



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة محمد لمين دباغين - سطيف 2  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



المرجع/المراسلتان الوزاريتان:

1- رقم: /أ.خ.و/2020 بتاريخ 29 فيفري 2020

2- رقم: /416/أ.خ.و/2020 بتاريخ 17 مارس 2020

نموذج الوثيقة البيداغوجية لتدعيم منصة التعليم عن بعد  
في إطار الوقاية من وباء كورونا

اسم ولقب الأستاذ: بشير الشريف شمس الدين

المقياس:  /  القانون العام الاقتصادي تطبيق محاضرة

نوع الوثيقة – محاضرة/ أعمال موجهة/ محاضرة
الفئة المستهدفة من الطلبة: ليسانس/ ماستر: ليسانس
المستوى : السنة الثالثة
المجموعة : ...../.....الأفواج: كل الأفواج
التخصص: قانون عام تاريخ تسليم الوثيقة:
<b>23/03/2020</b>

## ملخص للمحاضرات المتبقية في مادة القانون العام الاقتصادي لطلبة السنة الثالثة قانون عام

من إعداد: د/ بشير الشريف شمس الدين  
السنة الجامعية: 2019/2020

### الفصل الأول: الهيئات المتدخلة في المادة الاقتصادية

تتدخل كل الهيئات العمومية في المادة الاقتصادية بدرجات متفاوتة، حيث نجد حضوراً للهيئات العمومية الكلاسيكية ممثلة في البرلمان، السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية الإقليمية، بالإضافة إلى هيئات أخرى جديدة هي السلطات الإدارية المستقلة.

### المبحث الأول: البرلمان

حجزت المادة 140 من الدستور للبرلمان مكنة التشريع بقانون عادي في بعض المجالات ذات العلاقة بالمادة الاقتصادية، هي:

- حقوق الأشخاص وحررياتهم العمومية (البند 1)، وهكذا تدخل في مجال القانون، الأحكام المتعلقة بحرية النشاط المهني، بحرية الاستثمار والتجارة (حرية الصناعة والتجارة سابقاً) وبالحرية التعاقدية.

- نظام الالتزامات المدنية والتجارية (البند 9)؛

- نظام الملكية (البند 9).

- التصويت على ميزانية الدولة (البند 11)؛

- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها (البند 12)؛

- النظام الجمركي (البند 13)؛

- نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات (البند 14)؛

- قواعد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص، أو ما يعرف بالخصوصية (البند 27)؛

- إنشاء فئات المؤسسات (البند 28).

### المبحث الثاني: السلطات الإدارية المركزية

تتمثل في كل من رئيس الجمهورية، الوزير الأول والوزراء-

المطلب الأول: رئيس الجمهورية

يظهر الدور التدخلي لرئيس الجمهورية في المادة الاقتصادية، من خلال السلطة التنظيمية المستقلة التي يحوزها بمقتضى المادة **143** من الدستور، والتي تعطيه مكنة إصدار تنظيمات (مراسيم رئاسية) متعلقة بالاقتصاد، طبعاً خارج المجالات المحفوظة للبرلمان والمحددة في المادة **140** من الدستور. يقدم قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العمومي مثالا واضحا عن هذه السلطة التنظيمية، حيث تم إصداره بمقتضى مرسوم رئاسي (المرسوم الرئاسي رقم 15-247).

### المطلب الثاني: الوزير الأول

يظهر الدور التدخلي للوزير الأول في المادة الاقتصادية، من خلال السلطة التنظيمية التنفيذية للقوانين الصادرة عن البرلمان أو التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية التي يتمتع بها طبقاً لنص المادة **143/2** من الدستور، بالإضافة إلى السلطة التنظيمية المستقلة التي قد يحوزها في العديد من المواضيع الاقتصادية بمقتضى تأهيل بذلك من المشرع.

### المطلب الثالث: الوزراء

تعتبر وزارات: المالية، التجارة، الصناعة والمناجم، أهم الوزارات المتدخلة في المادة الاقتصادية، حيث تضطلع وزارة المالية مثلاً ممثلة في وزيرها طبقاً لنص المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 95-54 المؤرخ في 15 فبراير 1995 المحدد لصلاحيات وزير المالية، بصلاحيات متعددة في ميادين: المالية العمومية (الجباية، الجمارك، الأملاك الوطنية والشؤون العقارية، النفقات العمومية والميزانية والمحاسبة)، النقد، الادخار والقرض والتأمينات الاقتصادية، موارد الخزينة العمومية، المساهمة المالية للدولة، السياسة الوطنية في مجال المديونية الخارجية، مراقبة الصرف، المراقبة المالية المتعلقة باستعمالات اعتمادات ميزانية الدولة وموارد الخزينة العمومية، العلاقات الاقتصادية والمالية الخارجية. ونفس الأمر بالنسبة لوزارة التجارة، حيث تؤدي دوراً جوهرياً في المادة الاقتصادية، لاسيما فيما يتعلق بضبط الأنشطة الاقتصادية الخاصة، إذ تتدخل في ميادين متعددة، كميدان التجارة الخارجية (مثلاً منح رخص الاستيراد والتصدير)، مجال ضبط السوق (المهن والخدمات المقننة، النشاطات التجارية والممارسات المقيدة للمنافسة).

### المبحث الثالث: السلطات الإدارية الإقليمية

تتمثل في كل من الولاية والبلدية.

### المطلب الأول: الولاية

يتمتع الوالي ببعض الصلاحيات في المادة الاقتصادية، تظهر مثلاً من خلال تدابير الضبط الإداري العام أو الخاص بالمادة الاقتصادية (غلق المحلات التجارية أو المهنية) التي يصدرها، أو من خلال صلاحياته في توقيع الصفقات العمومية أو تفويضات المرفق العمومي المحلية.

وفي مجال الاستثمار، يرأس الوالي طبقاً لنص المادة **3** من المرسوم التنفيذي رقم 10-20 المؤرخ في 12 جانفي 2010 لجنة المساعدة على تحديد الموقع وترقية

الاستثمارات وضبط العقار، وهي لجنة منوطة أساسا بتحديد إستراتيجية الاستثمار على مستوى الولاية، واقتراح منح الامتياز عن طريق المزاد العلني المفتوح أو المحدود على الأراضي المتوفرة.

### **المطلب الثاني: البلدية**

يتمتع رئيس المجلس الشعبي كذلك ببعض الصلاحيات في المادة الاقتصادية، تتمثل أساسا في تدابير الضبط الإداري العام أو الخاص بالمادة الاقتصادية التي قد يتخذها لحفظ النظام العام في إقليم بلديته، كما يتمتع بصلاحيات توقيع عقود الصفقات العمومية أو تفويضات المرفق العمومي التي تبرمها البلدية.

أما بالنسبة للمجلس الشعبي البلدي، فقد أعطاه المشرع كذلك بعض الصلاحيات في المادة الاقتصادية، مثالها ما نصت عليه المادة 111 من القانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية من أنه: " يبادر المجلس الشعبي البلدي بكل عملية ويتخذ كل إجراء من شأنه التحفيز وبعث تنمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية ومخططها التنموي. لهذا الغرض، يتخذ المجلس الشعبي البلدي كافة التدابير التي من شأنها تشجيع الاستثمار وترقيته....".

### **المبحث الرابع: السلطات الإدارية المستقلة**

أظهرت الأدوات التقليدية للتدخل العمومي في الاقتصاد، بحكم تميزها بالقهر والانفرادية، محدوديتها في تحقيق أهداف الفعالية الاقتصادية، لذلك اتجهت السلطة العمومية إلى تبني أدوات جديدة لهذا التدخل تركز على فكرة الضبط. ترجم هذا التحول على الصعيد المؤسسي في ظهور مفهوم السلطات الإدارية المستقلة كسلطات ضابطة في المادة الاقتصادية.

تعرف هذه السلطات بأنها، هيئات إدارية مستقلة عن السلطة التنفيذية، حيث لا تخضع لرقابتها الرئاسية ولا الوصائية، منوطة نيابة عن الدولة بضبط بعض القطاعات الاقتصادية ذات الأهمية أو الحساسية، والتي تفضل الدولة عدم التدخل المباشر فيها. وبالإضافة إلى هذه الخصوصية التنظيمية، تتمتع سلطات الضبط المستقلة كذلك بخصوصية وظيفية، تظهر على صعيد حيازتها لسلطات تراكمية، حيث تتمتع بسلطات شبه معيارية (السلطة التنظيمية)، شبه تنفيذية وشبه قضائية (الفصل في المنازعات، وسلطة العقاب).

### **الفصل الثاني: القطاع العام الاقتصادي**

يعتبر القطاع العام الاقتصادي الشكل التدخل المباشر للدولة في الاقتصاد، حيث تتولى الدولة بمقتضاه ممارسة النشاط الاقتصادي بنفسها. يتشكل القطاع العام الاقتصادي من المؤسسات العمومية، أي المملوكة كلياً أو بصفة غالبية للدولة.

### **المبحث الأول: مفهوم المؤسسة العمومية**

تعرف المؤسسة العمومية بأنها "شخص معنوي، تحوز فيه الدولة أو أحد أشخاصها المعنوية العامة أغلبية رأس المال الاجتماعي، ويمارس نشاطا ذا طبيعة صناعية وتجارية". يبرز من هذا التعريف، أن مفهوم المؤسسة العمومية يركز على ثلاثة معايير أساسية، هي:

- معيار الشخصية القانونية، حيث يتعين أن تتمتع المؤسسة بالشخصية المعنوية، التي تعطىها القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات؛
- حيازة الدولة لأغلبية رأس المال الاجتماعي في المؤسسة؛
- الطبيعة الصناعية والتجارية للنشاط الذي تمارسه المؤسسة، مما يعني استبعاد الأنشطة الإدارية من مفهوم المؤسسة العمومية.

### المبحث الثاني: أشكال المؤسسة العمومية في الجزائر

تأخذ المؤسسة العمومية في الجزائر شكلين أساسيين هما: الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري والمؤسسة العمومية الاقتصادية.

### المطلب الأول: الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تشكل الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري EPIC، شكلا تقليديا من أشكال تدخل الدولة في المادة الاقتصادية. يقتضي تحديد هذه الهيئة، التطرق إلى مفهومها، ثم إلى نظامها القانوني.

### الفرع الأول: مفهوم الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

عرفت المادة 4 من القانون رقم 88-01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، الهيئات العمومية بأنها: "أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام ومكلفة بتسيير الخدمات العمومية". يبرز من هذا التعريف التشريعي وجود معيارين لتحديد الهيئة العمومية هما:

- معيار شكلي يتمثل في التمتع بالشخصية المعنوية للقانون العام؛
  - معيار مادي مؤداه قيام الهيئة بتسيير خدمة عمومية، أي مرفقا عموميا بمفهومه المادي.
- تنقسم الهيئات العمومية بهذا المعنى من حيث طبيعة نشاطها إلى هيئات عمومية ذات طابع إداري EPA، تتولى تسيير مرفقا عاما إداريا، وهيئات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري EPIC، تتولى تسيير مرفقا عموميا صناعيا وتجاريا، هذه الأخيرة، وحدها من تشكل جزء من المؤسسة العمومية المكونة لمفهوم القطاع العمومي الاقتصادي.

### الفرع الثاني: إنشاء الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

بالنسبة للهيئات العمومية الوطنية، يختص بإنشائها المشرع إذا تعلق الأمر بفئات الهيئات (المادة 140 مطة 28 من التعديل الدستوري لسنة 2016)، والسلطة التنفيذية بالنسبة للهيئات العمومية الأخرى، أي التي لا تدخل في مفهوم فئات الهيئات.

أما بالنسبة للهيئات العمومية المحلية، فتختص بإنشائها الجماعة الإقليمية المعنية (البلدية أو الولاية)، وذلك بمقتضى مداولة من مجلسها المنتخب (المادتين 153 و 154 من

القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، والمادتين 146 و 147 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية).

### الفرع الثالث: تنظيم الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

يتم تحديد تنظيم الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عن طريق القوانين الأساسية الخاصة بها. وعموما، تضم هذه الهيئات جهازين أساسيين هما: جهاز المداولة وجهاز التنفيذ.

#### أولا- جهاز المداولة

يأخذ جهاز المداولة في الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عادة تسمية مجلس الإدارة، يتولى النص المنشئ للهيئة تحديد تشكيلته وسيره واختصاصاته. بالنسبة لتشكيلة مجلس الإدارة، فهي تختلف من هيئة إلى أخرى، إلا أنه غالبا ما يتألف من ممثلين عن الدوائر الوزارية التي لها صلة بنشاط الهيئة، ممثلين عن المستخدمين وممثلين عن مستعملي المرفق.

أما بالنسبة لصلاحيات مجلس الإدارة، فإنها تختلف كذلك من هيئة إلى أخرى، بحسب النشاط الذي تشرف عليه، غير أنها تنصرف عموما إلى دراسة والتداول بشأن جميع المسائل المرتبطة بتحديد الإستراتيجية وبالسير العام للهيئة العمومية، فمثلا يتداول مجلس إدارة الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية في المجالات الآتية (المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 90-391 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن تحويل الطبيعة القانونية لهذه الشركة):

- سياسة تنمية المؤسسة؛
- المخططات المتوسطة المدى والمخططات والبرامج والميزانية السنوية؛
- النظام الداخلي للمؤسسة؛
- مشروع القانون الأساسي لمستخدمي المؤسسة؛
- حصائل المؤسسة وحسابات نتائجها؛
- هيكل المؤسسة التنظيمي؛
- قبول الهبات والوصايا.

#### ثانيا- جهاز التنفيذ

يتمثل في المدير العام للهيئة، وهو يتمتع بكل السلطات الضرورية لضمان التسيير الحسن للهيئة، حيث يتولى:

- ممارسة السلطة السلمية على مستخدمي الهيئة؛
- تمثيل الهيئة في جميع أعمال الحياة المدنية وأمام القضاء؛
- هو الأمر بصرف ميزانية الهيئة؛
- تنفيذ قرارات مجلس الإدارة.

#### الفرع الرابع: الرقابة الوصائية على الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تخضع الهيئات العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في مقابل استقلالها، للرقابة الوصائية من طرف السلطة التنفيذية. تتضمن هذه الرقابة نوعين من الوصاية هما:

- وصاية إدارية يمارسها الوزراء كل في قطاعه، وذلك وفق السلطات الكلاسيكية للرقابة الوصائية وهي: المصادقة، الترخيص، الإلغاء واستثنائيا سلطة الحلول.
- وصاية مالية يمارسها وزير المالية، وذلك فيما يتعلق بالرقابة على صرف النفقات، بالإضافة إلى المفتشية العامة للمالية التي تعتبر جهازا للرقابة البعدية موضوع تحت السلطة المباشرة لوزير المالية، ينصب تدخله أساسا على رقابة التسيير المالي والمحاسبي للهيئة (المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 272-08 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 المتضمن صلاحيات المفتشية العامة للمالية).

### المطلب الثاني: المؤسسة العمومية الاقتصادية

يقتضي بحث المؤسسة العمومية الاقتصادية، التطرق إلى مفهومها، ثم إلى نظامها القانوني.

#### الفرع الأول: مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية

##### أولا- تعريف المؤسسة العمومية الاقتصادية

عرفتها المادة 2 من الأمر رقم 04-01 المؤرخ في 20 أوت 2001 المتعلق بتنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية وتسييرها وخصصتها بأنها: " شركات تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام، أغلبية رأس المال الاجتماعي مباشرة أو غير مباشرة. وهي تخضع للقانون العام".

يبرز من هذا التعريف أن مفهوم المؤسسة العمومية الاقتصادية يقوم على ثلاثة عناصر أساسية هي:

- الشخصية المعنوية للقانون الخاص، وهنا ينبغي التتويه إلى أن عبارة " تخضع للقانون العام" الواردة في آخر نص المادة 2 أعلاه يقصد بها قانون الشريعة العامة، أي القانون الخاص، وليس القانون العمومي، وهو ما يظهر من الصياغة الفرنسية للنص، حيث استعملت عبارة *droit commun*؛

- الطبيعة التجارية لنشاط المؤسسة؛

- حيازة الشخص العمومي لأغلبية رأس المال الاجتماعي للمؤسسة.

ثانيا- تمييز المؤسسة العمومية الاقتصادية عن الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري

تختلف الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري عن المؤسسة العمومية الاقتصادية في عدة نقاط، أخصها:

- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري هي شخص معنوي للقانون العمومي. أما المؤسسة العمومية الاقتصادية فهي شخص معنوي للقانون الخاص (شركة تجارية)؛

- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تخضع لنظام قانوني مختلط، حيث تخضع للقانون العام فيما يتعلق بتنظيمها وعلاقتها مع الدولة، وللقانون الخاص فيما يتعلق بنشاطها. بينما تخضع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون الخاص؛

- الهيئة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري تسير مرفقا عموميا، أي نشاطا للمصلحة العامة، بينما تمارس المؤسسة العمومية الاقتصادية نشاطا تجاريا ليس له صفة المرفق العمومي، ومن ثم تهدف إلى تحقيق هدف مالي هو الربح.

#### الفرع الثاني: إنشاء المؤسسة العمومية الاقتصادية

تنص المادة **5/1** من الأمر رقم **04-01** المعدل والمتمم على أنه: "يخضع إنشاء المؤسسات الاقتصادية العمومية وتنظيمها وسيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري". يبرز من هذا النص، أن إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية يخضع من حيث الأصل للأحكام ذاتها المتعلقة بإنشاء شركات رؤوس الأموال، المنصوص عليها في المواد من **592** إلى **609** من القانون التجاري. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرع قد أبقى، بمقتضى المادة **592** من القانون التجاري، تأسيس المؤسسات العمومية الاقتصادية من الشرط المتعلق بعدد الشركاء (سبعة (7) شركاء على الأقل).

#### الفرع الثالث: تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية

تتمتع المؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث الأصل بنفس الهيكل التنظيمي الذي تقوم عليه شركات الأموال، ومن ثم تقوم هيكلتها الداخلية على ثلاثة أجهزة هي: الجمعية العامة، جهاز الإدارة وجهاز التسيير.

#### أولا- الجمعية العامة

تشكل الجمعية العامة جهاز التداول داخل المؤسسة العمومية الاقتصادية، ويتاح الحضور فيها لكل المساهمين مهما كانت طبيعتهم (أشخاص القانون العام أو أشخاص القانون الخاص) ومهما كان مقدار حصصهم. وتأخذ الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية شكلين هما: الجمعية العامة العادية والجمعية العامة غير العادية.

#### ثانيا- جهاز الإدارة

يشكل الجهاز التنفيذي للمؤسسة العمومية الاقتصادية، هذه الأخيرة، يمكنها، طبقا لأحكام القانون التجاري، أن تختار بالنسبة لجهاز إدارتها بين شكلين من التنظيم هما: مجلس الإدارة، الذي يعتبر هيئة تجمع بين وظيفتي الإدارة والمراقبة، ومجلس المراقبة ومجلس المديرين القائم على الفصل بين مهام الإدارة والمراقبة.

#### الفرع الرابع: كيفية ممارسة الدولة لحق ملكيتها على المؤسسات العمومية الاقتصادية

تمارس الدولة حقها في ملكية المؤسسات العمومية الاقتصادية عن طريق هيئات وسيطة أسندت لها مهمة تمثيل الدولة المساهمة وتسيير أموالها التجارية داخل هذه

المؤسسات. تتمثل هذه الهيئات في كل من مجلس مساهمات الدولة وشركات تسيير مساهمات الدولة.

### أولاً- مجلس مساهمات الدولة

يوضع مجلس مساهمات الدولة، conseil des participations de l'Etat طبقاً لنص المادة 8 من الأمر رقم 04-01، تحت سلطة الوزير الأول الذي يتولى رئاسته، وهو يضم في تشكيلته أغلب الوزراء بالإضافة إلى الوزير الأول رئيساً. أما عن صلاحياته، فإنه يعتبر هيئة عليا تمثل الدولة المساهمة، وفضاء للتشاور والتوجيه وتنسيق سياسة الدولة إزاء مؤسساتها العمومية الاقتصادية، حيث يكلف، طبقاً لنص المادة 9 من الأمر رقم 04-01 ب:

- تحديد الإستراتيجية الشاملة في مجال مساهمات الدولة والخصوصة؛
- تحديد السياسات والبرامج فيما يخص مساهمات الدولة وتنفيذها؛
- تحديد سياسات وبرامج خصوصة المؤسسات العمومية الاقتصادية والموافقة عليها؛
- دراسة ملفات الخصوصة والموافقة عليها.

### ثانياً- شركات تسيير مساهمات الدولة

أنشئت شركات تسيير مساهمات الدولة sociétés de gestion des participations de l'Etat سنة 2001 بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 والمتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها لتحل محل صناديق المساهمة المعمول بها في الفترة الممتدة من سنة 1988 إلى سنة 1995 والشركات القابضة العمومية المعمول بها ابتداء من سنة 1995.

تتولى شركات تسيير المساهمات حيازة الأسهم وغيرها من القيم المنقولة التي تحوزها مباشرة الدولة في م.ع.إ وتسييرها لحساب الدولة، بمعنى أنها وكيل عن الدولة المساهمة تضمن التسيير الحسن لمساهماتها في م.ع.إ.

غير انه وابتداء من سنة 2014 تم التخلي عن نمط شركات تسيير مساهمات الدولة، وذلك بموجب اللائحة الوحيدة رقم 01 للدورة 142 بتاريخ 28 أوت 2014 الصادرة عن مجلس مساهمات الدولة والمتضمنة إعادة تنظيم القطاع العام التجاري، وتعويضها بمجمعات صناعية حسب قطاعات النشاطات المتشابهة انطلاقاً من محفظة شركات تسيير المساهمات.

وقد تم إنشاء هذه المجمعات بطريقة تدريجية حتى لا تعيق استمرارية النشاط الصناعي والتجاري للمؤسسات الحالية، وكان قطاع الصناعة والمناجم السباق لاستقبال هذا النمط الجديد، حيث تم تنصيب اثنا عشر (12) مجمعا انطلاقاً من أربعة عشر (14) شركة تسيير مساهمات، سبعة (7) مجمعات جديدة وخمسة (5) كانت موجودة من قبل.

### الفصل الثالث: الضبط الاقتصادي

يندرج ظهور الضبط الاقتصادي في إطار التحول الذي مس دور الدولة في الاقتصاد، حيث انتقلت هذه الأخيرة من التدخل المباشر في النشاط الاقتصادي إلى تدخل غير مباشر، يقوم على ترك حرية المبادرة للأعوان الاقتصاديين الخواص، واكتفاء الدولة فقط بتحديد قواعد اللعبة في السوق الحرة والسهر على احترامها.

### المبحث الأول: مفهوم الضبط الاقتصادي

تعددت التصورات التي قدمها الفقه القانوني لمفهوم الضبط الاقتصادي، حيث ظهرت الكثير من التعاريف الفقهية لهذا المفهوم، غير أن أرجحها هو الذي ينظر إلى الضبط على أنه "وظيفة إدارية تتولاها سلطة إدارية مستقلة تتمتع بسلطات تراكمية، غرضها المصالحة la conciliation بين أهداف ذات طبيعة اقتصادية وأخرى غير اقتصادية في إطار السوق التنافسية".

يرتكز مفهوم الضبط الاقتصادي إذن على فكرة تحقيق التوازن داخل السوق بين أهداف اقتصادية وأخرى غير اقتصادية. تتمثل الأهداف الاقتصادية للضبط في ضمان وجود منافسة فعالية ونزيهة في السوق الحرة، بينما تتعلق الأهداف غير الاقتصادية بالمتطلبات المرتبطة بالمصلحة العامة، والتي تختلف بحسب القطاعات الاقتصادية محل الضبط، مثل التزامات المرفق العمومي، حماية المستهلكين، حماية البيئة، تهيئة الإقليم، التنمية المستدامة،...

يعبر قانون الضبط بهذا المعنى عن معيارية جديدة، تركز على الانتقال من قانون تقليدي قائم على الانفرادية والأمر إلى قانون بعد حدائي un droit postmoderne يتسم بالتفاوض والمرونة droit négocié et souple .

### المبحث الثاني: الإطار المؤسسي للضبط الاقتصادي

تشكل السلطات الإدارية المستقلة العاملة في الحقل الاقتصادي، الترجمة المؤسسية لفكرة الضبط الاقتصادي، كشكل جديد لتدخل الدولة في الاقتصاد.

### المطلب الأول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة

يقتضي الوقوف على مفهوم السلطات الإدارية المستقلة، التطرق إلى ظروف وأسباب ظهورها في الجزائر، ثم إلى طبيعتها القانونية.

### الفرع الأول: ظروف ومبررات ظهور السلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري

يندرج إنشاء السلطات الإدارية المستقلة العاملة في المجال الاقتصادي في الجزائر في سياق التحول الذي طرأ على العقيدة الاقتصادية للدولة سنوات الثمانينات، حيث تم الانتقال ابتداء من سنة 1988 من نموذج الاقتصاد المسير القائم على التدخل المباشر في الحياة الاقتصادية إلى نموذج اقتصاد السوق المرتكز على تحرير النشاط الاقتصادي وإخضاعه إلى مبدأ المنافسة الحرة. بمعنى آخر، تم إنشاء هذه السلطات في الجزائر لمرافقة التحول من النظام الاقتصادي الاشتراكي إلى نظام اقتصاد السوق.

بدء مسار ظهور السلطات الإدارية المستقلة في بداية سنة 1990، من خلال إنشاء المجلس الأعلى للإعلام بمقتضى القانون رقم 90-07 المؤرخ في 3 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، والذي كيف المجلس صراحة على أنه سلطة إدارية مستقلة منوطة بضبط المجال الإعلامي. وخلال نفس السنة، تم إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية كسلطتين مكلفتين بضبط القطاع المصرفي، وذلك بمقتضى القانون رقم 90-10 المؤرخ في 14 أفريل 1990 المتعلق بالنقد والقرض.

وفي سنة 1993 أنشئت لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها بموجب المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 جانفي 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم. وفي سنة 1995، تم إنشاء مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25 جانفي 1995 المتعلق بالمنافسة.

ثم ابتداء من سنة 2000، تسارعت حركة إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، حيث تم استحداث العديد منها مثل: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية (القانون رقم 2000-03)، سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية (القانون رقم 2000-06)، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية والوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية (القانون رقم 01-10)، لجنة ضبط الكهرباء والغاز (القانون رقم 02-01)، سلطة ضبط النقل (القانون رقم 02-11)، سلطة ضبط المياه (القانون رقم 05-12)، ... الخ.

وبالنسبة لمبررات إنشاء هذه السلطات في المنظومة القانونية الوطنية، فلا تختلف عن مبرراتها في الأنظمة القانونية المقارنة، حيث يندرج استحداث هذه السلطات في التنظيم الإداري في إطار البحث عن متطلبات الحياد la neutralité والفعالية l'efficacité في تدخلات الدولة في الحياة الاقتصادية.

### الفرع الثاني: خصائص السلطات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بثلاث خصائص أساسية هي: الطابع السلطوي، الطابع الإداري، والطابع المستقل.

#### أولا- الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة

تقليديا، يعبر مصطلح "السلطة" l'autorité عن القدرة المعترف بها لأية هيئة على اتخاذ قرارات نافذة، وقابلة بالنتيجة لأن تكون محلا للطعن بدعوى تجاوز السلطة. تطبيقا لذلك، يظهر الطابع السلطوي للسلطات الإدارية المستقلة العاملة في الحقل الاقتصادي على صعيد تمتعها بالسلطة التقريرية، أي سلطة اتخاذ قرارات إدارية نافذة في مجال تدخلها.

#### ثانيا- الطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة

يثبت الطابع الإداري لهذه الهيئات إما من تكييف المشرع الصريح لها بذلك، كما هو الحال مثلا بالنسبة لمجلس المنافسة، حيث نصت المادة 9 من القانون رقم 08-12 المعدل والمتمم للأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة على أنه: "... تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى

في صلب النص مجلس المنافسة....". أما في حالة سكوت المشرع، فيمكن الوقوف على الطابع الإداري لهذه السلطات من خلال الاستعانة ببعض المعايير، أخصها:

- أسلوب تعيين الأعضاء، حيث يشكل ثبوت تعيينهم من طرف السلطة التنفيذية قرينة على الطبيعة الإدارية للسلطة المعنية؛

- شكل المحاسبة، حيث إذا ثبت خضوع ميزانية الهيئة لقواعد المحاسبة العمومية، شكل ذلك مؤشرا على طبيعتها الإدارية، غير أن هذا المعيار ليس حاسما، إذ توجد بعض الهيئات، ورغم تكييف المشرع لها صراحة بأنها سلطات إدارية مستقلة، إلا أنه نص على أن محاسبتها تمسك وفقا للقانون التجاري، كما هو الحال مثلا بالنسبة للوكالة الوطنية للمواد الصيدلانية المستعملة في الطب البشري وسلطة ضبط الخدمات العمومية للمياه؛

- جهة الاختصاص القضائي، حيث إذا ثبت منح المشرع لجهة القضاء الإداري الاختصاص بالفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات الهيئة، اعتبر ذلك قرينة حاسمة كذلك على تمتعها بالطابع الإداري. من أمثلة ذلك، ما نصت عليه المادة 107 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض من اختصاص مجلس الدولة بالفصل في الطعون المرفوعة ضد قرارات اللجنة المصرفية المتعلقة بتعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو المصفي، وبالعقوبات التأديبية.

وقد أثار الاعتراف لهذه الهيئات بالطبيعة الإدارية جدلا على مستوى الفقه الإداري، وذلك بسبب استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، مما يناهض أحكام الدستور التي تفرض تبعية الإدارة للحكومة، ومن ثم اعتبر البعض أنه يمكن لهذه السلطات أن تشكل سلطة رابعة تضاف إلى السلطات التقليدية الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية). غير أن الراجح في هذا الإطار هو أن هذه الهيئات هي جزء من السلطة التنفيذية، غير أنها تقع خارج البناء الإداري التقليدي المحكوم بخاصية التدرج.

### ثالثا- الطابع المستقل للسلطات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة بالاستقلالية في مواجهة السلطة التنفيذية، تظهر سواء على الصعيد العضوي أو على الصعيد الوظيفي.

#### 1- الاستقلالية العضوية

تتحقق هذه الاستقلالية من خلال عدة مؤشرات، أخصها:

- تشكيلة الهيئة، حيث تعتبر التشكيلة الجماعية، أي تعدد الأعضاء المكونين للهيئة، مؤشرا في غاية الأهمية على استقلاليتها؛

- تحديد مدة انتداب رئيس وأعضاء السلطة الإدارية المستقلة، حيث من شأن ذلك أن يحصنهم ضد إجراء العزل؛

- وقاية الأعضاء من ظاهرة تضارب المصالح، من خلال إقرار نظام التنافسي le régime des incompatibilités، الذي يقصد به تعارض وظيفة العضو مع أي وظيفة أخرى عمومية. يسمح تكريس هذا النظام بحفظ استقلالية الأعضاء في مواجهة السلطة التنفيذية.

## 2- الاستقلالية الوظيفية

تتحقق الاستقلالية الوظيفية عن طريق منح الهيئة حرية التسيير المالي والإداري، لاسيما عبر منحها الشخصية المعنوية، من جهة، وكذلك عن طريق منحها الحرية في ممارسة صلاحياتها، من خلال استبعاد أي وسيلة للرقابة القبلية أو البعدية على أعمالها (الموافقة، التعديل، الحلول،... الخ)، من جهة ثانية.

### المطلب الثاني: اختصاصات السلطات الإدارية المستقلة

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة العاملة في الحقل الاقتصادي بجميع السلطات الضرورية التي تسمح لها بأداء وظيفتها الضبطية، حيث تحوز سلطات تراكمية، أهمها:

- **السلطة التنظيمية:** أي سلطة وضع قواعد قانونية عامة ومجردة موجهة لتنظيم القطاع الذي تشرف عليه. وتأخذ هذه السلطة شكل أنظمة تأتي تنفيذا لنصوص تشريعية أو تنظيمية سابقة، بمعنى أنها سلطة تنظيمية تطبيقية وليست مستقلة. من أمثلة الهيئات الإدارية المستقلة المتمتعة بالسلطة التنظيمية: مجلس النقد والقرض، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، لجنة ضبط الكهرباء والغاز ومجلس المنافسة.
- **سلطة اتخاذ قرارات إدارية فردية:** تأخذ غالبا شكل تراخيص تمنح للمتعاملين الاقتصاديين في إطار الضبط المسبق للقطاع (الاعتماد، الرخصة أو التأشيرة بحسب الأحوال).

- **سلطة التحقيق:** أي جمع المعلومات المتعلقة بالقطاع الذي تشرف الهيئة على ضبطه في إطار مهمتها في السهر على احترام الأعوان الاقتصاديين للقوانين والتنظيمات.
- **السلطة العقابية:** هي السلطة المخولة لبعض الهيئات الإدارية المستقلة للمعاقبة على ارتكاب المخالفات، أي على خرق القوانين والتنظيمات. تتمتع بعض السلطات الإدارية المستقلة بالسلطة العقابية مثل اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الكهرباء والغاز.

وتأخذ العقوبات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة ثلاثة أشكال أساسية، حيث يمكن أن تأخذ الطابع المهني، مثل المنع من ممارسة النشاط أو الحد منه ( اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها)، سحب الاعتماد أو الترخيص (اللجنة المصرفية، سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية)، كما يمكن أن تأخذ طابعا معنويا (الإنذار أو التوبيخ). أخيرا، يمكن لهذه العقوبات أن تكتسي طابعا ماليا *un caractère pécuniaire*، أي غرامات مالية (اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة، لجنة ضبط الكهرباء والغاز،....).