

تاريخ القبول: 2021/11/22

تاريخ الإرسال: 2021/09/01

عن خصوصية الإجراءات القضائية المتعلقة بمنازعات مشروعية قرارات

سلطات الضبط المستقلة في الجزائر

On the specificity of judicial procedures related to disputes of the legality of decisions of independent police authorities in Algeria

كمون حسين*¹¹جامعة البويرة (الجزائر) ، h.kemmoun@univ-bouira.dz

المخلص:

إنه من أجل توفير ضمانات لحماية المتعاملين الإقتصاديين من تعسف قرارات سلطات الضبط الإقتصادي المستقلة، أخضعها المشرع الجزائري لرقابة المشروعية حتى تمارس في إطار إحترام الحقوق والحريات المكرّسة في الدستور، غير أن الإجراءات التي تحكم منازعات سلطات الضبط المستقلة تتميز عن غيرها من المنازعات بالطابع الخاص حيث تتسم بالتعقيد والصعوبة، نظرا لتوزيع الإختصاص القضائي بين القضاء الإداري والعادي من جهة، ولتباين وتعدد الإجراءات القضائية المرتبطة بمنازعات المشروعية من جهة ثانية.

الأمر الذي يستوجب دراسة الموضوع من الزاوية الإجرائية للوصول إلى نتيجة تتمثل في حتمية إعادة النظر في الإجراءات القضائية الخاصة بمنازعات سلطات الضبط الإقتصادي من خلال توحيد القواعد المتعلقة بكيفيات تقديم الطعون الإدارية والقضائية، وتوحيد مواعيد الطعن، مع ضرورة تخصيص قانون إجرائي شامل للسلطات الضبط المستقلة مستقل عن قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ حتى يتماشى وروح السرعة والمرونة في المجال الإقتصادي.

الكلمات المفتاحية: المشروعية الإدارية، القرارات الإدارية، التظلم الإداري، الضبط الإقتصادي، مجلس الدولة.

*المؤلف المرسل

Abstract:

In order to provide guarantees to protect economic operators from the arbitrariness of the decisions of the independent economic control authorities, the Algerian legislator subjected them to legality control so that they may be exercised within the framework of respecting the rights and freedoms enshrined in the constitution. The complexity and difficulty, given the distribution of jurisdiction between the administrative and ordinary judiciary on the one hand, and the diversity and multiplicity of judicial procedures related to legality disputes on the other hand.

Which necessitates studying the subject from a procedural angle to reach a conclusion represented in the inevitability of reconsidering the judicial procedures related to the disputes of the economic control authorities by unifying the rules related to the modalities of submitting administrative and judicial appeals, and unifying the dates of appeal, with the need to allocate a comprehensive procedural law to independent control authorities independent of Civil and Administrative Procedures Law; In order to be in line with the spirit of speed and flexibility in the economic field.

Keywords:

Administrative Legality, administrative decisions, administrative grievance, economic control, the State Council.

مقدمة:

تمكّن المشرع الجزائري من القيام بمجموعة من الإصلاحات في المجال الإقتصادي أدت إلى فتح نشاطات كانت ولوقت مضى من احتكار الدولة، كقطاع البنكي والمالي، وقطاع الإعلام وقطاع التأمينات، حيث لم تقتصر الدولة الجزائرية على تحرير النشاطات الاقتصادية التقليدية فحسب، وإنما حررت بعض القطاعات الأخرى ذات الطابع المرفقي كقطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية، وقطاع المناجم... مواكبة للتطورات الاقتصادية وتجسيدها لمبدأ حرية التجارة والصناعة، الذي تم الإقرار به لأول مرة في دستور 1996¹، والذي تم تكريسه أيضا بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المتعلق بالتعديل الدستوري، من خلال نص المادة 61 منه والتي جاء فيها: "حرية التجارة والإستثمار والمقاولة مضمونة وتمارس في إطار القانون"².

وبعد انسحاب الدولة المعترف من الحقل الاقتصادي، بعدما لم يعد في وسعها التدخل المكثف في ممارسة النشاط الاقتصادي. كان من الضروري تعويض هذا الانسحاب نظراً لحاجة السوق إلى تواجد سلطة عامة تعمل على تأطير السوق وضبطه من جهة، وتهدف إلى حماية مصالح المرتفقين والزبائن وكذا المصلحة العامة الاقتصادية من جهة أخرى.

غير أن الدولة لا تمارس هذه الوظائف الضبطية عن طريق الهياكل الإدارية التقليدية، وإنما قامت باستحداث هيئات من نوع جديد تتمثل في سلطات الضبط المستقلة التي تشرف على العديد من المجالات والنشاطات: كالبنوك والمؤسسات المالية، نشاطات البورصة، التأمينات، البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المناجم، الكهرباء والغاز، النقل، المحروقات، وكذا قطاع المنافسة وتتمحور مهمتها في ضبط النشاطات الاقتصادية والمالية³.

لقد اعترف المشرع الجزائري بالطابع السلطوي للسلطات الضبط المستقلة، حيث حولها سلطة اتخاذ القرار⁴، فهي ليست مجرد هيئات إدارية تابعة للجهاز التنفيذي لا تتمتع بأية سلطة مستقلة، وإنما لها سلطة اتخاذ قرارات في إطار ممارسة مهامها وصلاحياتها والتي تكون قابلة للتنفيذ المباشر، الأمر الذي جعل من الرقابة القضائية على مشروعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي والمالي ضماناً مهمة من ضمانات حقوق الفاعلين الاقتصاديين.

وحفاظاً على مصلحة المتعاملين الاقتصاديين تملك هيئات الضبط المستقلة العديد من السلطات نذكر منها سلطة إصدار الأوامر والقرارات الفردية والتنظيمية وسلطة توقيع العقوبات، لكن قد لا تتماشى تلك القرارات مع القواعد القانونية التي سنّها المشرع الجزائري، الشيء الذي يؤثر سلباً على حقوق المتعاملين الاقتصاديين⁵.

وإذا سلمنا أن المشرع الجزائري حول الهيئات الإدارية المستقلة العديد من السلطات، فإنه لا يمكن لوظيفة سلطات الضبط أن تكون مشروعة ومطابقة مع النظام القانوني الذي يحكمها، إلا إذا كانت قراراتها خاضعة لمبدأ المشروعية الإدارية والرقابة

القضائية، وبالفعل فإن أغلب النصوص المنشئة لهذه السلطات تؤكد بأن قراراتها قابلة للطعن القضائي.

وإذا كان المشرع الجزائري أقرّ إمكانية الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة، مما يستدعي إتباع نفس الإجراءات القضائية المتبعة أمام مجلس الدولة وفقا لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أنه بوجود قوانين خاصة بسلطات الضبط المستقلة، فإن هذه الأخيرة وضعت بعض الاستثناءات فيما يخص الإختصاص القضائي، التظلم الإداري المسبق، ومسألة المواعيد.

هذا الأمر استوجب دراسة الموضوع من زاوية أخرى، بشكل مغاير للدراسات السابقة التي تناولت الرقابة القضائية بصورة عامة غير مفصلة لخصوصية الإجراءات القضائية المتبعة في مخاصمة قرارات سلطات الضبط الاقتصادي، مع مساهمة التعديلات الجديدة الواردة على القوانين المنظمة لهذه السلطات. ولمعالجة ذلك نتساءل عن الطبيعة الخاصة والتميزة للإجراءات المتبعة في منازعات قرارات سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر؟

إنه بالإطلاع على مختلف النصوص القانونية المنظمة لسلطات الضبط المستقلة، نجد أن الدعاوى المتعلقة بهذه السلطات وفق هذه القوانين، تنفرد في بعض المسائل بالخصوصيات، أهمها مسألة توزيع اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضدها، بين القضاء الإداري والقضاء العادي (المبحث الأول)، والمسألة الخاصة بالطابع الاستثنائي لإجراءات إقامة الطعون القضائية حيث هي متعددة ومتباينة من قانون لآخر (المبحث الثاني).

المبحث الأول: من حيث قواعد الاختصاص: الاختصاص القضائي المزدوج في الفصل في الطعون المقامة ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة

إن تحديد الاختصاص القضائي للبت في منازعات قرارات سلطات الضبط الاقتصادي يقتضي في مرحلة أولى الفصل في الطبيعة القانونية لهذه السلطات وطبيعة قراراتها؛ حتى نتمكن من استنتاج طبيعة الاختصاص القضائي حسب المعيارين

العضوي والمادي⁶. إلا أن اتساع المعيار المادي على حساب المعيار العضوي أدى في النهاية إلى الازدواجية في الاختصاص القضائي.

فحتى تتحقق الفعالية الاقتصادية، وزّع المشرع الجزائري الاختصاص القضائي الفاصل في الدعاوى المتعلقة بسلطات الضبط المستقلة بين جهتين قضائيتين بحيث أسند الطعن في قراراتها كأصل عام لاختصاص القضاء الإداري، (المطلب الأول)، لكن كاستثناء جعل الاختصاص في الفصل في بعض الدعاوى للقضاء العادي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبدأ: القضاء الإداري صاحب الاختصاص الأصيل في منازعات سلطات الضبط الاقتصادي

إنه بالإطلاع على النصوص القانونية المنظمة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي تبين الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة، وذلك بعد أن تم إدراجها في فئة الهيئات العمومية الوطنية حسب المادة 9 من القانون العضوي رقم 98-701، كما خصّ مجلس الدولة الفصل بالطعون المرفوعة ضد قراراتها حسب المادة 901 من قانون الاجراءات المدنية والادارية⁸.

وباستقراء النصوص المنشئة والمنظمة لسلطات الضبط في المجال الاقتصادي، نجد أن كل الطعون الموجهة ضد قرارات هذه الأخيرة، يفصل فيها مجلس الدولة وهذا نظرا لكونها تمارس صلاحياتها باسم الدولة ولحسابها، وأنها ذات طابع إداري مما يستدعي تطبيق المعيار العضوي⁹، والذي يعد معيارا كافيا لتحديد اختصاص القضاء الإداري، وهو ما أكدت عليه محكمة التنازع بشكل صريح، حيث اعتبرت أن وجود شخص معنوي من أشخاص القانون العام طرفا في النزاع يكفي لجعل القاضي الإداري مختصا للفصل فيه¹⁰.

وهو ما يجعل الطعن في قراراتها كأصل عام يعود للقضاء الإداري، فنجد مثلا مجلس المنافسة هيئة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية والإدارية، وحسب الأمر رقم 03-03، فإنّ المجلس كُيف كهيئة إدارية، تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، ونصت المادة 19 من قانون المنافسة على اختصاص القضاء

الإداري حيث ورد فيها: "يمكن الطعن في قرارات رفض التجميع أمام مجلس الدولة"¹¹.

وفي السياق ذاته تنص المادة 107 فقرة 2 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد والقرض على أنه: "تكون قرارات اللجنة المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو المصفي والعقوبات التأديبية وحدها قابلة للطعن القضائي". وأقرت المادة 107 الفقرة الأخيرة من ذات القانون على: "تكون الطعون من اختصاص مجلس الدولة وهي غير موقفة التنفيذ"¹².

كما أكدت المادة 17 من القانون الذي يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات بجواز الطعن في قرارات مجلس سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها، وليس لهذا الطعن أثر موقف¹³.

ونفس الاختصاص ينطبق على قرارات لجنة الضبط في مجال الكهرباء وتوزيع الغاز حيث جاء نص المادة 139 من القانون رقم 02-01 بما يلي "يجب أن تكون قرارات لجنة الضبط مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة"¹⁴.

ومن هذا المنظور، فإن ما يدعم أكثر اختصاص مجلس الدولة على أساس المعيار العضوي في البت في قرارات سلطات الضبط المستقلة هو النصوص التأسيسية لهذه الأخيرة، حيث جاءت في مجملها مؤكدة لدور مجلس الدولة في فرض رقابته على قرارات سلطات الضبط المستقلة¹⁵.

أما بالنسبة لموقف القضاء الجزائري في مسألة التكييف الإداري لسلطات الضبط المستقلة، فإن مجلس الدولة تطرق إلى الطابع الإداري في قرار صادر عنه في قضية "يونيون بنك" "Union bank" ضد محافظ بنك الجزائر، حيث توصل في القرار إلى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية رغم غياب نص صريح ضمن قانون النقد والقرض يتضمن مصطلح الإلغاء¹⁶.

المطلب الثاني: الإستثناء: إختصاص القضاء العادي في منازعات سلطات الضبط الاقتصادي

بعد أن قام المشرع الفرنسي بتوزيع اختصاص النظر في القرارات الصادرة عن هيئة ضبط المنافسة، بين الغرفة الخاصة لمحكمة استئناف باريس (القضاء العادي) ومجلس الدولة (القضاء الإداري)¹⁷. حيث أصبحت الطعون ضد قرارات مجلس المنافسة تقدم أمام محكمة إستئناف باريس (غرفة المنافسة)¹⁸.

عمد المشرع الجزائري أيضا إلى توزيع اختصاص الفصل في بعض قرارات السلطات الإدارية المستقلة للقضاء العادي، وهذا لتحقيق الفعالية الاقتصادية، والحالة الوحيدة التي نجدها في القانون الجزائري هي التي تخص الطعن في قرارات مجلس المنافسة، حيث قام المشرع الجزائري تقليدا بالمشرع الفرنسي على توزيع اختصاص النظر في القرارات الصادرة عن هيئة ضبط المنافسة بين الغرفة التجارية للمجلس القضائي بالعاصمة ومجلس الدولة.

إن حق الطعن في قرارات مجلس المنافسة يعتبر من المبادئ الهامة التي كرسها المادة 63 من قانون المنافسة الجزائري التي تنص: "تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية من الأطراف المعنية أو من الوزير المكلف بالتجارة...."¹⁹.

نجد من خلال هذا النص، أن المشرع يؤكد الطابع الاستثنائي للطعن في قرارات مجلس المنافسة، إذ أسند إختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضد قراراته، لمجلس قضاء الجزائر (الغرفة التجارية)، ويمكن أن يرفع الطعن من كل أطراف القضية الذين تضرروا من قرارات مجلس المنافسة، سواء بسبب العقوبات الإدارية التي يصدرها أو الإجراءات الوقائية. أو من المتضررين من رفض الإخطار أو قرار انقضاء وجه الدعوى، كما يمكن للمتدخلين الانضمام للطعن في قرارات مجلس المنافسة.²⁰

ولقد ذهب المشرع لأبعد من ذلك في إطار الأمر رقم 95-06، وذلك في نص المادة 25 فقرة 02 التي تنص على أن: "تكون مقررات مجلس المنافسة قابلة للطعن فيها بالاستئناف أمام المجلس القضائي لمدينة الجزائر الفاصل في المواد التجارية"²¹. فمصطلح الاستئناف يفيد أن مجلس قضاء الجزائر يعتبر درجة ثانية من التقاضي وبالتالي يكون مجلس المنافسة درجة أولى، لكن هذا النص تم إلغاؤه²².

إن إحالة اختصاص الفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة للقضاء العادي، يثير نوعا من التناقض مع أحكام المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، باعتبار أن مجلس المنافسة هيئة إدارية، فالأصل أن اختصاص مراقبة قراراته من اختصاص القضاء الإداري وليس القضاء العادي، كما هو مبين في قانون المنافسة، لذا نتساءل ما هو السبب في ذلك؟

لفهم هذه الوضعية يجب العودة إلى القانون الفرنسي، باعتبار أن النصوص الجزائرية تعيد أحيانا صياغة حرفية للنصوص الفرنسية، حيث في إطار الأمر رقم 86-1243 جعل المشرع الفرنسي الطعن في قرارات مجلس المنافسة من اختصاص مجلس الدولة، لكن في 20 ديسمبر 1986 صدر تشريع معدّل للمادتين 12 و 15 من الأمر رقم 86-1243 وأصبحت المادة 12 منه تنص: "يمكن أن يكون قرار مجلس المنافسة محلا للطعن أمام محكمة استئناف باريس...."²³.

إذن تشكل القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط في المجال الاقتصادي استثناءً على القاعدة العامة، حيث تفلت من رقابة القاضي الإداري، وينص القانون على أنها تعود لاختصاص مجلس قضاء الجزائر العاصمة الفاصل في المواد التجارية، وذلك رغم أن القانون يعتبر مجلس المنافسة هيئة إدارية، ويعود هذا الاستثناء إلى كون هذا الحكم مستلهما من القانون الفرنسي، فقد أعطى المشرع الفرنسي هذا الاختصاص لمحكمة استئناف باريس، مما يجعل القضاء العادي هو المختص بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة.

أما بالنسبة للجزائر، فإن اختصاصات مجلس الدولة حددتها المادة 09 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله التي تنص على ما يلي: "يفصل مجلس الدولة ابتدائيا و نهائيا في: -الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية..."

في حين أنه، في حالة الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة فإن القانون الخاص بالمنافسة هو الذي يمنح الاختصاص بالبت في قراراته للقاضي العادي، وقد ذكر المجلس الدستوري بمناسبة اللجوء إليه، مركز القانون العضوي في التدرج الهرمي للقوانين بهذه العبارات:

"باعتبار أن مجال تدخل القانون العادي وتدخل القانون العضوي محددة على الترتيب بالمواد من الدستور الجزائري المعدل سنة 2016، وبأن المؤسس الدستوري حدد إجراءات تبني كل واحد منها وهي مختلفة، فالقانون العضوي وعلى عكس القانون العادي، يتم إصداره بناء على الفقرات الثانية والثالثة من المادة 123 من الدستور بالأغلبية المطلقة للنواب وهو يخضع - قبل إصداره - لإزاميا لرقابة المطابقة للدستور، وإخضاعهما لإجراءات مختلفة ينبع من مبدأ التدرج السلمى للقواعد في النظام القانوني الداخلي، الذي يفرض بأن القانون العضوي بمركزه والقانون العادي لا يمكن أن يتدخل إلا في المجال وحسب الإجراءات التي تحددها لهما الدستور²⁴، مما يستتبع بأن المجلس الشعبي الوطني، لا يمكن أن يخضع الأحكام الخاصة بمجال القانون العضوي لنفس الإجراءات المتعلقة بالقانون العادي.

وهكذا كرّس المجلس الدستوري سمو القانون العضوي على القانون العادي، ويستنتج من ذلك أن القانون العضوي وحده الذي بإمكانه وضع استثناءات للاختصاص الأساسي أو المبدئي لمجلس الدولة، وبهذا فإن القانون العادي الذي يعدل جوهر قانون عضوي، يمكن الطعن في عدم دستوريته²⁵.

إن تخويل الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، حق النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات مجلس المنافسة، يجعلنا نتساءل عن طبيعة هذا الطعن؟ وفي هذا الصدد تشير المادة 63 من الأمر رقم 03-03 بأن الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر العاصمة، تنتظر في القضية بصفة ابتدائية ونهائية وليس بصفتها قاضي الدرجة الثانية؛ لأن مجلس المنافسة ليس هيئة قضائية فلا يقدم الاستئناف إلا ضد الأحكام القضائية، سواء تعلق الأمر بمنازعة مدينة أو إدارية.

وبالرجوع إلى الأمر المتعلق بالمنافسة وكذا قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فإن الطعن ضد قرارات مجلس المنافسة أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر يمنحها حق النظر في الدعوى كقاضي إلغاء وكقاضي تعويض، حيث يمكنها أن تلغي أو تعدل من القرار أو تؤيد قرار مجلس المنافسة، بل ويملك رئيس الغرفة اختصاصات وقف تنفيذ قرارات مجلس المنافسة باعتبارها قرارات إدارية فردية، فرغم كون الغرفة التجارية للمجلس هي هيئة قضائية عادية، إلا أنها تستخدم تقنيات الرقابة التي يستعملها القاضي الإداري²⁶، حيث أنها تنتظر في مدى احترام مجلس المنافسة لاختصاصاته التي خولها له القانون، وكذا مدى احترامه للإجراءات المتعلقة بحقوق الدفاع.

كما يبحث القاضي عن مدى تطبيق مجلس المنافسة للقواعد الموضوعية المنصوص عليها في قانون المنافسة، ومدى تناسب العقوبة مع الفعل المرتكب، كما أنّ هناك من الفقهاء من يدعّم اختصاص القاضي العادي على أساس أن طبيعة المنازعة عادية، وهي من اختصاص القانون الخاص، لأن الأمر يتعلق بمسائل المنافسة، كما أن القضاء الإداري قضاء عسير وطويل مقارنة مع القضاء العادي، وهو ما يشكل خطر على قانون المنافسة الذي يعتبر قانونا مرنا يتطلب الإسراع في الفصل في المنازعات المرتبطة به.

ضف إلى ذلك أنّ الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري لا تتناسب مع مراقبة قرارات مجلس المنافسة لكون مهمة القاضي الإداري تنحصر فقط في التأييد أو الإلغاء فهو لا يملك سلطة تعديل قرارات مجلس المنافسة عكس القاضي العادي²⁷. واستنادا إلى هذه الحجج، وضع المشرع الجزائري اختصاص الطعن في قرارات مجلس المنافسة المتعلقة بالممارسات المقيّدة للمنافسة من اختصاص القضاء العادي، أما في مجال التجميعات الاقتصادية يؤول الاختصاص إلى مجلس الدولة.

غير أن الإشكال الذي يُطرح هو حين يصدر مجلس المنافسة قرارا ويتم إلغاؤه من طرف الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر لتجاوز السلطة، وأراد الطرف المتضرر رفع دعوى التعويض ضد مجلس المنافسة فهل ترفع الدعوى أمام الغرفة التجارية التي أصدرت القرار أم أمام القاضي الإداري؟

لم تشر النصوص المتعلقة بالمنافسة إلى القضاء المختص بالنظر في دعوى المسؤولية التي ترفع ضد مجلس المنافسة، لكن بالمقارنة مع ما استقر عليه العمل في فرنسا، فإن القاضي العادي هو نفسه الذي يختص بدعوى التعويض، في حين أنه من المفروض -وأمام سكوت النص- أن يعود الاختصاص إلى القاضي الإداري حسب التوزيع التقليدي للاختصاص بين القضاء العادي والقضاء الإداري.

لكن ومن أجل توحيد الاختصاص، وعدم توزيع الدعاوى بين القاضي العادي والإداري حيث أنه لما تلغى الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر قرارا لمجلس المنافسة فلا يجب إحالة الطرف المعني إلى المحكمة الإدارية للنظر في دعوى التعويض؛ لأن من شأن ذلك أن يؤدي إلى اختلاف الاجتهاد القضائي²⁸، ولذا فإن الحل الوحيد لهذا الإشكال يتمثل في أن تتولى نفس الجهة المختصة بالنظر في منازعات قرارات مجلس المنافسة الفصل في طلبات التعويض، على أساس أن هذا الحل سيؤدي إلى توحيد الإجتهد القضائي في مادة المنازعات المتعلقة بالمنافسة، كما سيؤدي إلى ضمان حقوق المتقاضين.

المبحث الثاني: تباين وتعدد إجراءات الطعون القضائية ضد قرارات سلطات الضبط الاقتصادي

لقد أقرّ المشرع الجزائري إمكانية الطعن في قرارات سلطات الضبط المستقلة أمام القضاء الإداري ، ممل يستدعي إتباع نفس الإجراءات القضائية المتبعة أمام مجلس الدولة، وفقا لما هو منصوص عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أنه بوجود قوانين خاصة بسلطات الضبط المستقلة، فإن هذه الأخيرة وضعت بعض الاستثناءات فيما يخص التنظيم الإداري المسبق (المطلب الأول)، ومسألة المواعيد (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مدى الزامية اجراء التنظيم الإداري المسبق في الطعون القضائية ضد قرارات سلطات الضبط الاقتصادي

تعتبر سلطات الضبط المستقلة جزء من سلطات الدولة، حيث تمثلها وتعمل لحسابها²⁹، وهي تخضع للنظام القانوني الذي يحكم الهيئات الإدارية للدولة، وأن معظم النصوص المتعلقة بها تنص على أن مجلس الدولة هو المختص بدعوى الإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية المتخذة من طرفها.

وإذا كان التنظيم الإداري شرطا أساسيا يجب استفاؤه قبل اللجوء إلى الجهات القضائية القضائية الادارية، فإنه بعد تعديل قانون الإجراءات المدنية بموجب القانون رقم 90-23 الصادر بتاريخ 18-06-1990³⁰، أصبح شرط التنظيم الإداري إلزامي فقط لقبول دعوى الإلغاء المتعلقة بالقرارات المركزية، إلا أن القوانين المنظمة للسلطات الإدارية المستقلة خرجت عن هذا المبدأ، حيث اعتبر مجلس الدولة أن الطعون المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية تبقى منظمة بموجب الأحكام المتعلقة بالنقد والقرض التي خرجت عن أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية. فالأمر رقم 03-11 والمتعلق بالنقد والقرض يشترط نوع من التنظيم فيما يخص رفض ترخيص أو اعتماد فروع في الجزائر للبنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، حيث تنص المادة 87 من هذا الأمر على: "لا يمكن الطعن أمام مجلس الدولة في القرارات التي يتخذها

المجلس بموجب المواد 82 و84 و85 أعلاه إلا بعد قرارين بالرفض، ولا يجوز تقديم الطلب الثاني إلا بعد مضي أكثر من 10 أشهر من تبليغ رفض الطلب الثاني³¹.

من خلال استقراء هذه المادة خاصة عبارة "بعد قرارين بالرفض"، نلاحظ أن المشرع يستوجب بعد قرار الرفض الأول للمجلس بالترخيص أو اعتماد فروع في الجزائر للبنوك والمؤسسات المالية الأجنبية، ضرورة تقديم طلب آخر وهو بمثابة تظلم إداري منصوص عليه في القواعد العامة- وهذا قبل اللجوء إلى الطعن أمام مجلس الدولة. ومن جانب آخر، فإن الطعن يجب أن يقدم خلال أجل 60 يوما من تاريخ تبليغ القرار، ولا يسمح هذا الطعن إلا للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين المستهدفين بالقرار مباشرة³².

وبتطبيق قواعد الاجتهاد القضائي، فإن الطعون المرفوعة ضد قرارات كل من: سلطة ضبط البريد والاتصالات، لجنة مراقبة عمليات البورصة والغرفة التأديبية الموضوعة إلى جانبها، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجية والمراقبة المنجمية، كلها معفاة من شرط التظلم الإداري المسبق. نفس الشيء بالنسبة للقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة والمتعلقة بالتجميعات الاقتصادية، وفي غياب نصوص خاصة بالتظلم الإداري المسبق في شأن القرارات الصادرة عنه، فإنه من الضروري الرجوع إلى الأحكام العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية³³، أين يكون التظلم جوازيا على هذا الأساس.

المطلب الثاني: إشكالية اختلاف وتعدد مواعيد الطعن القضائي ضد قرارات سلطة الضبط الاقتصادي

إن دراسة مواعيد دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة، يظهر الطابع الفوضوي لهذه الآجال ومدى تعددها، فتارة يحدد الميعاد بالأيام، وأحيانا بالأشهر، وأحيانا لا يذكر المشرع ميعادا محددًا. فمواعيد الطعن تختلف من سلطة ضبط مستقلة إلى أخرى، ولا تتوافق مع القاعدة الأصلية المنصوص عليها في المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية

والإدارية، والتي تقضي بوجوب رفع الدعوى خلال شهرين من تاريخ تبليغ قرار رفض التظلم الإداري أو شهرين من تاريخ تقديم الطعن والسكوت عنه وذلك عند إتباع إجراء التظلم، ومدة أربعة أشهر عند الطعن القضائي دون إتباع طريق التظلم.

ففي المجال المصرفي حدد الأمر المتعلق بالنقد والقرض ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضد قرارات اللجنة المصرفية ب 60 يوماً أمام مجلس الدولة تبدأ من تاريخ التبليغ، أما ميعاد دعوى الإلغاء ضد القرارات التي يصدرها مجلس النقد والقرض فيوما يخص فتح البنوك والمؤسسات المالية، وسحب الإعتماد والتراخيص يكون في أجل 60 يوماً من نشر القرار أو تبليغه أمام مجلس الدولة³⁴.

أما في مجال البورصة ومجال الإتصالات، فإن قرارات الغرفة التأديبية بالنسبة للجنة مراقبة وتنظيم عمليات البورصة، وقرارات مجلس سلطة ضبط البريد والاتصالات يكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء ضد هذه القرارات، أمام مجلس الدولة خلال شهر واحد ابتداء من تاريخ التبليغ.

وبخصوص المجال المنجمي فإن قرارات مجلس الإدارة لسلطتي الضبط المتمثلتين في الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والرقابة المنجمية، يكون الطعن فيهما أمام مجلس الدولة في ميعاد ثلاثين 30 يوماً ابتداء من تاريخ تبليغها³⁵.

في حين أن الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس إدارة كل من الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية، تكون في أجل ثلاثين 30 يوماً من تاريخ التبليغ.

وفيما يتعلق بمجال المنافسة فإن قرارات مجلس المنافسة تكون قابلة للطعن القضائي أمام مجلس الدولة ونخص بذلك القرارات المتعلقة برفض التجميع الإقتصادي، إذ ترفع دعوى الإلغاء ضد هذه القرارات في ميعاد أربعة أشهر أمام مجلس الدولة تبدأ من تاريخ تبليغ القرار، في حين الطعون المرفوعة ضد قرارات مجلس المنافسة المتعلقة باختصاص الغرفة التجارية بالمجلس القضائي ترفع خلال أجل

شهر واحد، وهذا أمام الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر، غير أن هذا الأجل ينقلص إلى 08 أيام عندما يتعلق الأمر بالطعن في الإجراءات التحفظية.

ويجب التنويه إلى أن المشرع لم يحدد آجالاً للطعن بشأن القرارات الصادرة عن لجنة ضبط الكهرباء والغاز، وهو ما يستدعي الرجوع إلى القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي هي محددة ب أربعة 4 أشهر وفقاً لنص المادة 829 منه تحتسب ابتداء من تاريخ التبليغ بالقرار أو النشر.

ونفس الأمر ينطبق على بعض سلطات الضبط المستقلة، أين نص المشرع صراحة أن قراراتها يمكن أن تكون محل دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة دون أن يحدد ميعاد رفعها، مما يدفعنا للقول أن في هذه الحالة نطبق أيضاً أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، أي مدة أربعة 4 أشهر من تاريخ تبليغ القرار تبليغاً شخصياً مع إمكانية القيام بالتنظيم الإختياري، ومن بين هذه الهيئات نجد مثلاً لجنة ضبط الكهرباء والغاز، ولجنة الاشراف على التأمينات.

وإذا كان قانون النقد والقرض في المجال المصرفي، يشير إلى أن الطعون المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية عندما تمارس سلطتها العقابية، يجب أن ترفع خلال مدة 60 يوم ابتداء من تاريخ تبليغ القرار -كما سبق ذكره-، فإنه يتبين لأول وهلة أن المادة 107 من الأمر رقم 03-11 لم تضع استثناء على قاعدة تقديم الطعن في أجل الشهرين من تاريخ التبليغ، فيقال أن مدة الستين يوماً تعادل شهرين، غير أن الأجلين في الحقيقة مختلفين، فمهلة شهرين قد تزيد عن الستين يوماً كشهري ديسمبر وجانفي، أو شهري جويلية وأوت، ويمكن أن تنقص في شهري فيفري ومارس³⁶.

إن الانتقال من الحساب بالأشهر الذي تبناه قانون الإجراءات المدنية والإدارية، إلى معيار الحساب اليومي في مجال النقد والقرض، يبيّن الطابع الاستثنائي لمواعيد الطعن ضد قرارات اللجنة المصرفية³⁷.

نلاحظ من خلال عرضنا لمختلف النصوص القانونية، أن المشرع لم يحدد ميعادا موحدًا للطعن ضد قرارات سلطات الضبط المستقلة، فكل هيئة تخضع لنظام خاص بها، الأمر الذي يصعب من مقاضاة هذه الهيئات لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار أنّ مواعيد إقامة الدعوى القضائية تعد من النظام العام.

خاتمة:

يتضح جليا من خلال ما تم دراسته أن النظام القانوني الخاص بسلطات الضبط المستقلة، أكد لنا خصوصية إجراءات الطعن في قرارات هذه السلطات سواء فيما يتعلق بالاختصاص القضائي، أو في مسألة التظلم الإداري والمواعيد، بحيث تؤكد هذه الخصوصية تميزها عن باقي السلطات الإدارية، الأمر الذي يشكل عائقا، كون أن النصوص المنظمة لسلطات الضبط المستقلة لزالّت تثير تساؤلات عديدة فيما يخص طبيعتها القانونية ومسألة استقلاليتها، وهذا راجع إلى الغموض والنقص الذي يشوب هذه النصوص، بحيث نجد أن المبدأ العام هو خضوع قرارات هذه السلطات للطعن القضائي أمام مجلس الدولة، إلا أن هناك استثناء يتعلق بالقرارات الصادرة عن مجلس المنافسة، بحيث أخضع قانون المنافسة الطعون القضائية المرفوع ضد القرارات المتعلقة برفض التجميعات لمجلس الدولة، أمّا القرارات الأخرى الصادرة من مجلس المنافسة فتختص في الفصل فيها الغرفة التجارية لمجلس قضاء الجزائر.

ويثير تكريس هذا الاختصاص لمجلس قضاء الجزائر إشكالا آخر، بجعله استثناء لاختصاص مجلس الدولة، باعتبار أن مجلس المنافسة سلطة إدارية، فالأصل أن اختصاص النظر في الطعون الموجهة ضد قراراته يعود لمجلس الدولة، وفقا للقانون العضوي رقم 98-01، لكن قانون المنافسة جعل الاختصاص لمجلس قضاء الجزائر، وبالتالي يكون هذا القانون يعارض بصفة صريحة القانون العضوي، مما يثير الشك في دستوريته، و هذا ما دفع بالبعض إلى القول بأن هذا التوزيع في الاختصاص ليس له أي مبرر موضوعي، فالمشرع الجزائري قام فقط بتقليد المشرع الفرنسي، الذي عرف نفس التوزيع أو التقسيم.

ولذا ومن أجل تحقيق فعالية هذه الرقابة القضائية، يجب تنسيق القواعد الخاصة بتوزيع الاختصاص القضائي بالنظر في أعمال سلطات الضبط بين القضاء العادي والإداري من خلال وضع مبدأ عام هو اختصاص القضاء الإداري، واستثناءً ينعقد الاختصاص للقضاء العادي، وفي نفس الوقت يجب توحيد القواعد المتعلقة بكيفيات تقديم الطعون وسلطات القاضي عند النظر في الدعوى، بهدف دعم الشفافية في الإجراءات وتوفير الضمانات للأعوان الاقتصاديين عن طريق تكريس الطابع القضائي للإجراءات أمام سلطات الضبط خاصة حين ممارستها لسلطتها القمعية، حيث يستلزم طابعها الرديء بأن تكون محاطة بضمانات قوية تمارس في إطار احترام الحقوق والحريات المكرّسة دستورياً.

وتأسيساً على ما تقدم ذكره، يتبين لنا أنه مما لا شك أن هناك عدم توازن بين قانون الإجراءات المدنية والإدارية المطبقة أحكامه على المنازعات الإدارية، والقواعد الإجرائية الواردة بأحكام قانون المنافسة، على نحو يعكّر صفو الباحث والممارس ويزيد من مشقة المتقاضين ومحامهم وحتى القاضي، بأن يواجههم تعدد مصادر القاعدة الإجرائية، وإن أدركوها وجدوها مثقلة بالاستثناءات والإحالات، ولذا لا بد من إعادة النظر وبشمولية لأحكام المنازعات الإدارية المتعلقة بسلطات الضبط الإقتصادي، ووضعها في قالبها الأصيل خدمة لصاحب الحق في الإلغاء أو التعويض.

الهوامش والمراجع المعتمدة

- (1)- انظر المادة 37 من دستور الجزائر لسنة 1996 المستفتى عليه في 28 نوفمبر 1996 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر عدد 76 بتاريخ 1996/12/08 منتم بمقتضى قانون 02-03 مؤرخ في 2002/04/10 ج.ر عدد 25 صادر بتاريخ 2002/04/14 معدل بمقتضى قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج.ر عدد 63 صادر بتاريخ 2008/11/16 معدل ومتم بمقتضى قانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ج.ر عدد 14 صادر بتاريخ 07 مارس

- 2016 المعدل والمنتم بموجب مرسوم رئاسي 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ج.ر عدد 82 صادر في 30 ديسمبر 2020.
- (2)- الدستور الجزائري الحالي المستفتى عليه في 1 نوفمبر 2020 الصادر بموجب مرسوم رئاسي رقم 20-442 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج.ر عدد 82 صادر في 30 ديسمبر 2020.
- (3)- ناصر لباد: السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، المدرسة العليا للإدارة، الجزائر، عدد 1، 2001، ص ص 7-8.
- (4)- أنظر على سبيل المثال المادة 34 من أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43 صادر بتاريخ 19 جويلية 2003، معدل ومتم بمقتضى قانون 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج ر عدد 36 صادر بتاريخ 2 جويلية 2008، معدل ومتم بموجب قانون 10-05 مؤرخ في 15 أوت 2010 ج ر عدد 46 صادر في 18 أوت 2010.
- (5)- داود منصور، الرقابة القضائية على منازعات شرعية قرارات سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 12، 2006- ص 562.
- (6)- عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الإدارية (الإطار النظري)، ج1، دار الجسور، الجزائر، 2013، ص 219.
- (7)- قانون عضوي رقم 98-01 مؤرخ في 30 ماي 1998 يتعلق باختصاصات مجلس الدولة تنظيمه وعمله ج ر العدد 37 صادر بتاريخ 1 جوان 1998 معدل ومتم بمقتضى قانون عضوي رقم 11-13 مؤرخ في 26 جويلية 2011 ج ر العدد 43 صادر بتاريخ 03 أوت 2011، المعدل والمتم بمقتضى القانون العضوي رقم 18-02 المؤرخ في 4 مارس 2018 ج ر عدد 15 صادر في 7 مارس 2018.
- (8)- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فيفري 2008 يتضمن ق إ م و إ، ج ر العدد 21، صادر بتاريخ 23 أفريل 2008.

- (9)-مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة وسلطة ضبط البريد و المواصلات نموذجين، مذكرة الماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2010، ص 161.
- (10)- رمضان غنائي، عن موقف محكمة تنازع من كفاية المعيار العضوي لتحديد اختصاص القاضي الاداري، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، عدد 01، 2011، ص 319.
- (11)- أمر رقم 03-03، السالف الذكر.
- (12)- أمر رقم 03-11 مؤرخ في 11 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض ج ر العدد 52 صادر في 2003 معدل ومتم بموجب أمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010 ج ر العدد 50 صادر بتاريخ 1 سبتمبر 2010.
- (13)- قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر، عدد 48، لسنة 2000 معدل ومتم.
- 14- قانون رقم 01-02 مؤرخ في 05 فيفري 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات ج ر، عدد 08 صادر في 6 فيفري 2002.
- (15)- محمد نايل نيل، اختصاص القاضي الاداري بمنازعات سلطات الضبط المستقلة (دراسة نظرية)، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص 21.
- (16)- ليلي ماديو، تكريس الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مداخلة أقيمت ضمن أشغال الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، كلية الحقوق، جامعة بجاية، في 23 و 24 ماي 2007، ص 306.
- (17)- جوهرة بركات، نظام المنازعات المتعلقة بنشاط سلطات الضبط الإقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2007، ص 40.

(18)- MALAURIE-VIGNAL Marie, Droit interne de la concurrence, Arman colin, Paris, 1996, p 161.

(19)- أمر رقم 03-03، السالف الذكر .

(20)- وهم كل شخص لم يكن طرفا في القضية لكن تضرر من قرارات مجلس المنافسة، فما عليهم إلا التدخل في الدعوى في أية مرحلة من مراحل الإجراء وهذا طبقا للمواد 194 و195 من قانون رقم 08-09، السالف الذكر.

(21)- أمر رقم 95-06 مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر عدد 09 صادر في 1995 (ملغى).

(22)- ليلي ماديو، المرجع السابق، ص 04.

(23)- مجدوب قوراري، المرجع السابق، ص 169.

(24)- للمزيد من التفصيل في الموضوع أنظر: جقيقة سعيداني، مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، العدد1، 2007، ص ص81-83.

(25)- من المستجدات التي جاء بها التعديل الدستوري لسنة 1996 إدخال المؤسس الدستوري الجزائري مصطلحا جديدا في قاموس القانون الوضعي الدستوري الجزائري، ألا وهو مصطلح القانون العضوي. هذا الأخير الذي يحتل مرتبة أعلى من القانون العادي وأدنى من الدستور، حيث يشكل هذا أحد مظاهر مبدأ المشروعية في الدولة، فليس من شأن القانون النظامي أو العضوي أن يعارض الدستور في شيء أو يعدله، وبالمقابل لا يمتد القانون العادي إلى المجال المحجوز للقانون النظامي. عزاوي عبد الرحمن، فئة القوانين الجديدة: القوانين العضوية أو النظامية وفقا للدستور الجزائري المعدل سنة 1996، المجلة القانونية التونسية، مركز النشر الجامعي، العدد 04، 2002، ص 57.

(26)- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 214.

- (27)- موساوي ظريفة، دور الهيئات القضائية العادية في تطبيق قانون المنافسة، مذكرة ماجستير في قانون المسؤولية المهنية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2011، ص 69.
- 28- مجدوب قوراري، المرجع السابق، ص 171.
- (29)- عز الدين عيساوي، المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل الفصل بين السلطات، مجلة الإجتهد القضائي، جامعة بسكرة، العدد 4، 2008، ص 204.
- (30)- قانون رقم 90-23 مؤرخ في 18 أوت 1990، معدل ومتمم للأمر رقم 66-154 المتضمن قانون الإجراءات المدنية، ج ر العدد 37، صادر بتاريخ 22 أوت 1990 (ملغى).
- (31)- أمر رقم 03-11، السالف الذكر
- (32)- أنظر عز الدين عيساوي، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2015، ص 225.
- (33)- Rachid ZOUAIMIA, Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Houma, Alger, 2005, p 4.
- (34)- أمر رقم 03-11 مؤرخ في 11 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، السالف الذكر.
- (35)- المادة 48 من قانون 01-01 المتضمن قانون المناجم، السالف الذكر.
- (36)- قوراري مجدوب، المرجع السابق، ص 173
- (37)- Pour plus de détails sur ce sujet voir: Rachid ZOUAIMIA ,Droit de la régulation économique, Berti edition, Alger, 2006, pp 173-175.