

دور سلطات الضبط الاقتصادي في منح ترخيص لعمليات التجميعات الاقتصادية - دراسة تحليلية بين القانون الجزائري والفرنسي -

بقلم
أ / سعدية فني (*)



الملخص

إن التجميع الاقتصادي قد ينحرف عن مساره، وذلك بإخلاله بقواعد المنافسة عن طريق استخدام أساليب ووسائل منافسة غير مشروعة تمس بمبدأ حرية المنافسة، هذا ما أدى بالتشريعات إلى إخضاع عمليات التجميع لقوانين المنافسة بفرض رقابة عليها حيث عمدت التشريعات إلى استحداث هيئات ضبط تسند إليها مهمة الرقابة سواء وقائية سابقة أو لاحقة، ومن بين وسائل الرقابة نجد منح تراخيص حيث لا يمكن لأي مؤسسة اقتصادية الاندماج في تجميع إلا بعد حصولها على ترخيص من طرف جهات ضبط اقتصادية كما أن المشرع الجزائري استحدث بموجب نصوص قوانين المنافسة هيئة تدعى مجلس المنافسة ولم يكتف بذلك فقط إنما قام باستحداث هيئات قطاعية أخرى بموجب نصوص قانونية مستقلة عن قوانين المنافسة، غير أن استحداث كل هذه الهيئات قد ينجم عنه تداخل الاختصاص فيما بينها بخصوص منح التراخيص مما يفضي إلى حدوث منازعات ناجمة عن منح التراخيص.

الكلمات المفتاحية: سلطة ضبط - ترخيص - تجميع اقتصادي - منافسة - قانون المنافسة.

(*) أستاذ مساعد "أ" بكلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة الوادي - الجزائر.

مقدمة

انتهجت الجزائر في ظل سياسة الإصلاحات التي اتخذتها سلسلة من الإصلاحات، أبرزها سلسلة الإصلاحات الاقتصادية التي شهدتها منذ أواخر الثمانينات وهي الفترة الانتقالية من النظام الاقتصادي الاشتراكي إلى النظام الاقتصادي الحر، حيث عمدت إما إلى إصدار عدة نصوص قانونية جديدة وإما بتعديل نصوص قانونية سابقة لكي تتماشى مع سياسة التوجه الاقتصادي الحر الذي تتبناه.

وبدراستنا للنصوص القانونية الجديدة التي أصدرها المشرع الجزائري نجد قانون المنافسة هذا الأخير الذي حمل في طياته عدة أهداف اقتصادية غير مباشرة يشترك فيها مع قانون حماية المستهلك تتجلى في حماية القدرة الشرائية للمستهلك وكذا مباشرة منها حماية الاقتصاد الوطني، حماية المنافسة والمؤسسات الاقتصادية وهذا ما أدى إلى بروز عدة مؤسسات اقتصادية وطنية أضحت ليس هدفها المنافسة المحلية فقط وإنما مواجهة وتحدي للمؤسسات الاقتصادية الأجنبية وأمام عدم قدرة هاته المؤسسات المحلية أمام المتوجات الأجنبية بالنظر إلى الإمكانيات المادية والبشرية التي تمتلكها وخوفا على إقصائها من الأسواق بدأت تتجه نحو التكتل الاقتصادي أما ما سماه المشرع الجزائري "تجميع اقتصادي" نظرا لما يحققه التجميع من نتائج إيجابية تعود على الاقتصاد الوطني بالنفع من بينها تحسين جودة المنتجات المحلية وتنويعها، رفع الكفاءة الإنتاجية للمؤسسات الاقتصادية خفض تكاليف الإنتاج وإن كنا نجد أن المشرع اشترط للتجميع ضرورة حصول المؤسسات الاقتصادية على ترخيص من طرف سلطة ضبط اقتصادي أسند لها هذه المهمة الأصيلة هو مجلس المنافسة، كما يعد هذا الترخيص شكل من أشكال الرقابة على مشروعية التجميعات الاقتصادية بالمقابل نجد أن هذا الاختصاص قد يشاركه فيه سلطات ضبط قطاعية أسند لها المشرع مهام تتعلق بنوع القطاع الذي تشرف عليه لكننا نقف أمام مسألة تداخل الاختصاص في منح الترخيص والتي قد تثير عليها قرارات متعارضة من هذا المنطلق أثرتا إشكالية مفادها أي سلطة ضبط اقتصادية أسند لها المشرع مهمة منح ترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي وفي حال حدوث نزاع بشأن منح قرارات الترخيص كأحد آليات الرقابة فأى جهة قضائية من اختصاصها

الفصل 9. ولمعالجة ذلك قمنا بتقسيم هذه الورقة البحثية إلى :

المبحث الأول: اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي في منح ترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي.

المطلب الأول: توزيع الاختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية.

المطلب الثاني: تأثير تداخل الاختصاص بين السلطات على مبدأ حرية المنافسة.

المبحث الثاني: الاختصاص القضائي في حل المنازعات الناجمة عن قرارات منح الترخيص للتجميع الاقتصادي

المطلب الأول: دور القضاء العادي للفصل في منازعات قرارات منح الترخيص للتجميع.

المطلب الثاني: دور القضاء الإداري للفصل في منازعات قرارات منح الترخيص للتجميع.

المبحث الأول

اختصاص سلطات الضبط الاقتصادي

في منح ترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي

قام المشرع باستحداث سلطات ضبط اقتصادية بموجب إصدار نصوص قانونية في عدة قطاعات منها قطاع المنافسة، مجال البنوك، المجال المالي ومجال الطاقة... الخ وأسند لها مهمة ضبط رقابية سواء كانت وقائية أو قمعية، إذ تتولى متابعة الأنشطة الاقتصادية بما فيها عمليات التجميع أو التكتل الاقتصادي التي أصبحت هدف لكثير من المؤسسات الاقتصادية في معظم الدول إن لم نقل كلها هذا ما جعل المشرع يقر بمشروعية التجميع الاقتصادي للمؤسسات شرط ألا يكون في ذلك إخلال بقواعد المنافسة داخل الأسواق وقد عمل في سبيل تحقيق ذلك على ألا تقوم أي مؤسسة اقتصادية بتكتل أو تركيز إلا بعد منحها ترخيص من طرف هذه السلطات الضبطية، انطلاقاً من ذلك كان لزاماً علينا توضيح المقصود ببعض المصطلحات وإزالة اللبس فيما بينها أهمها: نظام الترخيص الذي يعتبر أحد أساليب تدخل الإدارة في المجال الاقتصادي والذي يعرف على أنه: " الإجراء الذي يمكن الإدارة من خلاله

أن تمارس رقابة صارمة على بعض الأنشطة، حيث تخضع إلى دراسة مدققة ومفصلة" ويتخذ عدة صور كالترخيص بالإنشاء، التعديل والإقامة، أما الاعتماد فهو: "هو الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية واستفادتهم في حين نجد أن التصريح: "فهو شكلية غالبا ما تكون معلقة أو محددة المدة تمثل للقائم بها الإدلاء للسلطة بوقائع يعترف بها شخصيا، كما تقع على المصرح بها مجموعة من الالتزامات" يختلف الترخيص عن باقي الأنظمة في كونه: يستأثر المشرع بتنظيمه بموجب القانون، أما الإدارة حين منحها إياه فإنها تتأكد من النشاط المراد القيام به يتطابق ومقتضيات المصلحة العامة أم لا، ومع ذلك فإن هذه الأنظمة قد تتواجد معا في بعض القطاعات¹.

وهكذا عملت هذه النصوص القانونية على توزيع الاختصاصات والوظائف الممنوحة لسلطات الضبط وإن كان هذا التوزيع قد ينجم عنه تداخل الاختصاصات فيما بين هذه الهيئات وما قد يؤدي إليه من تأثير هذا التداخل بين السلطات، فبإمعاننا للنصوص القانونية نطرح تساؤل حول : كيف حاول المشرع تفادي هذا التداخل في منح الترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي بين مجلس المنافسة وهيئات الضبط القطاعية؟

المطلب الأول

تداخل الاختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية

الفرع الأول: اختصاص مجلس المنافسة كسلطة ضبط اقتصادية في منح التراخيص للتجميعات

تم استحداث مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط اقتصادي في مجال المنافسة بموجب القانون رقم 06/95 ومنحت له اختصاصات لتتسع بموجب إلغاء هذا القانون وصدور الأمر رقم 03/03 فأصبحت إلى جانب الصلاحيات الاستشارية صلاحيات أخرى إلزامية²، كما نجد أن مجلس المنافسة الجزائري وفقا لهذا للنص القانوني المذكور أعلاه هو الذي يتخذ قرار الترخيص أو عدمه للتجميعات بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالقطاع المعني طبقا لنص المادة 19 من الأمر 03/03 المعدل والمتمم بالأمر 12/08³، وهكذا كما أكد المشرع الجزائري طبقا لنص المادة 17 من نفس الأمر المذكور أعلاه على

ضرورة تقديم طلبات الترخيص من المعنيين إلى مجلس المنافسة في أجل 03 أشهر متى كان هذا التجميع من شأنه المساس بقواعد

المنافسة مع إمكانية التزام المجلس عند اتخاذ قرار قبول أو رفض الترخيص للتجميع تسبب المقرر بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالقطاع المعني، أما عن إجراءات تنظيم الترخيص لعمليات التجميع فطبقا للمادة 21 من نفس الأمر نجده أحوالها إلى مرسوم تنفيذي رقم 219/05⁴ يتولى تنظيم إجراءات الترخيص من ناحية تكوين ملف طلب الترخيص والمعنيين بتقديم الطلبات، أما التشريع الفرنسي فقد خول مسألة منح الترخيص كآلية رقابة على عمليات التجميعات الاقتصادية في السابق للوزير المكلف بالاقتصاد وبعد التعديل للنصوص القانونية في سنة 2008 بموجب صدور القانون رقم 08-776 مؤرخ في 4 أوت 2008 تم نقل اختصاص الترخيص بالتجميع الذي كان مخولا للسلطة التنفيذية إلى سلطة المنافسة - مجلس المنافسة سابقا-⁵

غير أن المتفحص للنصوص القانونية المنظمة للجهة المختصة بمنح الترخيص قد يطرح تساؤلا حول مسألة تداخل الاختصاص الموزع بين مجلس المنافسة وبعض سلطات الضبط القطاعية.

الفرع الثاني: اختصاص سلطات الضبط القطاعية في منح الترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي

تم استحداث سلطات ضبط اقتصادية بموجب إصدار عدة نصوص قانونية في مختلف القطاعات ونجد أن مصطلح الضبط الاقتصادي قد حمل في طياته معنى الدور الجديد للدولة في المجال الاقتصادي مجسدة بأجهزة مستحدثة اختلفت تسمياتها حسب النصوص القانونية المنشئة لها، وقد قام مجلس الدولة الفرنسي بتعريف الضبط بمعناه العام حيث اعتبره " طريقة من طرق تدخل الدولة لضمان المشروع الاجتماعي والاقتصادي والمالي بالنسبة للحاضر والمستقبل " أي يقصد به مجموعة من القواعد القانونية والأجهزة المستحدثة لتجسيد السياسة العامة الجديدة في المجال الاقتصادي، أما التشريع الجزائري فقد عرف الضبط في تعديله للأمر 03/03 المعدل والمتمم بموجب 12/08 في المادة 03 منه فنصل إلى أن الضبط

الاقتصادي نعني به: الانتقال بقطاع اقتصادي معين من وضعية اقتصادية إلى أخرى تماشيا مع تخلي الدولة عن التسيير المباشر للفضاء الاقتصادي⁶.

استوحى المشرع الفرنسي هذه الهيئات من النموذج الأنجلوساكسوني سواء الأمريكي أو البريطاني، فأول استعمال لعبارة " السلطات الإدارية المستقلة " من طرف المشرع كان في القانون الصادر بتاريخ 1978/01/26 المتمثل في قانون الإعلام الآلي للحريات حيث تم إنشاء لجنة وطنية للإعلام الآلي والحريات في المادة 08 منه، أما مجال تدخل هذه السلطات فقد صنفها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره لسنة 1983 على ثلاث قطاعات هي : الإعلام والاتصال، ضبط اقتصاد السوق، حماية المواطنين وتم إحصاء هذه الهيئات ب: 34 سلطة ضبط أهمها : مجلس المنافسة، اللجنة المصرفية، لجنة ضبط الطاقة، وسيط الجمهورية⁷.

أما عن سلطات الضبط في القانون الجزائري وهي تسمى السلطات الإدارية المستقلة وتختلف عن السلطات الإدارية التقليدية بأنها لا تخضع لأية رقابة إدارية أو وصائية ولا تخضع لمبدأ التدرج الهرمي الذي تتميز به الإدارة كما لا تعتبر لجان استشارية ولا مرافق عامة، وقد استحدث المشرع عدد معتبر من هذه السلطات وأناطها بمجموعة من الاختصاصات قصد المحافظة على توازن السوق وبلغ عددها حوالي 17 سلطة ضبط أهمها:

1- في المجال المصرفي نجد:

- مجلس النقد والقرض : الذي تم إنشاؤه بموجب القانون رقم 90-10 المعدل والمتمم بالأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26 أوت 2003.⁸ وقد حددت المادة 62 من نفس الأمر المذكور أعلاه اختصاصاته نذكر

- أهمها : الترخيص بفتح البنوك والمؤسسات المالية وتعديل قوانينها الأساسية وسحب الاعتماد، الترخيص بفتح مكاتب التمثيل للبنوك الأجنبية كما نظم المشرع مسألة الترخيص والاعتماد بموجب الباب الرابع من نفس الأمر-82 إلى غاية 94- وإن كان الملاحظ عدم إشارة المشرع إلى كونه هيئة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مما يعني أننا لا نعتبره هيئة ذات طابع إداري أساسا، وهنا قد يتداخل الاختصاص بين مجلس

المنافسة وهذه الهيئة.

- اللجنة المصرفية : التي أنشئت كذلك في ظل القانون رقم 90-10 المعدل والمتمم للأمر رقم 11-03

وقد نصت المادة 105 لم ينص المشرع على كونها هيئة إدارية لها استقلال مالي وشخصية معنوية إنما نص على الاختصاصات المسندة لها حيث لم تمنح لها صلاحية منح الترخيص أو الاعتماد إنما منحت لمجلس النقد والقرض غير أن المادة 114 أشارت إلى مسألة سحب الاعتماد كعقوبة تسلبها اللجنة نتيجة إخلال بنك بالتزام من التزاماته وبالتالي لا نلمس بين مجلس المنافسة وهذه اللجنة أي تداخل في الاختصاص.

2- في المجال المالي نجد:

- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها : وفقا لنص المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10⁹ تقوم بسحب الاعتماد كله أو جزء منه بصفة مؤقتة أو نهائية، أما بموجب نص المادة 09 المنشئ لها وفي حال رفضها منح الاعتماد يجب عليها تسييب ذلك في قرار الرفض كما يستفيد من رفض طلبه من الحق في الطعن.

- لجنة الإشراف على التأمينات: التي نص عليها لقانون رقم 06-04 المؤرخ في 20 فيفري 2006¹⁰ فبموجب المادة 209 نص على إنشاء لجنة إشراف على التأمينات التي تتصرف كإدارة رقابة بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات لدى وزارة المالية بعد أن كان القانون السابق 07/95¹¹ قصد بإدارة الرقابة الوزير المكلف بالمالية الذي يتصرف بواسطة الهيكل المكلف بالتأمينات ولم ينص صراحة على إنشاء اللجنة إلا بعد تعديله، كما حددت المادة 210 المهام المسندة لها حيث وبموجب نص المادة 204 نجد أن الوزير المكلف بالمالية له مهمة منح الاعتماد وسحبه وليس الترخيص لشركات التأمين وإعادة التأمين .

3- مجال الاتصالات نجد:

سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية: تم إنشاءها طبقا لنص المادة 10 من

القانون رقم 03/2000¹² وهي سلطة ضبط مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وأسندت لها عدة مهام طبقا لنص المادة 13 من أهمها: منح ترخيصات الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وتحديد المواصفات والمقاييس الواجب توفرها فيها" كما بين القسم الثاني من نفس لقانون نظام الترخيص فقد بينت المادة 39 شروط حصول الشخص الطبيعي أو المعنوي للترخيص على أن يتم التبليغ من طرف هذه السلطة في أجل أقصاه شهرين ابتداء من تاريخ استلام الطلب كما يجب تسبيب قرار رفض منح الترخيص أما عن العقوبات المطبقة فقد نصت عليها المواد من 35 إلى غاية 38 من هذا القانون وهنا أيضا نلمس مواطن تداخل الاختصاص بين مجلس المنافسة وهذه السلطة في منح الترخيص للتجميعات الاقتصادية.

- لجنة ضبط الكهرباء والغاز : تم استحداثها بموجب القانون رقم 01-02¹³ ولم يحدد المشرع الطبيعة القانونية لهذه اللجنة وأسند لها بموجب المادة 10 منح ترخيص بل وحتى الإعفاء من الترخيص بموجب المادة 11 أما عن إجراءات منح الرخص فقد نص عليه المشرع من المادة 12 إلى غاية المادة 22 من نفس القانون .

نصل أن هناك تداخل لمسناه حين استقراءنا لبعض من النصوص القانونية تبين مواطن تداخل الاختصاصات بين مجلس المنافسة وهيئات الضبط القطاعية مثل لجنة الإشراف على التأمينات في منح ترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي وكذا لجنة ضبط الكهرباء والغاز²⁰.

المطلب الثاني

تأثير تداخل الاختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية على مبدأ حرية المنافسة

تم إنشاء هيئات قطاعية متخصصة إلى جانب مجلس المنافسة وأسندت لها اختصاصات قد تتوافق في كثير من الحالات مع المجلس وإن اتفقت كلها حول نقطة رئيسية واحدة هي مهمة ضبط الأنشطة، الأمر الذي أثار تساؤل هل في تداخل اختصاصات هذه الهيئات تأثير سلبي أو إيجابي على مبدأ حرية المنافسة وما موقف المشرع الجزائري حيال ذلك؟.

الفرع الأول: تحديد العلاقة بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية

عند دراستنا للقانون الملغى 06/95 نجده لم يول أهمية لتحديد العلاقة بين مجلس المنافسة وغيره من سلطات الضبط على اعتبار أنها تخضع لنصوص قانونية تنظم قطاعات أخرى وإن كانت تتداخل مع مجال المنافسة ولكون هذه السلطات تم إنشاءها بعد صدور هذا القانون الذي تولى إنشاء مجلس المنافسة وتكفل بتحديد اختصاصاته فهل يمكن إذن القول في ظل هذا القانون أن المجلس يختص بالسهر على حسن سير المنافسة في جميع القطاعات باستثناء تلك الخاضعة لرقابة سلطة الضبط؟ في الواقع من غير المنطقي تولي مجلس المنافسة مراقبة المنافسة في قطاع موضوع تحت رقابة سلطة الضبط وذلك بصفة انفرادية دون الرجوع إلى السلطة التي حولها المشروع هذه المهمة، بحجة أن مجلس المنافسة يتمتع بالاختصاص المطلق في مجال المنافسة وبشرط وحيد هو اعتبار النشاط من بين نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات رغم أن سلطات الضبط هي الأقرب إلى هذه الأنشطة لتملكها من الوسائل التقنية ما يمكنها من الرقابة الفعلية والمباشرة، استوحينا بأن العلاقة بين المجلس وسلطات الضبط تمثلت في إحالة كل منهما للآخر في بعض القضايا بحجة أنها تدخل ضمن نطاق اختصاص الآخر¹⁴، وقد ثبت أن الممارسة العملية قد كشفت عن النقائص التي تضمنها الأمر رقم 06/95 أهمها تلك المتعلقة بعدم ضبط دور هذه الهيئات وعلاقتها مع مجلس المنافسة بكل دقة، أما بالنسبة للأمر 03/03 المعدل والمتمم فنجد ربط العلاقة بينهما بالإطار العام للمهام المتعلقة بالمنافسة والعائدة لسلطات الضبط من جهة ودليل ذلك نص المادة 19 من الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم حيث نستنتج من نص المادة أن طبيعة العلاقة التي أرادها المشرع بين مجلس المنافسة باعتباره السلطة صاحبة الاختصاص العام في مجال المنافسة وبين هذه الهيئات القطاعية بخصوص المهام المتعلقة بالمنافسة في قطاعات النشاط التابعة لرقابتها هي علاقة تعاون وتبادل المعلومات فقط.

الفرع الثاني: تأثير الاختصاص بين السلطات على مبدأ حرية المنافسة

يعد مجلس المنافسة الجزائري مختص بشكل حصري بالفصل في المنازعات التي ترتبط بالممارسات المخالفة لقانون المنافسة فقد منح له المشرع صراحة اختصاص أصلي يتمثل في

ضبط السوق وتطبيق قواعد قانون المنافسة لاسيما اختصاص مراقبة التجميعات وترخيصها كما نجد أن المشرع قد منح نفس هذه الاختصاصات لبعض سلطات الضبط القطاعية حيث يمكن للجنة الإشراف على التأمينات الجزائرية الترخيص بالتجميعات الاقتصادية طبقا لنص المادة 228 مكرر من قانون رقم 04/06 التي تنص على أن تخضع كل مساهمة في رأسمال شركة التأمين أو إعادة التأمين التي تتعدى نسبة 20% من رأسمال الشركة إلى الموافقة المسبقة من لجنة الإشراف على التأمينات وكذا المادة 115 من قانون رقم 01-02 المتعلق بضبط الكهرباء والغاز في الفقرة الثامنة حيث تنص على التأكد من عدم وجود وضعية الهيمنة يمارسها متدخلون آخرون على تسيير المنظومة والسوق والفقرة 13 تتجسد في إبداء الرأي المسبق في عمليات التكتل المؤسسات أو فرض الرقابة على مؤسسة كهربائية واحدة أو أكثر.... وفي هذه الحالة يمكن أن نتصور إمكانية حصول مشروع تجميع معين على رخصة كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز ولجنة الإشراف على التأمينات في حين يرفض مجلس المنافسة منح الترخيص لأنه بإمكان التجميع تعزيز استغلال التعسف لوضعية الهيمنة للمؤسسات المعنية في السوق مما يؤدي إلى خلق فوضى ثنائية كما أنه سيخضع لتفسير ثنائي حسب قطاع النشاط المعني وهذا ما سيفضي إلى تقدير وتقييم عملية التجميع تقييما مختلفا ومتناقضا من طرف سلطات الضبط .

وفي هذه الحالة نكون أمام مؤسسة اقتصادية متضررة إما برفض منحها الترخيص من طرف مجلس المنافسة ومنحها ترخيص من طرف هيئة ضبط قطاعية أو رفض منح الترخيص من طرف جميع سلطات الضبط القطاعية وهنا يثور تساؤل بشأن دور الرقابة القضائية على أعمال سلطات الضبط الاقتصادية؟

المبحث الثاني

الاختصاص القضائي في حل المنازعات الناجمة عن منح الترخيص للتجميع الاقتصادي

نظرا للطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة فإن الطعن في قراراتها كأصل عام هل يعود للقضاء الإداري أم للقضاء العادي؟ حيث نجد أن المشرع الجزائري خول لمجلس

الدولة وكذا القضاء العادي حق النظر والفصل في الطعون المقدمة ضد قرارات سلطات الضبط الاقتصادي.

المطلب الأول

دور القضاء الإداري

فيما يتعلق بإجراءات الطعن أمام مجلس الدولة نجد أن النصوص القانونية المنشئة لسلطات الضبط لم تشر إلى إجراء التظلم الإداري المسبق كشرط لرفع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة مما يحيلنا إلى القواعد العامة المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تقضي بالزامية التظلم الإداري، إلا أنه يتوجب علينا الرجوع إلى النصوص القانونية المنظمة والمنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي حتى تتمكن من معرفة آجال ومواعيد الطعن في القرارات الصادرة عنها، كما نجد نوع من القرارات الصادرة عن سلطات ضبط مستقلة اكتفى القانون بالنص على أنها محل طعن أمام مجلس الدولة دون تحديد ميعاد الطعن كالقرارات الصادرة عن لجنة الضبط في مجال الكهرباء وتوزيع الغاز وفيه نعود للقواعد العامة.

الفرع الأول: القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية

- القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة: بموجب نص المادة 19 من الأمر 03/03 نجدها تنص على أن الطعن في قرارات عدم الترخيص بالتجميع الصادرة عن مجلس المنافسة يتم أمام مجلس الدولة، وهي الحالة الوحيدة التي أسندها المشرع لمجلس الدولة أما ما دون قرار منح أو سحب الترخيص فإنها تؤول للقضاء العادي تحديد الغرفة التجارية على مستوى مجلس قضاء الجزائر العاصمة أما بالنسبة للمشرع الفرنسي فقد قام بتوزيع اختصاص النظر في القرارات الصادرة عن هيئة ضبط المنافسة وذلك بين الغرفة الخاصة لمحكمة استئناف باريس القضاء العادي ومجلس الدولة القضاء الإداري.¹⁵

- القرارات الصادرة عن سلطات الضبط القطاعية: نجد ما يلي:

1- لجنة الإشراف على التأمينات: تم استحداثها بموجب المادة 209 من القانون رقم 07/95 المعدل والمتمم القانون رقم 04/06 المتعلق بالتأمينات وقد نصت المادة 213 على أن قرارات اللجنة فيما يتعلق بتعيين المتصرف المؤقت قابلة للطعن أمام مجلس الدولة غير أن المادة 218 نصت على كيفية تسليم الاعتماد وفي حال رفض الاعتماد بموجب قرار من الوزير المكلف بالمالية مبررا قانونا ويبلغ لطالب الاعتماد ويكون القرار قابلا للطعن أمام مجلس الدولة ونصت المادة 222 أنه بإمكان الشركة المعنية أن تطعن أمام مجلس الدولة في قرار السحب الجزئي أو الكلي للاعتماد كما أسند المشرع لهذه اللجنة سلطة اقتراح عقاب بعد أخذ رأي المجلس الوطني للتأمينات عقوبات يقررها الوزير المكلف بالمالية وهي السحب الجزئي أو الكلي للاعتماد¹⁶

2- لجنة ضبط الكهرباء والغاز: تم استحداثها بموجب المادة 111 وهي كما عرفت المادة 112 هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ويكون مقرها بمدينة الجزائر وقد حددت المادة 113 و114 مهام اللجنة والتي من بنها تحديدا مهمة... إبداء الرأي المسبق في عمليات تكتل المؤسسات أو فرض الرقابة على مؤسسة كهربائية... دراسة طلبات وتسليم الرخص لإنجاز وتشغيل المنشآت الجديدة لإنتاج الكهرباء والنقل بما في ذلك الخطوط المباشرة للكهرباء والقنوات المباشرة للغاز ومراقبة احترام الرخص المسلمة... وطبقا لنص المادة 139 أن تكون موضوع طعن قضائي لدى مجلس الدولة.¹⁷

3- لجنة ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية: نصت المادة 10 من القانون رقم 03/2000 على استحداث سلطة ضبط وقد نصت المادة 13 على مهام سلطة الضبط والتي من بينها... الخ منح ترخيص الاستغلال واعتماد تجهيزات البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية..... ونصت المادة 17 من نفس القانون على جوازية الطعن في قرارات سلطة الضبط أمام مجلس الدولة في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغها وليس لهذا الطعن أثر موقوف، كما حددت المادة 32 إجراءات الحصول على الرخصة سواء للشخص الطبيعي أو المعنوي على أن يبلغ المستفيد بقرار الموافقة على الرخصة في أجل أقصاه 3 أشهر ابتداء من تاريخ نشر المرسوم طبقا للمادة 33 كما أنه في حال عدم امتثال المستفيد لشروط المحددة

في الرخصة يتم أعذاره من طرف سلطة الضبط في أجل 30 يوما وفي حال عدم امتثاله يتخذ ضده الوزير المكلف بالمواصلات السلوكية واللاسلكية وعلى نفقته بموجب قرار مسبب وباقتراح من سلطة الضبط إحدى العقوبتين الآتيتين : التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة أقصاها 30 يوما .

التعليق المؤقت لهذه الرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى 3 أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة وهذا طبقا لنص المادة 35 وفي حال عدم امتثاله يتم سحب الرخصة نهائيا بنفس الأشكال التي اتبعت لمنحها طبقا للمادة 36 مع تطبيق المادة 37 التي حددت حالات السحب النهائي للرخصة.

أما عن نظام الترخيص فقد نص عليه القسم الثاني فبموجب نص المادة 39 يجب تبليغ الترخيص الممنوح من طرف سلطة الضبط في أجل أقصاه شهران ابتداء من تاريخ استلام الطلب المثبت بوصول إشعار بالاستلام كما يجب تسبب قرار رفض منح الترخيص. وتطبق عليه نفس العقوبات المتعلقة بالرخصة كما نص القانون على إجراءات نظام التصريح البسيط في القسم الثالث ونظام الاعتماد في القسم الرابع.¹⁸

وبهذا نصل إلى أن الطعون في القرارات الصادرة برفض منح الترخيص للتجميعات الاقتصادية من طرف سلطات الضبط الاقتصادي خاضعة لمجلس الدولة على اعتبار أنها هيئات عمومية وطنية طبقا للمادة 09 من القانون العضوي رقم 01/98 والمادة 143 من دستور 1996.

الفرع الثاني: دعوى إلغاء قرارات سلطات الضبط الاقتصادي

هي الدعوى القضائية الموضوعية والعينية التي يحركها ذوي الصفة القانونية والمصلحة أمام جهات القضاء المختصة للمطالبة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة، وتنحصر سلطات القاضي في البحث عن مشروعية القرارات الإدارية المطعون فيها بعدم المشروعية والحكم بإلغاء هذه القرارات إذا ما تم التأكد من عدم مشروعيتها.

عيوب المشروعية الخارجية: وتمثل في:

- عيب عدم الاختصاص: يتجسد ذلك بصدور قرار من الشخص الإداري غير المرخص له أو خروجه عن موضوع اختصاصه المحدد، وبما أن سلطات الضبط الاقتصادي عند ممارسة مهامها مبني على قواعد موضوعية محددة يجب عليها احترامها ومن أهمها الشخص المؤهل بالنطق بالقرار، حيث أن عدم احترام سلطة الضبط لهذا الإجراء فإن قرارها يشوبه عيب الاختصاص فمثلا نص المادة 47 من القانون رقم 06-04 المعدلة نجدها حددت مجال اختصاص كل من لجنة الإشراف على التأمينات والوزير المكلف بالمالية بشأن توقيع العقوبات فإذا تم التعدي على اختصاص أحدهما يعد عدم اختصاص ويكون محل دعوى إلغاء.

- عيب الشكل: بالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية للسلطات الضبطية نجدها نصت على بعض الإجراءات سواء كانت سابقة على اتخاذ القرار أو متعلقة بالمظهر الخارجي ومخالفتها يجعل القرار محل دعوى إلغاء ما نصت عليه المادة 55 من الأمر رقم 03/03 وهو جراء يجب على مجلس المنافسة إتباعه قبل اتخاذ القرار

ونص المادة 114 من الأمر 03-11، وباستقراءنا للنصوص القانونية المتعلقة بهذه السلطات نلاحظ استلزام مجموعة من الشكليات تختلف من هيئة لأخرى يجعل عدم احترامها محل رفع دعوى إلغاء مثلا التسبب الذي يعتبر بيان لحجج قانونية وأدلة واقعية بني عليها الحكم أو القرار المتخذ مثلا بالنسبة لقرارات منح الاعتماد أو حتى الترخيص لم يشترط القانون احترام مبدأ التسبب أما قرارات سحب أو تعليق أو رفض منح الاعتماد أو حتى الترخيص ستوجب على سلطة الضبط احترام شروط منها: نص المادة 40 من القانون رقم 03/2000 وكذا المادة 41 و65 منه أما قطاع التأمين نجد المادة 218 من القانون رقم 04-06 ضرورة تسبب رفض الاعتماد .

وحتى في حال صدور قرار إداري مشوب بعيب مخالفة القانون، عيب السبب، عيب الانحراف في استعمال السلطة.

المطلب الثاني

دور القضاء العادي

الفرع الأول: الطعون في القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة

أما عدا دون ذلك فقد أفرد المشرع الفصل الخامس من الأمر رقم 03/03 بعنوان إجراءات الطعن في قرارات مجلس المنافسة نصت المادة 64 على أن رفع الطعن أمام مجلس قضاء الجزائر ضد قرارات مجلس المنافسة من قبل أطراف القضية كم أكدت المادة 63 على أن 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 شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام القرار ويرفع الطعن في الإجراءات المؤقتة المنصوص عليها في المادة 46 في أجل 8 أيام ولا يترتب على الطعن لدى مجلس قضاء الجزائر أي أثر موقوف لقرارات مجلس المنافسة غير أنه يمكن رئيس مجلس قضاء في أجل لا يتجاوز 15 يوم.

أما فيما يتعلق بالعقوبات المطبقة على الممارسات المقيدة للمنافسة والتجمعات التي خصص لها المشرع الفصل الرابع الثاني: المادة 61 عاقبت على عمليات التجميع المنصوص عليها في أحكام المادة 17 والتي أنجزت بدون ترخيص من مجلس المنافسة بغرامة مالية يمكن أن تصل إلى 7 % من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع أو ضد المؤسسة التي تكونت من عملية التجميع وأكدت ذلك نص المادة 62.

كما نجد أ القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة فيما يتعلق بالممارسات المقيدة للمنافسة ، الإجراءات المؤقتة والتحفظية تخضع للطعن أمام القضاء العادي.

الفرع الثاني: الطعون في القرارات الصادرة عن الهيئات القطاعية

- القرارات الصادرة على لجنة الإشراف على التأمينات: نجد أن القرارات الأخرى من غير تلك المتعلقة بتعيين متصرف مؤقت أو توقيع العقوبات المسندة لها لم تتضمن أي إشارة

من قبل المشرع فيما إذا كانت تخضع للقضاء العادي أو الإداري.

- مجلس النقد والقرض: نجد أن القرارات غير التنظيمية كالترخيص، الاعتماد فإن الطعن بالإبطال لم يتضمن أي تحديد للجهة المختصة فيما إذا كان القضاء الإداري أو العادي.

وهكذا نصل إلى أن الطعن في القرارات الصادرة على سلطات الضبط الاقتصادية سواء مجلس المنافسة أو الهيئات القطاعية والمتعلقة برفض منح الترخيص للتجميعات الاقتصادية من الاختصاص الأصيل للقضاء الإداري.

الخاتمة

ختاماً لما تم التطرق إليه في هذه الورقة البحثية التي تحاول تسليط الضوء على مواطن تداخل الاختصاص بين مجلس المنافسة كسلطة ضبط للأنشطة الاقتصادية وآلية تنفيذ لقوانين المنافسة وتحقيق حماية لمبدأ حرية المنافسة وكذا دور سلطات الضبط القطاعية التي تشترك بل وتتداخل مع مجلس المنافسة في هذه العملية الرقابية وإن كانت تختلف عن المجلس في كونها تقتصر على حماية النشاط الاقتصادي في القطاع المنوط بها فقط .

أي أنه إذا كان مجلس المنافسة تم منحه الاختصاص المطلق من قبل المشرع فإن هيئات الضبط القطاعية اختصاصها محدد بالقطاعات المسندة لها.

في المبحث الأول من الورقة البحثية هذه حاولنا معرفة مو الأمرداخل بين سلطات الضبط الاقتصادية وما يمكن أن تثيره من إشكالية في منحها للترخيص كآلية رقابة على عمليات التجميع الاقتصادي وما تأثير ذلك على مبدأ حرية المنافسة وتوصلنا إلى عدة نقاط أساسية أبرزها:

- نجد أن المشرع فصل في مسألة التداخل في الاختصاص في ظل الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم عندما نص في المادة 39 منه على أن مجلس المنافسة بإمكانه توطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط وكأن بذلك عمد المشرع إلى منح اختصاص مطلق لمجلس المنافسة بالنظر إلى هيئات الضبط القطاعية وهنا نرى

تقزيمه لدور سلطات الضبط القطاعية.

- لو رجعنا إلى مشروع قانون المنافسة 03/03 نجده يؤكد نية المشرع بإشراك سلطة الضبط المعنية في اتخاذ قرار من قبل مجلس المنافسة، مما يعني عدم استفاد المشرع باتخاذ قراره إلا بعد اتفاه مع سلطات الضبط المعنية وإن كان لم يتم اعتماده في ظل القانون رقم 03/03 والسبب يرجع إلى ضمان أكبر استقلالية ممكنة للمجلس .

- نجد نصوص قانونية أخرى أسند لها المشرع مهمة منح ترخيص لتكوين تجميعات إلى جانب مجلس المنافسة مثل لجنة ضبط الكهرباء والغاز، لجنة ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية أما قطاع التأمين فتم إسناده للوزير المكلف بالمالية وقطاع البنك لمجلس النقد والقرض وترك المسألة دون تحديد كاف مما نستنتج أن هذه الهيئات حتى تمنح الترخيص يجب أخذ رأي مجلس المنافسة الذي بدوره يرسل نسخة للسلطة المعنية قصد إبداء الرأي ولكن الاختصاص الأصيل في منح التراخيص لعمليات التجميع هو مجلس المنافسة أي أنه في حال تعارض القرارات نعود لمجلس المنافسة .

- دور هيئات الضبط القطاعية استشاري فقط وليس له أي قوة إلزامية.

- نجد أن المشرع الجزائري لم يفصل في مسألة تنازع الاختصاص السلبي أو الإيجابي الذي يمكن أن يثور بين سلطات الضبط القطاعية في نفس النزاع يؤول الاختصاص بالنظر فيه إلى قسم المنازعات على مستوى مجلس لمنافسة والغرفة التأديبية مثلا على مستوى لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

- إلى حد الساعة نجد أن النصوص القانونية تؤكد على مسألة التنسيق في الترخيص للتجميعات بين مجلس المنافسة والهيئات القطاعية دون توضيح الاختصاصات بشكل دقيق.

بالنسبة للمبحث الثاني : الذي اختص بمعالجة الطعن في قرارات منح الترخيص لعمليات التجميع الاقتصادي أين يتم، فنجد أن المشرع صراحة خص مجلس المنافسة بازدواجية قضائية وإن كان في مسألة الترخيص للتجميع تحديدا أحالها إلى مجلس الدولة نظرا للطبيعة

القانونية التي حددها الأمر 03/03 المعدل والمتمم لمجلس المنافسة ونجد في هذه المسألة بالذات أن المشرع الجزائري ساير المشرع الفرنسي في نقطة وفي آن واحد اختلف معه في جزء حيث نجد أن المشرع الفرنسي أدرج مسألة الطعن في قرارات مجلس المنافسة إلى مجلس الدولة نظرا لأن دور مجلس المنافسة الفرنسي يقتصر فقط على إبداء الرأي وتقديمه لكل من الوزير المكلف بالاقتصاد والوزير المكلف بالقطاع المعني أما المشرع الجزائري نجد العكس فإن من يقدم المشورة لمجلس المنافسة هو كل من الوزير المكلف بالتجارة والوزير المكلف بالقطاع المعني وإن كنا نجد تبرير إسناد الاختصاص لمجلس الدولة في القانون الفرنسي فإننا لا نجد تبريره في القانون الجزائري.

أما باقي الهيئات القطاعية وفي منح الترخيص للتجميعات تحديدا حيث حدد الطبيعة القانونية للجنة ضبط الكهرباء والغاز وأخضع القرارات الصادرة عنها لاختصاص مجلس الدولة وسكت عن تحديد الطبيعة القانونية لكل من مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية ولجنة الإشراف على التأمينات وأخضع القرارات الصادرة عنها في مجال منح الترخيص أو الاعتماد للطعن أمام مجلس المنافسة عن طريق رفع دعوى الإلغاء للقرارات الإدارية.

الهوامش:

- 1- نداتي حسين، آليات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير (غير منشورة)، تخصص إدارة أعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2013/2014، ص 78.
- 2- الأمر. رقم 03/03 مؤرخ في 19 جمادى الأولى 1424 الموافق لـ 19 يوليو 2003 يتعلق بالمنافسة . جريدة رسمية، عدد 43 الصادرة بتاريخ 20 يوليو 2003.
- 3- الأمر رقم 12/08 مؤرخ في 21 جمادى الثانية 1429 الموافق لـ 25 يونيو 2008 المتعلق بقانون المنافسة، جريدة رسمية عدد 36 الصادرة بتاريخ 2 يوليو 2008.
- 4- مرسوم تنفيذي رقم 219/05 مؤرخ في 15 جمادى الأولى 1426 الموافق لـ 22 يونيو 2005 يتعلق بالترخيص لعمليات التجميع، جريدة رسمية عدد 43 الصادرة بتاريخ 22 يونيو 2005.

- 5- رحموني موسى، الرقابة القضائية على سلطات الضبط المستقلة في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل درجة الماجستير تخصص قانون إداري وإدارة عامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة الحاج لخضر - باتنة، 2012/2013.
- 6- تيور سي موسى، الضوابط القانونية للحرية التنافسية في الجزائر، دار هومة، الجزائر، 2013، ص326.
- 7- رحموني موسى، مرجع سابق، ص 13.
- 8- الأمر رقم 03-11 مؤرخ في 27 جمادى الثانية 1424 الموافق ل 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقرض، جريدة رسمية عدد 52 الصادرة بتاريخ 27 أوت 200.
- 9- مرسوم تشريعي . رقم 10/93 مؤرخ في 1993/05/23 يتعلق بورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة بتاريخ 1993/05/23.
- 10- قانون رقم 06-04 مؤرخ في 21 محرم 1427 الموافق ل 20 فبراير 2006 التأمينات، جريدة رسمية عدد 15 الصادرة بتاريخ 12 مارس 2006.
- 11- أمر رقم 07/95 مؤرخ في 23 شعبان 1415 الموافق ل 25 ين 1995، جريدة رسمية عدد 13 الصادرة بتاريخ 08 مارس 1995.
- 12- قانون رقم 2000-03 مؤرخ في 05 جمادى الأولى 1421 الموافق ل: 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية .جريدة رسمية عدد 48 الصادرة في 06 أوت 200.
- 13- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 22 ذي القعدة 1422 الموافق ل 05 فبراير 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بالقنوات، نوات، جريدة رسمية عدد 08 الصادرة بتاريخ 6 فبراير 2002.
- 14- بوحلايس موسى، الاختصاص في مجال المنافسة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2004/2005.
- 15- رحموني موسى، مرجع سابق، ص 100.

- 16- الأمر رقم 04-06، مرجع سابق.
- 17- القانون رقم 01-02، مرجع سابق.
- 18- قانون رقم 03-2000 مرجع سابق.
- 19- بوجمليين وليد، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري. دار بلقيس، الجزائر، دون سنة نشر .
- 20- نوبال لزهر، "المركز القانوني للجنة ضبط الكهرباء والغاز في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، فرع الإدارة العامة وإقليمية القانون، كلية الحقوق، جامعة متتوري - قسنطينة، 2012/2011، ص ص 30، 63.