظيف المرفق العام في التكييف بالتطبيق على كل من مجلس النقد و القرض ، اللجنة المصرفية ، لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ، سلطة ضبط البريد و المواصلات نجدها كلها تضطلع بمهام ذات منفعة عامة و ذلك من خلال:

- السهر على شرعية المنافسة في السوق<sup>(17)</sup>.
- ضمان احترام الأحكام التشريعية و التنظيمية من قبل المتعاملين في مختلف القطاعات.
- حماية المستهلك و المدخرين.

إن كل هذه المهام هي من طبيعة إدارية و تشكل الاختصاص المادي للسلطات الإدارية ذلك لأنها تهدف إلى السهر على تطبيق القاعدة القانونية و ضمان المصلحة العامة.

أما بالنسبة لامتيازات السلطة العامة فإن كل هذه السلطات تتمتع بشكل بآخر على الأقل بامتياز من امتيازات السلطة العامة إذ أهلها المشرع صراحة لإصدار قرارات إدارية انفرادية قابلة للتنفيذ ، و هي قرارات تتخذ شكل تنظيمي بالنسبة للبعض أو فردي بالنسبة للبعض الآخر يمكن اعتماد طبيعة مهام هذه السلطات في تكييف طبيعتها ، إذ تعد هذه المهام اختصاصا عاديا و طبيعيا للإدارات المركزية سواء بالنظر إلى طابعها السيادي أم بالنظر شموليتها و وظيفتها ، حيث أن الذي تم هو مجرد تحويل و نقل لهذه المهام لصالح هيئات جديدة في إطار إعادة تكييف مهام الإدارة المركزية ، بالنسبة للمشرع فقد أخضع قرارات كل سلطات الضبط باستثناء مجلس المنافسة و الذي يتميز بخصوصية معينة في منازعته إلى رقابة مجلس الدولة<sup>(18)</sup> و يفرق بين نوعين من القرارات:

- القرارات المتضمنة رفض التجمع و تخضع لرقابة مجلس الدولة.
- قرارات المجلس المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة و هي قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية<sup>(19)</sup>.

**ب - إجراءات قضائية خاصة:** تظهر منازعات سلطات الضبط من الناحية الإجرائية خصوصية معينة ، إذ لم يخضعها المشرع لنفس الإجراءات المطبقة على السلطات الإدارية بشكل عام ، إي تلك المقررة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و ذلك فيما يخص التنظيم الإداري المسبق المواعيد و وقف التنفيذ.

**ب1 ) من حيث التنظيم الإداري المسبق:** تنص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية سابقا على إخضاع قرارات السلطات الإدارية المركزية لقاعدة الطعن الإداري أو التنظيم الإداري المسبق كشرط إجرائي لقبول الدعوى غير أن المشرع لم ينص على هذا الإجراء بخصوص سلطات الضبط و هو ما أكده مجلس الدولة بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية و هو موقف يمكن تعميمه على بقية سلطات الضبط إذا كان المشرع لم يشترط الطعن الإداري المسبق لصحة الدعوى إلا أنه لم يلغ صراحة ، حيث جاء في قرار لمجلس الدولة<sup>(20)</sup> ما يلي: " حيث أن المعارضة رفعت دعوى أمام مجلس الدولة و قدمت بالموازاة طعنا مسبقا قبل رفع هذه الدعوى " ، فإن إجراء التنظيم الإداري المسبق لا يصح شرطا لصحة الدعوى و إنما إجراء مدعما لموقف المدعي و هو ما تؤكد المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية باستعمالها لصيغة الإجازة دون أي إلزام .

**ب2 ) من حيث المواعيد:** رغم أن القاعدة الإجرائية فيما يخص المواعيد تقتضي حسب المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية برفع الطعن أمام مجلس الدولة خلال 4 أشهر من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي أم من تاريخ النشر بالنسبة للقرار الإداري الجماعي ، إلا أن المشرع أخضع المنازعات في قرارات سلطات الضبط لمواعيد مختلفة و غير موحدة.

في المجال البنكي أخضع المشرع الطعن في قرارات كل من اللجنة المصرفية و مجلس النقد و القرض لميعاد سنتين يوما من يوم تبليغ القرار سواء تعلق الأمر بالطعن في القرارات التنظيمية لمجلس

النقد و القرض أو قراراته الفردية أو بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية ، بالإضافة إلى أجل ستين يوما ، نص المشرع على أجل شهر واحد بالنسبة لبعض سلطات الضبط و يتعلق الأمر بكل من لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة<sup>(21)</sup> ، سلطة ضبط البريد و المواصلات<sup>(22)</sup> ، و كذا مجلس المنافسة<sup>(23)</sup> ، أما بالنسبة لوكالتي المناجم فقد نص المشرع بشأنهما على أجل 30 يوما انطلاقا من تاريخ التبليغ<sup>(24)</sup> ، من جهة أخرى فإن المشرع لم يحدد آجال الطعن في قرارات لجنة ضبط الغاز و الكهرباء و اكتفى بالنص على إخضاعها لرقابة مجلس الدولة<sup>(25)</sup> ، و من ثم فإن عدم التحديد هذا يحيلنا إلى تطبيق القواعد العامة المتعلقة بالمواعيد في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية.

**ب3) فيما يخص وقف التنفيذ:** بالنسبة لسلطات الضبط في الجزائر لم يكرس المشرع هذا الإجراء إلا بالنسبة لقرارات مجلس المنافسة حيث نصت المادة 63 من أمر 03 - 03 على أنه لا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقوف لقرار مجلس المنافسة ، غير أنه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر في أجل لا يتجاوز 15 يوما أن يوقف تنفيذ التدابير المؤقتة أو العقوبات المالية الصادرة عن المجلس عندما تقتضي ذلك الظروف أو الوقائع الخطيرة ، أما بخصوص سلطات الضبط الأخرى فإن الطعن غير موقوف للتنفيذ و هذا بالنسبة لكل من مجلس النقد و القرض ، اللجنة المصرفية و هو ما أعده مجلس الدولة<sup>(26)</sup> ، حيث أن المخالفات المعايينة من طرف اللجنة المصرفية في الإجراء ضد البنك التجاري و الصناعي تبدو جدية و ليس من شأن الأوجه المثارة عن ضوء ما وصل إليه التحقيق الحال في الملف تبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه.

كما أن لا يتميز بأثر موقوف بالنسبة لقرارات كل من سلطة ضبط البريد و المواصلات و وكالتي المناجم ، أما بالنسبة لكل من لجنة ضبط الغاز و الكهرباء و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة فإن المشرع لم يفصل صراحة حول هذا الإجراء: ففيها بعض قرارات لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة فإن المشرع يميز بين نوعين من القرارات: القرارات التنظيمية التي يمكن أن تستفيد من وقف التنفيذ إذا كانت هذه الأحكام مما يمكن أن تنجر عنها نتائج واضحة الشدة و الإفراط أو قرارات وقائع جديدة بالغة الخطورة منذ نشرها<sup>(27)</sup>.

- قرارات غرفة التأديب شأنها شأن قرارات لجنة ضبط الغاز و الكهرباء التي يمكن تكليف خضوعها لأحكام قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بالنظر إلى سكون المشرع و عم نصه أحكام مغايرة. (2) من حيث محال و طبيعية رقابة القاضي: يتعلق مجال الرقابة القضائية على سلطات الضبط بحجم و نوعية قراراتها الخاضعة لرقابة القاضي و طبيعة قواعد الاختصاص و الإجراءات بالنسبة للمشاركة في كل نوع من أنواع قراراتها.

أما طبيعة هذه الرقابة فتتعلق بنوعية الرقابة القضائية المسلطة على قرارات سلطات الضبط و مدى خضوعها لنفس الأحكام و القواعد التي تحكم الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية بشكل عام من حيث توزيعها بين رقابة مدى شرعية قراراتها و دعاوى المسؤولية الموجهة ضد سلطات الضبط.

**أ - رقابة الشرعية على قرارات سلطات الضبط:** فيما يخص القرارات التابعة للطعن فيها أمام القاضي فتشمل كل قرارات هذه السلطات سواء تعلق الأمر ب:

- قراراتها الفردية التي تخص عادة رخص منح اعتماد أو تصريح ؛  
- قراراتها التنظيمية و التي تخص و التي لا تخص إلا السلطات التي تتمتع بسلطة تنظيمية و هي مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة ، و التي لا يمكن الطعن فيها إلا من طرف الوزير المكلف بالمالية ، غير أن مجلس الدولة أقرّ بإمكانية الطعن في شرعيتها بمناسبة نزاع أصلي يعرض على القاضي بالنسبة للأطراف المتضررين منها ؛  
القرارات التي تتضمن عقوبات إدارية ضمن المتعاملين ، و الطعون المقدمة ضد قرارات سلطات الضبط هي طعون بالإلغاء لتجاوز السلطة تخضع للقواعد العامة التي تحكم القرارات الإدارية حين ينظر القاضي في رقابة شرعيتها من وجهين:

أ1) **الشرعية الخارجية للقرار:** و هي الأكثر اعتمادا من قبل السلطات القضائية في تقدير شرعية قرارات السلطات الإدارية المستقلة و يتعلق الأمر هنا بإمكانية إلغاء القرار المشوب بإحدى العيوب التالية:

- **عيب عدم الاختصاص:** و هو ما اعتمده مجلس الدولة في فحص شرعية بعض القرارات الخاضعة لرقابته المتعلقة بكل من اللجنة المصرفية و بمجلس النقد و القرض.

أ2) **الشرعية الداخلية للقرار:** و هنا يمكن للقاضي تأسيس قراراته على:

- خرق القانون أو تفسيره الخاطئ و هو ما يطلق عليه الخطأ في تطبيق القانون ؛

- الخطأ في تقدير الوقائع من قبل سلطة الضبط.

أما بالنسبة لرقابة شرعية العقوبات الإدارية لسلطات الضبط فهي تخضع لنفس المبادئ الموضوعية التي تحكم شرعية العقوبات الجزائية و من أهم هذه القواعد التي يفحص القاضي مدى احترامها ما يلي:

- مبدأ شرعية العقوبات ؛

- احترام مبدأ عدم رجعية القوانين ؛

- تسبب القرارات المتضمنة عقوبات إدارية.

**ب - رقابة القضاء الكامل و مسؤولية سلطات الضبط:** أخضع المجلس الدستوري الفرنسي قرارات سلطات الضبط لرقابة القضاء الكامل انطلاقا من قراره المؤرخ في: 17 جانفي 1989 بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري حيث جاء فيه:

« toute décision du conseil supérieur de l'audiovisuel qui interviendrait en violation des dispositions législatives ou réglementaire serait susceptible d'entraîner la mise en jeu de sa responsabilité de la puissance publique »

فإذا كان المبدأ يقضي بإخضاع هذه السلطات لرقابة القضاء الكامل فإنه يعود لاجتهاد القضاة تحديد طبيعة القواعد المطبقة في مجال مسؤوليتها على قراراتها و ذلك انطلاقا من تحديد طبيعة النشاط الذي يندرج ضمن هذا القرار.

إلا أن المشرع الجزائري عبر مختلف النصوص المنشطة لسلطات الضبط لم يحدد إلا طبيعة الطعون الموجهة ضد قراراتها و لا الجهة القضائية المختصة في مجال دعاوى القضاء الكامل. يثار الإشكال بشأن مجلس المنافسة على وجه الخصوص ، حيث اكتفى المشرع بالنص من خلال المادة 48 من أمر 03 - 03 على تمكين كل شخص طبيعي أو معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة أن يرفع دعوى أمام الجهة القضائية المختصة ، أما بالنسبة للمتعاملين الذين صدر في حقهم قرار من طرف مجلس المنافسة ، فإن المشرع لم ينص صراحة على إمكانية تقديم دعوى قضاء كامل و لا الجهة القضائية المختصة في ذلك.

و عليه قصد ضرورة توحيد الاختصاص القضائي بالنظر إلى المادة 98 و التي تمنح اختصاص القاضي التجاري في مجال المسؤولية ، يمكن التسليم باختصاص مجلس قضاء الجزائر في مجال مسؤولية مجلس المنافسة عن قراراته حيث يمكن بذلك توحيد الاجتهاد القضائي في مجال المنافسة تحت ظل المحكمة العليا<sup>(28)</sup>.

أما بالنسبة لبقية سلطات الضبط ، فإن سكوت المشرع بشأن مسؤوليتها عن أخطائها المرتكبة لا يعفيها من رقابة القاضي لها في هذا المجال ، و من ثم يمكن اعتماد قواعد الاختصاص المطبقة في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في مجال المسؤولية أي تطبيق المادة 8001 و التي تنص على اختصاص المحاكم الإدارية في المنازعات المختلفة بدعاوى القضاء الكامل.

### الخاتمة:

يتضح مما سبق ذكره ، أن عملية الرقابة القضائية هي الآلية القانونية التي تسمح بضمان التأطير القانوني لسلطات الضبط باعتبارها هيئات إدارية ذات نظام قانوني خاص ، تم استحداثها استجابة للدور الجديد للدولة و المتعلق بالضبط و إرساء التوازن المطلوب في السوق بين: مصالح المتعاملين

الاقتصاديين ، مصالح المستهلك ، و مصالح الدولة الضامنة للمصلحة العامة و ذلك من خلال مشاركة القاضي في الوظيفة الضبطية من أجل ضمان احترام سلطة الضبط للإجراء الصحيح في عملية اتخاذ القرار و خاصة حقوق الدفاع التي تعدّ حقا دستوريا لا سيما في القضايا الجزائية ، فالمادة 151 من الدستور و خاصة الفقرة الأولى منها تنصّ على أنّ: "الحق في الدفاع معترف به" ، فقرينة البراءة تعتبر من بين الضمانات الأساسية و قد كرّسها المشرّع في دستور 1996 حيث اعتبر أنّ كل شخص بريء حتى تتم إدانته أمام جهة قضائية نظامية مع احترام كل الضمانات القانونية.

إلا أنّه يمكن القول بأنّ سلطات الضبط في القانون الجزائري تفتقر لاختصاص معياري حقيقي يمكنها من تأطير قطاعاتها بقواعد قانونية أكثر ملاءمة و تكيف ، و هو اختصاص لازالت تحتفظ به السلطات الإدارية المركزية في بعض القطاعات و هو تفضيل تمليه ضرورات: الحياد ، الاستقلالية ، الشفافية ، و الموضوعية ، و من ثمّ يمكن لهذه السلطات أن تتشكّل أداة دعم راشد حقيقي في تسيير الشؤون العمومية الاقتصادية.

و عليه فإنّ التجربة الجزائرية بالنظر إلى حدّاتها و طبيعتها مقارنة المشرّع و السلطات العمومية لها تبقى بحاجة إلى تعزيز أكبر لمكانة هذه السلطات في النظامين الإداري و الاقتصادي من خلال ضمانات استقلال حقيقية إضافة إلى نقل كميّ لصلاحيات الضبط لفائدتها زيادة على ذلك فهي بحاجة إلى توحيد أكبر لأنظمتها القانونية و قواعد تنظيمها و سيرها ، و كذا النظام الإجرائي المتعلق بمنازعاتها و هو تقريب من شأنه توحيد هذه السلطات كقوة قانونية أصيلة ، كما من شأنه تسهيل نظامها الإجرائي العملي بالنسبة للمتعامل الاقتصادي.

#### الهوامش و المراجع:

- (1) - تنص المادة 139 من الدستور على أنّ: السلطة القضائية تحمي المجتمع و الحريات ، و تضمن للجميع المحافظة على حقوقهم الأساسية.
- (2) - المادة 34 من الأمر رقم 03 - 03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة ، ج ر 42.
- (3) - المادة 48 من نفس الأمر.
- 4)- f . dupuis . toubol , le juge en en complémentarité du régulateur , les régulations économiques , opcit , p135.
- 5)- c . bellamy , le juge contrôleur du régulateur , les régulations économiques , opcit , p174.
- 6)- conseil d'etat , opcit , p329.
- (7) - المادة 40 من القانون رقم 03 - 04 المؤرخ في 17 فيفري 2004 المتعلق ببورصة القيم المنقولة ، ج ر 11.
- (8) - المادة 38 من الأمر رقم 03 - 03 السالف الذكر.
- (9) - المادة 66 من الأمر رقم 03 - 03 السالف الذكر.
- (10) - المادة 38 من الأمر رقم 03 - 03 و هو إجراء كرّسه المشرّع كذلك في الأمر رقم 95 - 06 من خلال الفقرة الثانية من المادة 27 إذ يمكن للهيئات القضائية المختصة طلب استشارة مجلس المنافسة لمعالجة القضايا المعروضة عليها.
- (11) - نص المشرّع في المادة 150 من القانون رقم 02 - 01 بخصوص سلطة العقاب للجنة ضبط الغاز و الكهرباء على أن العقوبات لا بد أن تكون مبررة ، أما المادة 45 من قانون المنافسة فتتصّ على أنّ مجلس المنافسة يتخذ أوامر معللة ترمي إلى وضع حدّ للممارسات المقيدة للمنافسة.
- (12) - المادة 44 من القانون رقم 01 - 10 المؤرخ في 3 جويلية 2001 المتعلق بالمنامج ج ر 35 ، المعدل و المتمم بموجب القانون رقم 14 - 05 المؤرخ في 24 فبراير 2014 يتضمن قانون المنامج ، ج ر 18.

- (13) - المادة 132 من القانون رقم 02 - 01 المؤرخ في 5 فيفري 2002 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز عن طريق القنوات ، ج ر 08.
- (14) - المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية و سابقا المادة 07.
- (15) - المادة 68 من القانون رقم 05 - 12 المؤرخ في 4 أوت 2005 المتعلق بالمياه ، ج ر 60.
- (16) - المادة 12 من القانون رقم 05 - 07 المؤرخ في 28 أبريل 2005 المتعلق بالمحروقات ، ج ر 50.
- (17) - المادة 13 من القانون رقم 2000 - 03 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، ج ر 48.
- (18) - بالرغم من أن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية لا يكرّس فئة سلطات الضبط ضمن مجال اختصاص مجلس الدولة إلا أن الفقرة الثانية من المادة 901 من القانون رقم 08 - 09 تشير إلى اختصاص المجلس في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة ، حيث يمكن إدراج النصوص المنشئة لسلطات الضبط في هذا المجال.
- (19) - المادة 63 من الأمر 03 - 03 السالف الذكر.
- (20) - قرار مجلس الدولة المؤرخ في 01 أبريل 2003 ، مجلة مجلس الدولة ، 2005 ، 06 ، ص 65.
- (21) - سواء بالنسبة لقرارات اعتماد الوسطاء( المادة 09 من قانون 03 - 04 و بالنسبة لقرارات الغرفة الفاصلة في المجال التأديبي المادة 57.
- (22) - المادة 17 من القانون رقم 2000 - 03 السالف الذكر.
- (23) - و هو أجل يمكن أن يقتصر على 8 أيام في حالة اتخاذ تدابير مؤقتة من طرف المجلس للحد من الممارسات المقيدة للمنافسة موضوع التحقيق.
- (24) - المادة 48 من القانون رقم 01 - 10 السالف الذكر.
- (25) - المادتان 139 و 150 من القانون رقم 02 - 01 السالف الذكر.
- (26) - قرار مجلس الدولة المؤرخ في 30 ديسمبر 2001 ، البنك الصناعي و التجاري / اللجنة المصرفية ، مجلة مجلس الدولة ، 2005 ، 06 ، ص 86.
- (27) - المادة 33 من القانون 03 - 04 السالف الذكر.
- (28) - حيث تنص المادة 152 من الدستور في فقرتها الثالثة على أن المحكمة العليا و مجلس الدولة يضمنان توحيد الاجتهاد القضائي.