

منازعات سلطات الضبط الاقتصادي حسب القانون الجزائري



من اعداد الاستاذ :نبهي محمد , ماجستير قانون الاعمال ,باحث في الدكتوراه كلية الحقوق بن عكنون,

1جامعة الجزائر

المقدمة :

من خلال معالجتنا لمختلف سلطات الضبط في الجزائر سواء في مجال المواصلات او المنافسة او في المجال المالي يتضح لنا ان وظيفة الضبط رغم بعدها الاقتصادي إلا انه من الناحية العملية رست بتحويل ممارسات امتيازات السلطة العامة من الادارة

المركزية لصالح سلطات مستقلة نسبيا , و بالتالي فان وظيفة الضبط من الناحية هي مجرد اعادة توزيع الادوار و الوظائف في ظل سياق اقتصاد جديد بهدف حماية المنافسة و النظام العام الاقتصادي .

وعليه رغم خارجية سلطات الضبط عن الهم الاداري السلمي التقليدي الا انه لابد من ايجاد اليات او ميكانيزمات بهدف ضمان التاطير القانوني لعمل المؤسسات وانطلاقا من ما تقدم سنحاول اعطاء تعاريف لبعض المصطلحات الواردة في الموضوع:

المنازعات: تستعمل هذه العبارة للإشارة الى القواعد القانونية المتعلقة بتنظيم القضاء الاداري و القواعد الاجرائية الادارية و القضائية .

الضبط: يمكن تعريف الضبط من ناحيتين من الناحية العضوية هو مجموعة الاشخاص العاملين و المكلفين بتنفيذ الانظمة و بحفظ النظام العام كرجال الشرطة .

-من الناحية المادية يتمثل في احدى نشاطات السلطة الادارية التي احدى النشاطات الرئيسية للحكومة او ممثليها .

وانطلاقا من تقدم نثير الاشكالية التالية:

ما هي الطبيعة القانونية لمنازعات سلطات الضبط ؟

وعليه سنتناول في المبحث الاول الطبيعة القانونية لمنازعات الضبط

المبحث الأول: الطبيعة القانونية لمنازعات الضبط

سلطة الضبط تشكل فئة قانونية جديدة مما يستدعي معالجة قضائية خاصة تستوجب معرفة القواعد التي تحكم توزيع الاختصاص بين الجهات القضائية المختصة بالفصل في قرارات سلطات الضبط و مدى خصوصية هذه الاجراءات مقارنة بالقواعد الاجرائية العامة المقررة في قانون الاجراءات المدنية والإدارية بالنسبة للسلطات الادارية .

المطلب الأول ازدواجية الاختصاص القضائي

برغم من الاجتهاد القضائي يرحح استعمال المعيار العضوي في طبيعة تكييف الهيئات الادارية الخاصة للقاضي الاداري طبقا لنص المادة 07 ا.م. د , لكن المشكل الذي يطرح فيما يخص بعض السلطات الضبط التي لم يضيف المشرع عليها تكييف السلطة الادارية و بالتالي فمعيار العضوي يبدو قاصرا لذا يستوجب منا الاستعانة بالمعيار المادي في تكييف الطبيعة القانونية لهذه السلطات , فان المعيار العضوي لا يطرح اية صعوبات عند ما يكيف المشرع بعض سلطات الضبط بالطابع الاداري او ينفيه .

مثلا بالنسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية نجد المشرع اضاف عليهم الطابع الاداري بموجب المواد 43 الى 45 من

اما مجلس المنافسة بين المشرع طبيعته الادارية انطلاقا من القانون 03-03 بموجب المادة 23

إلا انه استثنى تكييف كل من سلطة ضبط المحروقات و الوكالة الوطنية لثمين المحروقات بالطابع الاداري حيث اضى عليها الطابع التجاري بموجب المادة 60 من القانون رقم 05-07 غير ان المشرع لم يحدد بصراحة طبيعة سلطات الادارية الاخرى ومنه يمكننا الاستعانة بالمعيار المادي من خلال نظرتي المرفق العام و امتياز السلطة العامة , بالنسبة لنظرية المرفق العام في تكييف كل من

-مجلس النقد و القرض

-اللجنة المصرفية

-لجنة التنظيم و مراقبة عمليات البورصة

نجدها جميعا تضطلع بمهام ذات منفعة عامة من خلال السهر على شرعية المنافسة في السوق و ضمان احترام الاحكام الشرعية و التنظيمية من قبل المتعاملين في مختلف القطاعات مثل حماية المستهلك التي تضطلع بالمهام الادارية التي ترمي الى السهر على ضمان المصلحة العامة .

اما بالنسبة لامتيازات السلطة العامة تتمتع هذه السلطات على الاقل بامتياز من امتيازات السلطة العامة اذ منح لها المشرع سلطة اصدار قرارات ادارية قابلة للتنفيذ سواء كانت تنظيمية او غير ذلك

بالنسبة لقرارات سلطات الضبط اخضعها المشرع الى رقابة مجلس الدولة باستثناء مجلس المنافسة الذي يتميز بخصوصية معينة

1- مجلس النقد و القرض:

وهنا يجب التفرقة بين القرارات الصادرة عنه وهي اما :

- قرارات تنظيمية: يمكن الطعن فيها بالإلغاء امام مجلس الدولة و الشخص المؤهل للطعن هو وزير

المالية وهذا بالرغم من نتائج هذه القرارات على المؤسسات المالية مما جعل مجلس الدولة يقربأه يحق لأي مدعي ان يثير عن طريق الدفع بعدم قانونية القرار الفردي و التنظيمي .

- قرارات فردية : وهذه تخص عادة المنازعات من طرف الاشخاص الطبيعة و المعنوية في قرارات المجلس القاضية برفض منح ترخيص فتح بنك او مؤسسة مالية وهي تخضع لرقابة مجلس الدولة , لكن بشرط ان يكون هناك رافضين من قبل المجلس للطعن في هذه القرارات حسب المادة 87 من قانون النقد و القرض

2- اللجنة المصرفية :

يختص مجلس الدولة في الفصل في منازعات قرارات اللجنة التي تقصي بتعيين موظف او مدير مؤقت و كذلك العقوبات التأديبية

التي ينص عليه صراحة على ان هذا الطعن يكون وفقا لمبادئ القانون الاداري الذي ينص عليه الطعن القضائي دون تحديد .

3- لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة :

تخضع قراراتها لرقابة القاضي الاداري خلاف المشرع الفرنسي الذي اخضع قراراتها للقاضي التجاري وهنا يجب التمييز بين نوعين من قراراتها بالنسبة للقرارات التنظيمية اللوائح تعتبر اعمالا ادارية قابلة للطعن فيها امام مجلس الدولة .

كما يمكن وقف تنفيذ هذه التنظيمات رغم التصديق و نشرها في الجريدة الرسمية عند حصول طعن قضائي وهذا بالنسبة اما للآثار التي تحدثها و اما لأسباب ظهرت بعد نشرها وتتعارض معها .

-بالنسبة للقرارات الفردية : تتعلق اساسا بقرارات رفض اعتماد الوسطاء في عمليات البورصة حيث اعطى المشرع الحق لطالب الاعتماد في حالة رفض طلب او تجديد مجال الاعتماد حق رفع طلب طعن امام مجلس الدولة خلال شهر من تاريخ تسجيله حسب المادة 09 من قانون مجلس الدولة .

اما بالنسبة للقرارات التي تصدرها الغرفة الادبية و التحكيمية قابلة للطعن بالإلغاء امام مجلس الدولة خلال شهر من تاريخ تبليغ القرار و لمجلس الدولة البث في اجل ستة اشهر من تاريخ تسجيله للطعن المادة 57 من القانون 10-93 المعدل والمتمم .

وعليه فان صلاحيات اصدار قرارات ادارية تنفذه تعبيراً عن ممارسة امتيازات السلطة العامة المعترف بها تقليدياً لصالح السلطات الادارية .

-الاختصاص المحلي :

اذا نظرنا الى طبيعة وحجم اختصاصات سلطات الضبط و شمولية تدخلها في كامل التراب الوطني وكذلك طبيعة العلاقات التي تربطها بالإدارية المركزية ممثلة في السلطة التنفيذية فانه يندمّن الجزم بالطبيعة المركزية لهذه السلطات .

وهنا يزيد الاختصاص الاقليمي تأزماً عند ما اخضع المشرع الطعون ضد قرارات غرفة التأديب و التحكيم للجنة التنظيم ومراقبة عمليات البورصة لاختصاص الغرفة الادارية التابعة لمجلس قضاء الجزائر بموجب المادة من القانون .

كما تنص المادة يمكن لو كالتى المناجم انشاء فروع جهوية مما يثير التساؤل حول الجهة المختصة اقليمياً بالفصل في منازعات هذه الفروع الجهوية .

وبما ان كل من الوكالتين تتمتعاً بالشخصية المعنوية فان الجهة المختصة في منازعات هذه الفروع هي تلك التي يخضع لها الاصل .

اما لسلطة البريد و المواصلات نجد ان المشرع قد اخضع قرارات مجلسا الى الطعن امام مجلس الدولة طبقاً للمادة 17 من القانون 03-2000 وكذلك بالنسبة للوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية و الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية وذلك طبقاً للمادة 48 من القانون 01-10 وبالنسبة ايضاً لجنة ضبط الغاز و الكهرباء المادة 39 من

القانون 02-02 اما الاستثناء الذي اورده المشرع الجزائري يتعلق بمجلس المنافسة رغم ان المشرع لم يضيف عليه الصبغة الادارية الا من خلال القانون فهناك فرق بين نوعيين من قراراته:

بالنسبة للقرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة وهذه القرارات قابلة للطعن امام فيها امام مجلس قضاء الجزائر الفاصل في المواد التجارية بتقضي المادة 63 من القانون 03-03

اما المشرع الفرنسي في المادة 12 و المادة 15 من الامر 86-1243 المؤرخ في 10/12/86 المتعلق بحرية الاسعار و المنافسة حيث نجد انه يخضع قرارات مجلس المنافسة لرقابة مجلس المنافسة لرقابة مجلس الدولة الا المشرع الفرنسي تدخل لتحويل هذه الاختصاصات لصالح مجلس قضاء باريس الفاصل في المواد التجارية . وعليه فان تحويل اختصاص القضاء الاداري لصالح القضاء العادي يتطلب توفر شرطين:

-ضبط الادارة الحسنة للعدالة

- استفادة النظام القضائي المعني من هذا التحويل

اما المشرع الجزائري فانه لم يعترف بازدواجية الاختصاص القضائي بالفصل في قرارات مجلس المنافسة , حيث لم يفرق بين قرارات المجلس التي يقضي بترخيص التجمعات وتلك التي تقضي بمعاقبة الممارسات المقيدة اين كانت الدولة .

و السؤال المطروح هل هذا النقل الالي للتشريع الفرنسي يجد في قانون الجزائري المبررات و الاسس التي اعتمدها عليها المشرع الفرنسي في تحويل القضائي الاداري لصالح القضاء العادي فيما يتعلق برقابة الممارسات المقيدة للمنافسة .

المطلب الثاني : اجراءات قضائية خاصة

من الاجراءات تتميز سلطة الضبط بخصوصية معينة بحيث لم يخضعها المشرع الى نفس الاجراءات التي تخضع لها السلطات الادارية و المقررة في قانون الاجراءات المدنية و الادارية وذلك فيما يتعلق بالتظلم الاداري المسبق و المواعيد و وقف التنفيذ

1- من حيث التظلم المسبق:

لا تخضع قرارات سلطات الضبط لهذه الاجراءات المنصوص عليها في المادة 275 من قانون الاجراءات المدنية السابق وهذا ما اكده المشرع بالنسبة لقرارات اللجنة المصرفية .

وإذا كان المشرع لم يشترط الطعن الاداري لصحة الدعوى إلا انه لم يلغيه بحيث نجد مجلس الدولة في قراره المؤرخ 01/04/03 حيث ان العارضة رفعت دعوى امام مجلس الدولة وقدمت بالموازاة طعنا مسبقا قبل رفع هذه الدعوى حيث اعتبر

اجراء الطعن الاداري المسبق ليس شرطا لصحة الدعوى وإنما اجراء مدعم لموقف المدعي .

2- من حيث المواعيد : المادة 08 من قانون الإجراءات المدنية

يكون رفع الطعن امام مجلس الدولة خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار الرفض الكلي او الجزئي للطعن الاداري او من تاريخ انتهاء اجل 03 اشهر في حالة السكوت على الرد غير ان المشرع اخضع المنازعات في قرارات سلطة الضبط لمواعيد مختلفة ومتباينة .

3- بالنسبة لوقف التنفيذ :

يعد وقف تنفيذ القرارات الادارية اجراء استثنائي للاق تراض الشرعية المسبقة وقابليتها للتنفيذ الفوري وهذا الاجراء ورد في المادة 283/2 من ق ا م.

اما بالنسبة لسلطات الضبط لم يكرس هذا الاجراء إلا قرارات مجلس الدولة :

بالرجوع الى نص المادة 63 من قانون 03/03 التي تقضي بأنه لا يترتب على الطعن لدى مجلس الدولة أي اثر لموقف قرارات مجلس المنافسة .

إلا انه يمكن لرئيس مجلس قضاء الجزائر في اجل لا يتجاوز 15 يوما ان يوقف تنفيذ التدابير المؤقتة او العقوبات الصادرة عن مجلس المنافسة عندما تقتضي الظروف او الوقائع الخطيرة .

3- بالنسبة للقرارات التنظيمية للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة:

وهنا توقيف هذه التنظيمات رغم التصديق عليها وذلك عند حصول طعن قضائي فيها وذلك لما قد ينجز عنها من نتائج واضحة الشدة و الافراط .

وأما لوقوع احداث جديدة وبالغة الخطورة وذلك طبقا للمادة 33 من القانون

03/03

وبالنسبة لسلطات الضبط الاخرى فان الطعن في قراراتها غير موقف للتنفيذ وهذا لكل من مجلس النقد والقروض و اللجنة المصرفية وذلك ما اكده قرار مجلس الدولة 30/12/2001 حيث ان المخالفات المعينة من طرف اللجنة المصرفية في الاجراء التأديبي ضد البنك التجاري و الصناعي تبدوا جدية

وليس من شان وجه مثار على ضوء ما وصل اليه التحقيق الحالي في الملف تبرير وقف تنفيذ القرار المطعون فيه , كذلك الشأن لكل من سلطة البريد و المواصلات ووكالتي المناجم فالطعن لا يوقف التنفيذ

اما بالنسبة للجنة ضبط الغاز و الكهرباء و للجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة فالمشرع لم ينص صراحة على هذا الاجراء و بالتالي تطبيق القانون العام .

المبحث الثاني : الرقابة القضائية على سلطات الضبط

نظرا لحجم ونوعية قرارات سلطات الضبط وطبيعة قواعد الاختصاص و الاجراءات التي تختلف من سلطة الى اخرى فان الاشكال الذي قد يثور بشأنها يتعلق بمجال اختصاصي رقابي وهنا يستوجب منا التطرق الى :

طبيعة هذه الرقابة ومدى خضوعها لنفس الاحكام و القواعد المطبقة على اعمال السلطات الادارية بصفة عامة من حيث رقابة مدى شرعية قراراتها , رقابة الالغاء و رقابة القضاء الكامل

المطلب الاول : رقابة الشرعية على قرارات السلطة

يعد مبدأ الشرعية من اهم المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون وهو مبدأ مكرس في الدستور ان الدستور فوق الجميع و هو القانون الاساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات الفردية ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب و يضفي الشرعية على ممارسة السلطات ويكفل الحماية القانونية ورقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية كما نصت المادة من الدستور على ان القانون يعاقب على التعسف في استعمال السلطة .

وعليه فانه رغم خصوصية النظام القانوني لسلطات الضبط , فان المشرع اخضعها للرقابة الشرعية من طرف القاضي , فيما يتعلق بالقرارات القابلة للطعن فيها امام القاضي , فعي تشمل كل من :

1-قرارات سلطات الضبط : سواء تعلق الامر بالقرارات الفردية التي تتعلق عادة برفض منح اعتماد او ترخيص .

2- القرارات التنظيمية : لا تعفى إلا السلطات التي تتمتع بسلطة تنظيمية وهي مجلس النقد و القرض و لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة .

وهذه لا يمكن الطعن فيها إلا من طرف الوزير المالية ان مجلس الدولة منح امكانية الطعن في شرعيتها بمناسبة نزاع صلي يفرض على القاضي بالنسبة للمتضرر بها .

3-القرارات التي تتضمن عقوبات التأديبية : ان هذا الطعن في هذه المجال يعتبر مشروعاً اما بالنسبة لصيغة الطعن الموجهة ضد قرارات سلطات الضبط هي الطعن بالإلغاء لتجاوز السلطة , بحيث عن القواعد العامة التي تحكم القرارات الادارية حيث ينظر القاضي في شرعيتها من زاويتين :

اولا الشرعية الخارجية للقرار وهنا يتعلق الامر في هذا الشأن بإمكانية الغاء القرار المشوب بإحدى العيوب التالية :

- عيب عدم الاختصاص:

هذا ما اتهمه مجلس الدولة من خلال فحصه لشرعية بعض القرارات المتعلقة بشرعية كل من مجلس المنافسة و اللجنة المصرفية اذ جاء في قرار المجلس "يونين بنك " بحيث ان المدعية

تتمسك بان القرار المطعون فيه بشكل عقوبة تأديبية لا يمكن اصدارها إلا من طرف اللجنة المصرفية و بالتالي فانه مشوب من بين عيوب اخرى بعيب تجاوز السلطة حيث ان المحافظ با اتخاذ قرار السحب المؤقت لصفة الوسيط الممنوحة للمدعية فانه تجاوز سلطته و بالتالي فان قراره مشوب بعيب البطلان .

وفي قرار اخر لمجلس الدولة في 27/12/2001 نفس القضية "حيث تبين من احكام المادة : من نظام العام الداخلي لمجلس النقض و القرض ان الامين تكفل بتحضير الملفات التي تعرض على المجلس ومن ثم لا يمكنه ان يناقش او يفسر القانون او يحل محل اختصاص مجلس النقد و القرض

المطلب الثاني : رقابة القضاء الكامل ودعاوى المسؤولية لسلطات الضبط

يخضع المجلس الدستوري الفرنسي قرارات سلطات الضبط لرقابة القضاء الكامل وذلك في قار المؤرخ بخصوص المجلس الاعلى السمعى البصري ,وعليه فإذا يجب تحديد القواعد المطبقة فيما يتعلق بمسؤوليتها وهذا ليتأني إلا عن طريق تحديد طبيعة النشاط .

وإذا نظرنا لمختلف النصوص المنشأة لهذه السلطات تجدها تضطلع بوظيفة الرقابة وهذا النشاط يؤدي الى قيام مسؤوليتها , إلا في حالة الخطاء الفادح , حيث نجد ان مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة ينطق بمسؤولية سلطات الضبط مكرسا الخطاء الفادح اساسا لقيام مسؤوليتها .

اما المشرع الجزائري عبر النصوص المتشابهة لم يحدد كيفية الطعون الموجهة ضد قراراتها و لم يحدد الجهة المختصة في مجال دعاوى القضاء الكامل وهذا الاشكال يطرح خاصة فيما يتعلق بمجلس المنافسة المادة 48 من القانون 03/03 التي تنص على ان كل شخص طبيعي او معنوي يعتبر نفسه متضررا من ممارسة مقيدة للمنافسة يمكنه ان يرفع دعوى امام الجهة القضائية المختصة .

وبالنسبة لتبرير المعتمد بشأن توحيد المنازعات في مجمع واحد يرى بعض الاساتذة منهم "زوايمية"

يمكن تقدير تفسيرين امام هذه الاشكال :

-يمكن اعتبار اختصاص القاضي الاداري اختصاصا مبدئيا و ان تحويل اختصاصه لصالح القاضي التجاري ما هو إلا استثناء و عليه فان هذا التحويل لا يمس دعاوى الالغاء و بالتالي يمكن تفسير دعاوى المسؤولية لصالح القاضي الاداري و الذي يجد في ذلك اختصاصه الطبيعي و العادي .

غير ان هذا التفسير لا يتماشى و الغاية من هذا التحويل , مما يؤدي هذا التفسير الى تجزئة مجلس المنافسة و بالتالي تعقيد الاجراءات بالنسبة للقاضي .

خاتمة :

وأخيرا يمكن القول ان معالجة القواعد و الاحكام المتعلقة بمنازعات سلطات الضبط ورغم الاستثناءات المتعلقة بازدواجية الاختصاص القضائي وتبيان الانظمة الاجرائية و اختلاف المواعيد إلا انها في الاخير تخضع لنفس القواعد و الاحكام التي تحكم السلطات الادارية التقليدية بشكل عام .

ومنه فانها تستفيد من معالجة قضائية خاصة , وهذا يرجع الى نظامها القانوني ووضعية مهامها بالتالي يمكننا القول بان المنظومة القضائية في مجال سلطات الضبط بحاجة الى تعزيز مكانة هذه السلطات من خلال ضمان استقلالية حقيقة لها .

بالإضافة الى ضرورة توحيد او تقريب انظمتها القانونية و قواعد تنظيمها و سيرها و كذلك النظام الاجرائي المتعلق بنزاعاتها و هو تقريب من شأنه توحيد هذه السلطات كفة قانونية جديدة .