

## المبحث الأول: الاندماج القانوني لسلطات الضبط الإقتصادي

لا شك أن خلق هيئات بحجم السلطات الإدارية المستقلة داخل الدولة الحديثة لم يكن يخضع لمخطط مسبق بل جاء نتيجة حاجة متميزة فرضتها مجموعة من التطورات على جميع الأصعدة الأمر الذي خلق العديد من الإشكاليات القانونية و الإدارية (المطلب الأول).

إذا كانت هذه الإشكالات نظرية، فإن دراسة تطبيقات الدول الرائدة، من القانون المقارن يعكس بوضوح أهميتها بالنسبة للدولة الحديثة مهما تباينت أنظمتها حيث الاقتصاد يوجه القانون (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الإشكالات القانونية المرتبطة بإنشاء سلطات للضبط الإقتصادي

يحتوي الدستور ثلاث سلطات كما هو معلوم، لذا يتساءل الفقه حول المكانة التي تحتلها الهيئات الإدارية المستقلة لثورة قانونية جديدة في البناء المؤسساتي، وحول تصنيفها ومدى مطابقتها هذا النموذج الجديد مع الدستور، لا سيما إذا علمنا أنه لا يتبع أية سلطة من السلطات الثلاث و يقسم المنظومة المؤسساتية للدولة، مما يستلزم حتما البحث عن مكانته و محاولة اندماجه.

هذا المسعى لا بد أن يمر من خلال إعطاء تصنيف قانوني لهذه الظاهرة عبر تحديد مستوى القاعدة القانونية المنشئة لها ضمن هرم تدرج القواعد (الفرع الأول) ثم تحديد محلها من النظام الإداري والسياسي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: التصنيف القانوني لسلطات الضبط .

الثابت أن إنشاء مثل هذه الهيئات داخل الدولة الموحدة التقليدية خلق صدمة مزدوجة:

الصدمة الأولى: تحرير السوق و ما لذلك من آثار عديدة حتى في دول عريقة نظرت وأصلت لمفهوم الاحتكارات و للاقتصاد المسير.

و الصدمة الثانية: خلق "قوضى" في النظام القانوني، و ذلك بظهور صنف قانوني مغاير عن

الأصناف التقليدية لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>1</sup>، ناهيك عن تعددها و تعقد مهامها.

لذلك فإن ضرورة البحث في حقيقتها مسألة قانونية بالغة الأهمية، لأن ها هي التي تسمح لها

بالتطور والاستمرار و التمتع داخل النظام القانوني و المؤسساتي للدولة، و بالتالي تحقيق المهام الموكلة إليها.

لذلك و في ظل صمت المشرع، الذي يبدو و كأنه لم يكن واعيا لأول مرة بأنه أنشأ نموذجا جديدا

للإدارة، يحاول الفقه و القضاء الوصول لتصنيف معقول لهذه الظاهرة.

### **الفقرة الأولى: موقف الفقه الفرنسي**

بالرجوع لموقف الفقه الفرنسي حيال سلطات الضبط نجده قد قبل منذ البداية بوجود فكرة جديدة

في التنظيم الإداري يحلها في العديد من المناسبات مركزا على غموض الفكرة و حدود إنشائها، لكنه

يرحب بإرادة التغيير و تكيف النظام السياسي و الإداري الفرنسي، و التي يرى فيها تطورا يهدف لترقية

دولة القانون<sup>2</sup>. لذلك هناك من قال بأنها سلطة رابعة، وذهب البعض لوصفها بالقضاء المعنوي...إلخ.

### **الفقرة الثانية: موقف القضاء الفرنسي**

في ظل غياب نص في الدستور<sup>3</sup>، و صمت المشرع، يعتبر الاجتهاد القضائي و الدستوري الملاذ

الوحيد للرسو على موقف يحظى بالقبول، و يجيب عن التساؤلات المطروحة بشأن هيئات الضبط كتتظيم

جديد داخل الدولة الحديثة.

---

<sup>1</sup>/ Laurent Fabius, Sur la régulation économique indépendante, in : Régulation économique et démocratie, op.cit,p241.

<sup>2</sup>/ Michel Gentot, Les A.A.I, collection Clefs politiques, Montchrestien, 1994, p 12.

<sup>3</sup>/ A.Dirra, op cit.

فالمجلس الدستوري الفرنسي يعترف بأن المؤسس الدستوري لم يخطط لهذا الصنف، ويعترف أيضا بصعوبة التوافق مع توازن السلطات الذي وضعه، إلا أنه يقر أيضا بأن هذه الهيئات اندمجت ضمن الهندسة المؤسساتية، و أن إنشائها لا يتعارض مع الدستور<sup>4</sup>.

و على ضوء ذلك و من خلال الرقابة الدستورية للقوانين المنشئة لهيئات الضبط، وضع المجلس الدستوري بعض المبادئ العامة الصالحة لجميع هيئات الضبط. هذه الاجتهادات تشكل إذن مساهمة هامة في تحديد الطبيعة و النظام القانوني لهذه الهيئات، كما كشف عن حذر فيما يخص استعمال المصطلحات، فالمجلس يتحدث عن "سلطات الدولة" أو "إدارة الدولة" و "لجنة إدارية" أو "هيئة إدارية" بدلا من سلطات إدارية مستقلة<sup>5</sup>.

إذن، و على ضوء ذلك فالمجلس الدستوري الفرنسي لم يرفض حركة إنشاء هيئات للضبط . كما أن القضاء الإداري و في حالات صمت المشرع- يتدخل ليكيف بعض هذه الهيئات ، حيث لوحظ وجود عدد لا بأس به من هذه السلطات لم يصنفها المشرع، فتدخل مجلس الدولة و صنفها و أعطاهما صفة "سلطة إدارية مستقلة". مثال ذلك ما حدث مع الهيئة العليا للسمعي البصري (قرار 1984/07/26) و هي واحدة من 17 (سبعة عشر) هيئة صنفها المجلس من مجموع 34 هيئة (و الباقي يصنفها المشرع)<sup>6</sup>.

### الفرع الثاني: هيئات الضبط و مبدأ الفصل بين السلطات

الأكيد أن هيئات الضبط حملت معها تجديد في الحياة الإدارية وفقا للمتطلبات الحالية، و تعدد هذه الهيئات يطرح إشكالية التوازن بينها و بين المؤسسات الإدارية و السياسية في الدولة، إذ لا يمكن لهذه الهياكل أن تتطور دون حل إشكال إيجاد هذا التوازن في مواجهة السلطات العمومية لا سيما السلطة

<sup>4</sup>/ R. Zouaimia, Les AAI et la régulation économique en Algérie, op.cit,p 31.

<sup>5</sup>/ C. T. Colly, Histoire d'une institution, in : Les AAI,(sous dir) G.timsit op cit. p 61.

<sup>6</sup> / Gérard Maître, Les AAI, l'état des lieux, in Regards sur l'actualité, M . Collet et autres, op cit , p 16.

التشريعية(الفقرة الأولى) و الحكومة (الفقرة الثانية) و السلطة القضائية(الفقرة الثالثة)، أو ما يسمى بالثالوث التقليدي و الذي يعكس المهام التقليدية للدولة: سن القانون، تنفيذه، و إحقاق العدالة.

### الفقرة الأولى: علاقة هيئات الضبط بالسلطة التشريعية

سبق القول أن إنشاء هيئات الضبط يتطلب تصرفا من السلطة العمومية و السؤال المثار هو:

ما مستوى القاعدة القانونية المنشئة لهيئات الضبط؟

سبق البيان أن هيئات الضبط هي هيئات ما دون الدستور، حيث أن القانون الدستوري لا يعرفها.

و بالرجوع لتاريخ هذه الهياكل في الو.م.أ مهد هيئات الضبط نجد السلطة التشريعية (الكونغرس) كانت

هي المبادرة بإنشاء الوكالات الأمريكية المستقلة، وجاء هذا الإجراء كتعبير من الكونغرس عن عدم ثقته

في الرئيس "Harisson" بتولي تنظيم قطاعات حساسة، فكانت "ICC" أول هيئة تنشأ في 1887<sup>7</sup>. لذلك

و اعتبارا من هذا التاريخ أضحت السلطة التشريعية هي الهيئة العمومية المكلفة بإنشاء مثل هذه الهيئات

داخل الدولة، و بغض النظر عن المحتوى التاريخي، فإن الأمر له مبررات منطقية نوجزها إجمالاً:

\* إنشاؤها من طرف البرلمان هو طريقة مضمونة لمراقبة الحكومة لا سيما في بعض القطاعات

الحساسة، رغم إفلاتها من الرقابة البرلمانية و بالتالي من المسؤولية السياسية<sup>8</sup>.

\* بالنسبة للوظيفة القمعية، فإن مبدأ المساواة في المدد و العقوبات و الضمانات تستند للدستور و

لإعلان حقوق الإنسان ( لا سيما 08 منه)، لذلك فالمشرع وحده يمنح و ينظم مثل هذه الصلاحية.

\* لما تكون مهمة هيئات الضبط تنصب على قطاع نشاط يتقاطع من الاختصاص الدستوري

الممنوح للبرلمان (مثلا المادة 34 من الدستور الفرنسي مما يقابلها م 122 من الدستور الجزائري لسنة

1996) ك مجال الضمانات الأساسية للمواطنين و الحريات العمومية، البنوك، التأمينات، المياه... إلخ مما

<sup>7</sup>/ J- L. Quermonne, op.cit, p 177.

<sup>8</sup>/ P. Nicollay, op.cit, p : 304.

يحظر على السلطة التنفيذية إنشاء أية هيئة في هذا المجال، فإن الاختصاص ينحصر للمشرع بمعالجته و تنظيمه كلية بما فيها إنابة هيئات للضبط في ذلك<sup>9</sup>.

### الفقرة الثانية: علاقة هيئات الضبط بالحكومة

إنّ الحديث عن مكانة هيئات الضبط بالنسبة للحكومة هو في الواقع الحديث عن هيئات مستقلة عن السلطة المركزية متموقة خارج الإطار التقليدي للإدارة ولا تخضع للمبدأ الدستوري المتضمن تبعية الإدارة للسلطة المركزية، والذي يعتبر جزء من السيادة الوطنية في معظم الدول، فهي هيئات لا مركزية أو لعدم التركيز، وتسجل غياب لأي سلطة سلمية أو وصائية، لأنها تتموقع خارج السلم التقليدي للتنظيم الإداري المتأثر بنموذج "ويبر". هذا الوضع في الحقيقة يعطي مرونة للتنظيم الشمولي لضمان استقلالية القرار، وهذا ما يجعل من هيئات الضبط كظاهرة لا تتعارض مع أسس القانون الدستوري في معظم الدول التي تبنتها.

ففي الدول الإفريقية (النامية) مثلا الفرنكوفونية المستلهمة من مبادئ الجمهورية الخامسة في فرنسا، أسست لدولة شديدة التمركز مع نوع من اللامركزية دون المساس بخيار وحدة الدولة، غير أن هذا لم يمنع من خلق هياكل تعددية ضرورية لضمان تحكم الإدارة في المجتمع لتمتين الديمقراطية ودولة القانون!<sup>10</sup>.

من ذلك نستخلص أنه إذا كانت الإدارة الموحدة كأداة للدولة السيّدة ودرعا لها، والمتسمة بالشمولية (لا يعينها مبدأ التخصص) ولها علاقة أقل غموضا وإبهاما بالسياسة<sup>11</sup>، فإنّ الإدارة الجديدة لا تقل أهمية في أعين الحكومات الحديثة لما لها من إيجابيات عديدة.

<sup>9</sup>/ Les AAI : Evaluation d'un Objet juridique non identifié ,rapport prec,disp à [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

<sup>10</sup> / A.Diarra, op cit.

<sup>11</sup> / P. Sabourin, Les AAI dans l'Etat, op cit, p 96.

### الفقرة الثالثة: علاقة هيئات الضبط بالسلطة القضائية

لطالما ذهب جانب من الفقه لتصوير علاقة هيئات الضبط بالسلطة القضائية على أنها علاقة تنافس وحلول، بمعنى أن تحل الأولى محل الثانية في عديد من المجالات، وذلك لحيازة بعض هيئات الضبط لصلاحيات تشبه إلى حد كبير تلك التي يملكها القاضي، لكن الثابت أن هيئات الضبط بمختلف أشكالها ليست قضائية ولا يمكنها مزاحمة هذه السلطة في أداء مهامها، لأن مهمتها الأولى هي الضبط . غير أن هذا لا ينفي وجود نوع من التقارب بين الجهازين رغم التباين المسلم به.

الواقع أن جدلية "هيئات الضبط / القضاء" هي دقيقة جدًا حيث هناك عدة معطيات تتجه في سياق إعطاء هيئات الضبط لطابع شبه قضائي لكن دون أن تحل محل القاضي، فهي مزودة بالاستقلالية كالقضاة، وقد تتضمن في تشكيلتها قضاة، وتتبع إجراءات من نوع قضائي...

من هذا التداخل في العلاقات، يمكننا القول أن هيئات الضبط الإدارية لم توجد لتحل محل القاضي في معالجة بعض الأمور الحساسة لكنها مكتملة له، لأنها مدعوة لأداء مهمة هي في الحقيقة ليست أجنبية عن القاضي، لذلك فمن المقبول القول بأن وجودها كان علاجاً لعدم كفاية وملائمة العدالة لعلاج بعض التعقيدات المتسارعة للمجتمع.

### المطلب الثاني: نماذج من القانون المقارن

لتأصيل دراسة التجارب الأجنبية يميز الفقه بين التنظيمات الإدارية المفتوحة (espaces administratifs ouverts) والتنظيمات الإدارية المغلقة، فظاهرة الهيئات الإدارية المستقلة تتطلب مجالاً إدارياً مفتوحاً كفاية حتى تتطور، في حين ليس هناك إمكانية لتطورها عندما يكون التنظيم الإداري مغلق، ومنظم ومراقب بطريقة صارمة، وهي ميزة الأنظمة الاشتراكية، والديكتاتورية التقليدية التي تقوم على مبادئ المركزية الديمقراطية.

بذلك تظهر الهيئات المستقلة كمفهوم مرتبط بالبرلمانية بالمعنى الواسع، وهو ما يفسر ظهورها في أكثر المجتمعات ليبرالية كالو.م.أ ، ولعلّ الأمر مرتبط بعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية بالدرجة الأولى.

بذلك لابد من التمييز بين النظام الرئاسي حيث الحكومة لا تملك الإدارة مما يعطي استقلالية نسبية الإدارة بموجب الدستور، والتزام بين المشرع والسلطة التنفيذية وهي ميزة الحكومة الرئاسية والتي لعبت دورا أكيدا في بناء تجربة American agenciers (الفرع الأول) تجربة دامت قرن لتستلهمها الدول الأوروبية على مستوى اتحادي و وطني .

أمّا في النظام البرلماني حيث الأغلبية البرلمانية تشكل الحكومة مما ينفي التزام بينهما على الإدارة منها و يعطي استقلالية لها ، الأمر الذي سمح بتطور هذه السلطات ضمن هذا النموذج، وهذه هي ميزة الإدارة الإنجليزية المتميزة (الفرع الثاني) .

أمّا فيما يخص النظام الفرنسي شبه الرئاسي ،حيث تتعقد العلاقات بين السلطات وتتبع الإدارة الحكومة بشدة وبموجب الدستور،مما يخلق إشكالات قانونية وسياسية كبيرة في وجه تطور الهيئات الإدارية المستقلة، وهي ميزة التجربة الفرنسية (الفرع الثالث) . لتظهر التجربة الجزائرية هي الأخرى متميزة(الفرع الرابع).

**الفرع الأول: النموذج الأمريكي**

لاشك أن ظهور هيئات ضبط مستقلة في مثل هذا البلد، كان ثمرة تجربة مجتمع ما ونظام

اقتصادي وسياسي معين أفرز نموذجا قديما ومثبت<sup>12</sup> .

للغوص في تاريخ هذه الهيئات نجد أنّ أصولها تمتد لإصلاحات الرئيس روزفلت ( New Deal )

لضبط نظام رأسمالي قائم على المبادرة الخاصة بدلا من منعها كما كان في أوروبا التي اتجهت لتأميم

الاحتكارات<sup>13</sup>. كما تجد أسسها أيضا في قوانين " Sherman " في 1890 و " Clayton " التي كانت

تهدف لمحاربة بعض الممارسات والوقاية من التركزات المتتابة ،من هنا ظهرت فكرة أن يعهد بمهمة

الضبط لـ "indépendant regulatory commission" كمصلحة عامة ،وعندما تكون المصلحة مهددة

فالتدخل العمومي مشروع. وقد بدأت في الظهور لأول مرة بتاريخ 1887م لما بادر الكونجرس بإنشاء أول

لجنة مستقلة على مستوى وزارة الداخلية وهي ( interstate commerce commission ) لتستقل عنها

في 1889 لتتوالى بعدها الوكالات واللجان في الظهور في مجالات الاتصالات، حماية المستهلك، البيئة،

مراقبة تمويل الحملة الانتخابية ، و هذه كلها أمثلة فقط من بين أهم الوكالات الأمريكية ومن الصعب

وضع قائمة حصرية لها.

حيث يحصى اليوم أكثر من خمسون ( 50 ) هيئة مندمجة في الإدارة الفيدرالية ومستقلة عن السلطة

التنفيذية لكن تبقى مرتبطة بالكونغرس الذي يمارس عليها رقابة دقيقة.

## الفرع الثاني: النموذج البريطاني

تعتبر التجربة البريطانية في مجال هيئات الضبط من التجارب الرائدة والتي أسست لنموذج خاص

وناجح، فصحيح أنه مستوحى من النموذج الأمريكي، لكنه طبق بخصوصيات بريطانية واضحة المعالم.

<sup>12</sup> / M ,Gento,op cit ,p24.

<sup>13</sup> / Eli Cohen,L'Ordre économique mondial,Essai sur les autorités de régulation,Fayard 2001,paris,p220.

ظهرت الهيئات الإدارية المستقلة والمسماة " Quongos " يعني " Quasi autonomos non (gouvernementale organisations) أو (fringe bodies) في بريطانيا بعد الحرب العالمية الثانية لأسباب وجيهة، وما ساهم في نجاح وتطور هذه التجربة، ميزة النظام السياسي والإداري البريطاني فمن الناحية السياسية يطبق في بريطانيا - كما هو معلوم - النظام البرلماني حيث الأغلبية في البرلمان هي التي تشكل الحكومة، وبالتالي غياب الصراع الكلاسيكي بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.<sup>14</sup> وهو ما استبعد الخلفية السياسية الأمريكية لإنشاء الوكالات المستقلة، وهو ما يفسر أيضا إنشاء هذه الهيئات في بريطانيا بموجب ميثاق ملكي أو قرار وزاري لا يعمل صادر عن البرلمان، لأن هذا الأخير أصلا يتخلى عن مراقبة الإدارة لصالح الحكومة.<sup>15</sup>

أما النظام الإداري، فالمعروف عنه تفتحه بخلاف الإدارة الفرنسية، فهو ليس مهيكلا كمجموعة موحدة ومتسلسلة، فمعظم المهام الإدارية تضمنها هياكل متعددة لها ذاتية، بذلك فهو يتميز بدعم قوي للامركزية وارتقاء الرقابة الإدارية (الرئاسية والوصائية) بل إفلاتها من قواعد المحاسبة العمومية، لذلك لم يكن غريبا ظهور هياكل إدارية جديدة مستقلة والسماح بتطورها.

غير أن هذا لا يعني أن التجربة البريطانية تفتقد لخلفية بل على العكس، هناك أسباب عديدة ساهمت في تبني نظام الضبط عن طريق هيئات إدارية مستقلة، ولعل أهم هذه الأسباب يكمن بالتطورات الحاصلة في النظام الاقتصادي العالمي والتي لم تستثنى منها بريطانيا، فالانفتاح المتوالي للأسواق على المنافسة، والذي ازدادت حدته في عهد حكومة السيدة « M.tatcher »، حيث قامت بتطبيق خصوصية واسعة وتحرير المرافق العمومية وجعلها تحت رقابة هيئات مكلفة بالضبط، شكل محركا قويا لتطور وتكاثر مثل هذه الهيئات، وقد عرفت في هذه المرحلة بوكالات المراحل القادمة أي مراحل ما بعد

<sup>14</sup> / C. Debbasch, op cit, p 54.

<sup>15</sup> / J.L Quermonne, op cit, p 255.

الخصوصة<sup>16</sup> في محاولة لكف يد الوزراء عن المسائل الاستراتيجية الكبرى، بالإضافة إلى ظهور مفهوم جديد وهو التسيير العمومي الجديد (new public management) والذي غيّر مفاهيم عديدة حول علاقة الدولة بالاقتصاد وعلاقة القطاع العام بالقطاع الخاص، ومحاولة إعادة بعث الثقة وحل مشاكل جد حساسة. وهو ما يفسر تعدد هذه الهيئات وتنوعها.<sup>17</sup>

### الفرع الثالث: النموذج الفرنسي

إذا كانت ظاهرة هيئات الضبط انتقلت عدواها نحو جميع الإدارات المعاصرة، فإن مضمونها في فرنسا مغاير، فصحيح أن فرنسا استلهمت تجربتها من النموذج الأمريكي، والنموذج البريطاني وانعكاسات القانون الاتحادي، غير أن خصوصيات هذه الدولة شديدة التمركز إداريا ألقى بظلاله، ورسم نموذجا مغايرا على الطريقة الفرنسية.<sup>18</sup>

وعليه، يسجل ظهور مثل هذه الهياكل ضمن حركة كبيرة لعصرنة الإدارة الفرنسية (في تنظيمها وطريقة عملها) وإعادة بناء الخريطة الإدارية التي كانت مبنية على مبادئ التسلسل والوحدة حيث يطبق المنطق الموحد المرتبط بالنموذج البيروقراطي بصرامة. ، والقائم على إدارة المصلحة العامة والمرفق العمومي على الطريقة الفرنسية.

غير أن ضرورة التغيير فرضت، وأحست بها فرنسا منذ نهاية سنوات السبعينيات وبداية الثمانينيات، حيث سارت الدولة على درب وخطى قريناتها من الدول الأوروبية، لاسيما بعد إقامة الاتحاد الأوربي، حيث بادرت بإصلاحات جوهرية في نظامها الإداري محاولة الإفلات أو التقليل من اتهامات الرأي العام بشأن موضوعية السلطة السياسية في مجال التسيير، وتفاقم ظاهرة تسييس الإدارة مما يناقض

<sup>16</sup>- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في الجزائر، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2011، ص 13.

<sup>17</sup> - في 1978 أحصت بريطانيا حسب تقرير رسمي 252 هيئة تستحق تصنيف " Quongos "

<sup>18</sup> / Bernard Dumarais, Régulation, service public et démocratie : une décennie de mutations, in: régulation économique et démocratie, op cit, p 49.

تقاليد المرفق العمومي على الطريقة الفرنسية، وهو ما دفع بالتوجه نحو تقنية سلطات الضبط المستقلة في محاولة جدية للإجابة على الإشكالات الأكثر تعقيدا.

أما من حيث مجالات تدخلها فهي عديدة: إما مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين عن طريق محاربة البيروقراطية، ومراقبة التعسف (لاسيما في مجال التعاقد مع المؤسسات الاقتصادية)، وحماية المستهلك ضد السر المهني وسر التصنيع، ولضمان أمن الخدمات والمنتجات... الخ، و عليه يحصي القضاء الإداري الفرنسي سنة 2001، 34 هيئة في مجال الضبط تصنف إلى ثلاثة أصناف: 13 هيئة يصنفها المشرع على أنها سلطة ضبط، وكانت (CNIL) أول هيئة تتمتع بهذه الصفة صراحة في 1978 (اللجنة الوطنية للإعلام والحريات) .

## الفرع الرابع: التجربة الجزائرية

بخلاف التجارب الرائدة في مجال الضبط الاقتصادي و هيئاته تعتبر التجربة الجزائرية فنية

بخصائص متفردة.

فالمعلوم أن المشرع تبنى أسلوب الضبط القطاعي، حيث أوجد لكل قطاع سلطة ضابطة خاصة به، و رغم مساوية هذا التوجه عند بعض الدارسين لما ينتج عليه من تضخم للجهاز الإداري في الدولة، و زيادة الأعباء و التكاليف .

هذا، و قد كانت الأسواق المالية أولى القطاعات المستفيدة من هذه العملية نظرا لأهميتها

الاقتصادية القصوى (أولا) تليها بعض المرافق الاقتصادية الكبرى التي كانت محل احتكار عمومي كلي و

هي المرافق الشبكاتية (En Réseaux) (ثانيا). ل يبقى مجال حماية الحريات العامة لا يحظى بأولوية في

مسعى سياسة الضبط لدى المشرع الجزائري (ثالثا).

## أولاً: القطاع المالي

يعي جيدا المشرع الجزائري أهمية القطاع المالي بالنسبة للاقتصاد فهو عصب الحياة الاقتصادية بما له من أهمية في تمويل الاقتصاد الوطني<sup>19</sup>.

و بالموازاة مع فتح السوق على المنافسة سارع المشرع مباشرة لمحاولة تنظيم و ضبط هذا القطاع على مستويات عدة.

### 1. القطاع المصرفي

كان و لا زال القطاع المصرفي من أولويات السياسة الاقتصادية في الدولة، فهو جزء من النظام الاقتصادي لها.

و قد شهد القطاع في الجزائر منذ 1986 عدة إصلاحات و عمليات تقويم من أجل تحقيق أهداف التنظيم المصرفي (التقليدية و الحديثة)<sup>20</sup>، تحت تأثير التغير الجذري و السريع في المحيط الاقتصادي الدولي.

بذلك عرف النظام البنكي في الجزائر محطات عديدة متوالية تضمنت إصلاحات عميقة بشكل تدرجي ليصل إلى صورته الراهنة تكيفا مع الإصلاحات الشاملة للاقتصاد الوطني ، إذ لا يمكن إصلاح النظام البنكي بمعزل عن إصلاح النظام الاقتصادي ككل باعتبارهما يعتمدان على فلسفة واحدة<sup>21</sup>.

<sup>19</sup>/ Nacera Derder, « Tentative d'analyse des performances du système Bancaire Algérien », Rev. Reformes économique et intégration en économie Mondiale, ESCA, p 35 et s .

<sup>20</sup> / Mouhamed Khamoudj, « La réglementation Bancaire : objectifs et méthodes de la surveillance Bancaire », Rev .C.E. Algérien N°06/2005, p 41.

و الملاحظ أن هذه الإصلاحات كانت سبّاقة عن الحركة التشريعية التي بدأها المشرع بقانون إصلاح المؤسسات العمومية في 1988، فقد عرف القطاع أول إصلاح له سنة 1986<sup>22</sup>، و الذي أخفق لاعتبارات عديدة<sup>23</sup>، ليصدر بعدها قانون آخر هو القانون ( 88-06<sup>24</sup>) المعدل و المتمم للقانون السابق ضمن حركة إصلاحات قانونية منذ عام 1988 تمهيدا للانفتاح على السوق الحر، و كان أهم ما جاء به إعطاء الشخصية المعنوية التجارية للبنك الخاضع لمبدأ الاستقلالية المالية و التوازن المحاسبي و دعم دور البنك المركزي (بنك البنوك) في تسيير السياسة النقدية.

بعد ذلك صدر القانون ( 90-10)<sup>25</sup> المتعلق بالنقد و القرض الذي عكس بحق أهمية النظام البنكي<sup>26</sup>، و الذي اعتبر من التشريعات الأساسية للإصلاحات نظرا لما حمله من أفكار جديدة لتنظيم النظام البنكي<sup>27</sup>. و لعل أهم توجهاته لضبط هذا القطاع كانت إدخال تعديلات في هيكل النظام النقدي تتمثل في إنشاء و تفريد السلطة النقدية في هيئة وحيدة و مستقلة سماها: مجلس النقد و القرض و سلطة رقابية عقابية سماها اللجنة المصرفية

#### أ- مجلس النقد و القرض

إن إنشاء سلطة ذات طابع إداري كمجلس النقد و القرض يعد فعلا من أهم ما جاء به قانون (10-90) باعتبارها تجسد توحيدا لمركز السلطة النقدية في البلاد بعدما كانت مشتتة على مستويات عديدة (وزارة المالية، الخزينة العمومية، البنك المركزي لاحتكاره امتياز إصدار النقود).

---

<sup>21</sup> الهادي لطرش: تقنيات البنوك، د.م.ج، الطبعة السابعة، الجزائر، 2000، ص 193.

<sup>22</sup> / القانون (86-12) الصادر في 19 أوت 1986 المتعلق بنظام البنوك و القرض.

<sup>23</sup> /الهادي لطرش، المرجع السابق، ص 194 و ما بعدها.

<sup>24</sup> / الصادر في 12 جانفي 1988.

<sup>25</sup> الصادر في 14/04/1990 (ج رقم 16/1990).

<sup>26</sup> / Mustapha Mekideche, L'économie Algérienne à la coisée des chemins, Dahlab édition, 2008, Algérie, p97.

<sup>27</sup> الهادي لطرش، المرجع السابق، ص ص 198 / 200.

هذا، و قد منحها المشرع صلاحيات عديدة تمارسها بشكل مستقل لضمان تنفيذ السياسة النقدية، و ضبط القطاع المصرفي و تنظيمه بشكل عام رغم أن قانون ( 90-10 ) كان قد جمع هذه الوظيفة بوظيفة أخرى هي تولي مجلس النقد و القرض مجلس إدارة بنك الجزائر والتي ألغتها التعديلات اللاحقة. و بهذه الصفة عرف مجلس النقد و القرض عدة تعديلات عضوية و وظيفية عبر مختلف التقنينات الصادرة في هذا الصدد بدء من أمر ( 01-01)<sup>28</sup> المعدل و المتمم لقانون (10-90) ثم الأمر (11-03)<sup>29</sup>، ثم القانون (04-10)<sup>30</sup> لحد الآن.

### ب-اللجنة المصرفية

إن التنظيم الجديد للنظام البنكي الجزائري الذي فتح المجال أمام المبادرة الخاصة (الأجنبية و الوطنية)، و الذي يعتمد على قواعد السوق يتطلب أن تكون للسلطة النقدية هيئات للرقابة على هذا النظام<sup>31</sup>.

هذا، و تعد اللجنة المصرفية المنشأة بموجب المادة 143 أهم جهاز رقابي و عقابي في النظام المصرفي الجزائري<sup>32</sup>، و التي من شأنها توفير معالجة إدارية لاختلالات الجهاز المصرفي<sup>33</sup> عن طريق مراقبة مدى احترام البنوك و المؤسسات المالية للقواعد العامة المطبقة على مجموع النشاطات الاقتصادية، و القواعد التشريعية و التنظيمية الخاصة، و معاقبة مخالفيها<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> / ا لصادر في 27 فيفري 2001 المتعلق بالنقد و القرض (ج رقم 14).

<sup>29</sup> /الصادر في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد و القرض (ج رقم 52).

<sup>30</sup> /الصادر في 26 أوت 2010 (ج رقم 50).

<sup>31</sup> /الهادي لطرش، المرجع السابق، ص 205.

<sup>32</sup> /بالإضافة لمركزية المخاطر، و مركزية عوارض الدفع.

<sup>33</sup>/ Dib Said, « Le traitement de la défaillance en droit Algérien » rev : C.E Algérien, N°

07/2005, p 44 et s.

<sup>34</sup>/ M. Khamoudj, art prec, p 40.

فهي بحق سلطة رديعية وقائية و علاجية، قصد ضمان السير الحسن للمهنة المصرفية، تحت

إشراف البنك المركزي<sup>35</sup>.

و مما لا شك فيه، أن القطاع المصرفي يرتبط ارتباطا وثيقا بقطاع البورصة، بصفة البنوك

وسطاء ماليين، تعمل على تعبئة الادخار و ترفيته و حسن توجيهه<sup>36</sup>.

## II. قطاع البورصة: لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة

بدلا من الآليات القديمة لتمويل الاقتصاد، فإن إنشاء بورصة يتماشى و طبيعة النظرة الجديدة

للاقتصاد، و يعد وسيلة حديثة لتمويله و دعم عجلة الاستثمار، لذلك حاول المشرع إيجاد فئة أخرى لجلب

الادخار و توجيهه نحو الاستثمارات المختلفة، عن طريق إنشاء البورصة، التي أضحت أكثر من ضرورة

لتمويل انطلاقة اقتصادية في المجتمع و تحقيقا للتنمية المستدامة<sup>37</sup>.

و البورصة هي مكان لتداول القيم المنقولة (الأسهم و السندات)<sup>38</sup> و لضمان استقرار هذا السوق،

لابد من ضمان شفافية و صحة المعلومات التي تنتشرها شركات المساهمة المتداولة في البورصة حماية

لحاملي هذه القيم المنقولة، و دعما للثقة لجلب الادخار.

<sup>35</sup> / V : Machou Benaoumer, « Présentation succincte de la commission bancaire dans sa dimension institutionnelle et quelques aspects de ses procédures », Rev : C.E Algérien. n° 06/2005, p 13 et s.

<sup>36</sup> راجع: د. براق محمد: "بورصة الجزائر و الشروط الأساسية لنجاحها"، مجلة الإدارة "ENA"، الجزائر، عدد 2001/01، ص 101 و ما بعدها.

<sup>37</sup> - براق محمد، المرجع السابق، ص ص 87-88.

<sup>38</sup> - هذه السوق إجبارية بالنسبة لبعض العمليات الهامة التي تخص سونطراك. صيدال، فندق الأوراسي راجع:

Berchiche Ali Abd Elhamid, « L'impact des réformes économiques sur la législation Algérienne », Recueil de conférences, les leudes du commerce,( 2002-2003), volume 4 Institue notionnnl du commerce , p : 54 et s.

بذلك يسعى المشرع منذ الوهلة الأولى لإنشاء البورصة، و المبادرة بإنشاء لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة<sup>39</sup>، كهيئة ضابطة ورقابية للقطاع بموجب المرسوم التشريعي (93-10)<sup>40</sup> المعدل و المتمم بالقانون<sup>41</sup> (03-04).

و تعد هذه اللجنة أحسن وسيلة لخدمة نظام اقتصاد السوق، إذ بواسطتها يمكن قياس أفضل نقطة توازن المبادلات، فهي تضطلع بمهمة رقابة المعلومات (عن طريق التأشير على مذكرة الإعلام التي تتولى الشركات نشرها). في حالة غياب البيانات اللازمة عن وضعية الشركة من شأن اللجنة رفض التأشير على المذكرة، لأنها تشكل خطرا على المدخر، و على الاقتصاد الوطني ككل.

### III. قطاع التأمينات: لجنة الإشراف على التأمينات

يشكل قطاع التأمينات نشاطا اقتصاديا أيضا، و مصدرا آخر للدخار، و بخلاف قطاع البنوك الذي عرف تأسيس سلطات الضبط له في 1990، أو قطاع البورصة المؤطر في 1993 بسلطة إدارية مستقلة، فإن قطاع التأمين لم يعرف هذه التحولات سريعا، صحيح أنه شهد انفتاحا بموجب أمر 1995، و تحول من الاحتكار الممارس من قبل المؤسسات العمومية إلى انفتاح نسبي لهذا النشاط الاقتصادي من خلال دعمه للمبادرة الخاصة، غير أن المشرع ترك كامل الصلاحيات الممارسة للوزير المكلف بالمالية تجاه المتعاملين في القطاع<sup>42</sup>، حتى سنة 2006، ليبادر بإنشاء هيئة لضبط هذا القطاع: إنها لجنة الإشراف على التأمينات، التي لم تحظى بأي تصنيف من خلال النصوص، و تبقى تابعة للوزير، مكلفة بحماية المؤمنين و المستفيدين من عقود التأمين، و ضبط عمليات التأمين، و ملاءة شركات التأمين،

<sup>39</sup> / M.Mekideche,op cit,p101.

<sup>40</sup> -الصادر في 23 ماي 1993 (ج رقم 34).

<sup>41</sup> -الصادر في 17 فبراير 2003 (ج رقم 11).

<sup>42</sup>/ R. Zouaimia, « Le statut juridique de la commission de supervision des assurances » Rev :IDara, ENA, N° 01/2006, p 09 et s.

بالإضافة إلى ترقية و تظهير السوق الوطنية للتأمين قصد إدماجها في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي<sup>43</sup>.

### ثانيا: ضبط المرافق العمومية الشبكاتية

المرافق الشبكاتية مصطلح يطلق على المرافق الصناعية و التجارية التي تمارس نشاطات اقتصادية عن طريق شبكات هيكلية قاعدية للإنتاج، و الاستغلال، و التوزيع والتطوير، كشبكة النقل الاتصالات السلكية و اللاسلكية، و البريد والمياه، الطاقة (الكهرباء و الغاز)، المحروقات المياه... إلخ، و ذلك بخلاف النشاطات الاقتصادية الأخرى المالية ، فهي لا تحتاج لشبكة للتطور<sup>44</sup>.

لطالما اعتبرت هذه المرافق العمومية محل احتكار عمومي من طرف الدولة باسم الضرورة أو المتطلبات التقنية<sup>45</sup>.

في الجزائر شهدت هذه المرافق تأخرا في الانفتاح على السوق الحر مقارنة بقطاعات أخرى (المالية خاصة) لغاية سنة 2000 م بداية الانطلاقة لدخول سوق المنافسة، حيث قررت الدولة أخيرا محاولة تجديد إستراتيجية واضحة للمرافق الاقتصادية الكبرى عن طريق الفصل بين السلطة السياسية التي تحدد الاستراتيجيات و الأهداف، و بين الإدارة المستقلة التي تجسد هذه الأهداف.

وفي هذا المجال نصي بضع هيئات ضابطة أهمها أساسا :سلطة ضبط الاتصالات السلكية واللاسلكية المنشئة بموجب قانون ( 03-2000 )<sup>46</sup>، ولجنة ضبط الكهرباء والغاز المستحدثة بالقانون ( 01-02 )<sup>47</sup>، وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه بموجب القانون ( 12-05 )<sup>48</sup> و وكالتي المناجم

<sup>43</sup> - المادة "26" من القانون (04-06) الصادر في 20 فبراير 2006 (ج رقم 15) المتعلق بالتأمينات.

<sup>44</sup> / M. A. Frison-Roche, Les 100 mots de la régulation, que sais je ? I.P.V.E édition 2001, France, p 79.

<sup>45</sup> / Amina Chih Chibani, « Le secteur public en Algérie : A l'ère de la mondialisation » in Rev : réformes économique, ESCA, n o08/2010, p 15.

<sup>46</sup>-المؤرخ في 05 غشت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.(ج ر48)

<sup>47</sup>-المؤرخ في 05 فبراير 2002 يتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز بالقنوات.(ج ر08).

والجيولوجيا المستحدثتين بواسطة قانون المناجم ( 10-01)<sup>49</sup>، ووكالتي المحروقات بموجب القانون (07-05)<sup>50</sup>، بالإضافة لسلطة ضبط النقل بموجب مادة وحيد تضمنها قانون المالية لسنة 2003<sup>51</sup>.

### ثالثاً: قطاع الإعلام و الحريات العامة

بخلاف القطاعات الاقتصادية، فإن قطاع الإعلام لم يكن ذو أولوية في سياسة المشرع للانفتاح على السوق الحر، رغم مبادرته بإنشاء أول هيئة إدارية مستقلة في مجال الإعلام، ألا وهي المجلس الأعلى للإعلام<sup>52</sup>، الذي عرف تنظيماً متطوراً بالنسبة لفترة إنشائه، غير أن السلطة السياسية قررت التراجع و أبقى مثل هذا القطاع الحساس تحت الاحتكار لتاريخ لاحق، فألغى القانون<sup>53</sup>.  
ليعود في السنوات الأخيرة الجدل مرة أخرى بشأن قطاع الإعلام و سلطة الضبط، حيث أضحى حرية الإعلام في نظر العالم من الحقوق الأساسية للإنسان، و هو الأمر الذي يحاول المشرع تجسيده من خلال قانوني السمعي البصري و قانون الإعلام<sup>54</sup>.

---

<sup>48</sup>- المؤرخ في 04 غشت 2005 يتعلق بالمياه.(ج ر 60)

<sup>49</sup>- المؤرخ في 03 يوليو 2001 (ج ر 35) والمعدل بموجب القانون 05-14 المؤرخ في 24 فبراير 2014 (ج ر 18).

<sup>50</sup>- المؤرخ في 28 أبريل 2005 (ج ر 50) المعدل بموجب القانون (10-06) المؤرخ في 29 يوليو 2006 (ج ر 48).

<sup>51</sup>- المادة 102 منه في انتظار صدور نصوص تفصيلية لاحقة.

<sup>52</sup> - المنشأ بموجب القانون (07-90) (ج رقم 14).

<sup>53</sup> - المرسوم الرئاسي (22-93) لصادر في 26 أكتوبر 1993، (ج رقم 69).

<sup>54</sup>- القانون العضوي ( 05-12) المؤرخ في 12 يناير 2012 متعلق بالإعلام، والقانون (04-14) المؤرخ في: 24 فبراير 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري.(ج ر 16).