

" تأهيل المنافسة في الجزائر ؛ أفاق و رهانات "

مساهمة مجلس المنافسة الجزائري

يقدمها : د. مجاهد محمد الطيب

عضو دائم بمجلس المنافسة

I - حول مهام مجلس المنافسة.

تم إنشاء مجلس المنافسة سنة 1995 بموجب الأمر رقم 06-95 المؤرخ في 20 جانفي 1995 وذلك تماشيا مع الإصلاحات السياسية و الاقتصادية التي أقدمت عليها بلادنا خلال سنوات التسعينيات و خاصة فيما يتعلق بخيار اقتصاد السوق .

تتمثل مهام هذه الهيئة التي أنشئت كسلطة إدارية مستقلة ذات الشخصية القانونية و الاستقلالية المالية المحددة بالأمر المذكور سالفًا :
معاينة الممارسات المنافية للمنافسة مثل التكتلات الاحتكارية ، الكارتيلات و إساءة استعمال
وضعية الهيمنة على السوق ؛

● مراقبة التجميعات الاقتصادية (الإدماج - الشراء) لغرض الوقاية من وضعيات الهيمنة و الاستغلال التعسفي لها الذي قد يترتب عن ذلك فيما يتعلق بالأسعار , العرض ، النوعية و الابتكار ؛
إبداء الآراء ، بطلب من : السلطات العمومية ، من المؤسسات ، من جمعيات حماية المستهلك أو بمبادرة منه ، فيما يتعلق بالمسائل المرتبطة بالمنافسة و ذلك لضمان التطبيق الفعال لقواعد المنافسة في السوق .

**II – حول آراء مجلس المنافسة , مشاريع النصوص التشريعية و التنظيمية ذات الصلة بالمنافسة
أو استحداث تدابير تقيد إمكانية الدخول إلى الأسواق (المادة رقم 36 من الأمر رقم 03-03
المؤرخ في 19/07/2003).**

إن هذه الاستشارة تسمح لمجلس المنافسة ، بالكشف عن أحكام محتملة لمشاريع نصوص (قدرة على أن تقيد قواعد المنافسة و الشفافية).
فإن آراء مجلس المنافسة حول مشاريع النصوص التي عرضت عليه في إطار أحكام المادة 36 من الأمر رقم 03-03 المذكورة سابقا ، ليست ملزمة بالنسبة للأطراف التي قامت بطلبها. كما أنها ليست ملزمة بالنسبة لمجلس المنافسة.

III - حول مكانة مجلس المنافسة في الصرح المؤسساتي.

**1/ تعيين مجلس المنافسة بصفة متتالية لدى رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة و الوزير المكلف
بالتجارة.**

فبموجب أحكام الأمر 06-95 المذكور أعلاه فقد تم وضع مجلس المنافسة لدى رئيس الجمهورية قصد منحه سلطة معنوية تخوله لأداء مهامه بكل حرية ، دون أية تدخلات أو ضغوطات أيا كان مصدرها، من الجهات التنفيذية؛ أو من أوساط الأعمال (اللوبيات)؛ مع التذكير بان المهام التي خولها القانون لهذه الهيئة هي عالمية وواسعة النطاق ، مادامت تشمل جميع النشاطات الاقتصادية دون استثناء.

كما تجدر الإشارة إلى أن الأمر رقم 06-95 السابق ذكره ومع انه كان يستجيب للمعايير والمقاييس العالمية في مجال المنافسة ، قد تم إلغاؤه و استبداله بالأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المعدل و المتمم بتاريخ 2008 و 2010.

إن عدم استقرار الإطار القانوني المتعلق بالمنافسة , لم ينفك من أن ينعكس سلبا على الوضع القانوني لمجلس المنافسة و على دوره و مهامه في تنظيم السوق.

لقد تم بالفعل وضع هذه الهيئة بصفة متتالية لدى رئيس الحكومة و الوزير المكلف بالتجارة نتيجة للتغييرات التي طرأت على الإطار القانوني المتعلق بها ، وهذا بعدما عينت لدى رئيس الجمهورية للأسباب التي تم ذكرها سابقا.

2/- تجميد نشاطات مجلس المنافسة (2003/2013).

لقد تم تجميد نشاطات هذه السلطة لمدة عشر (10) سنوات بسبب عدم تجديد عهديات أعضاء مجلس المنافسة مما أدى إلى عدم توفر النصاب القانوني الذي لا يسمح لمجلس المنافسة (هيئة اتخاذ القرارات) بالمداولة في الملفات المكلفة بها (ادعاءات , طلبات الآراء ، إخطارات التجميعات الاقتصادية).

3/- إعادة تفعيل مجلس المنافسة في جانفي 2013 .

تمت إعادة انطلاق الهيئة في جانفي 2013 تطبيقا لتعليمات المجلس الشعبي الوطني الذي قام بإنشاء لجنة تحقيق و مراقبة, وذلك نتيجة للتذبذبات الخطيرة التي عرفها السوق في جانفي 2011 , فيما يخص بعض المواد الغذائية الحساسة (الزيت ، السكر) و اضطرابات النظام العام التي تلت ذلك متأثرة بالسياق السياسي الإقليمي (الربيع العربي) والتي سرعان ما تم احتواؤها من طرف السلطات العمومية .

4/- تعيين مجلس المنافسة لدى الوزير المكلف بالتجارة.

لقد تم وضع مجلس المنافسة لدى الوزير المكلف بالتجارة بمناسبة تعديل الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 السابق ذكره سنة 2008. يهدف هذا التعيين بالرجوع إلى عرض أسباب مشروع القانون ذي الصلة، من أجل تحسين المشاركة ، التعاون و تبادل المعلومات بين مجلس المنافسة و الوزير المكلف بالتجارة.

فمع ذلك تتضح محدودية هذا القانون و بعد سنوات من التطبيق حيث أنها عززت تدخلات بعض المصالح المركزية لدى الوزارة في أداء مجلس المنافسة على انه هيئة تحت وصاية وزارية ، مع أن القانون جعله سلطة إدارية مستقلة تتمتع بشخصية قانونية واستقلالية مالية .

5/- حول سياق اعتماد قواعد المنافسة في الجزائر.

فمن المناسب أن نذكر بان قانون المنافسة قد تم اعتماده في الجزائر في سياق خاص تميز ببرنامج إعادة الهيكلة الذي تفاوضت بشأنه الجزائر خلال سنوات التسعينيات مع صندوق النقد الدولي في إطار تسديد ديونها الخارجية وعلى هذا الأساس استفادت الجزائر من خبرة هذه الهيئة قصد إعداد تشريع داخلي يحدد قواعد المنافسة مطابقة للمعايير والمقاييس الدولية في هذا المجال .

IV- دور مجلس المنافسة في السهر على النظام الاقتصادي العام.

1/ مجلس المنافسة : سلطة محورية في مجال تنظيم السوق.

كان من الضروري بان يتم إرفاق الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق الذي تبنته السلطات العمومية في التسعينيات , بإجراءات موجهة لمنع انحراف الليبرالية الجامحة لكي لا نقول الرأسمالية المتوحشة ، التي تحكمها قاعدة البقاء للأقوى المناسبة لخلق الاحتكار ، الاتفاقات ، التكتلات الاحتكارية (Cartels) و إلى سوء استخدام وضعية الهيمنة .

كما تبين في البلدان التي قامت بفتح أسواقها بصفة مباغثة دون القيام بوضع أدوات الضبط الملائمة ، فأن هذه الوضعية ستعود بالسلب من جهة ، على النجاعة الاقتصادية للمؤسسات منها الصغيرة و المتوسطة و من جهة أخرى على حماية المستهلك .

و عليه ، فإن إنشاء مجلس المنافسة يعتبر استجابة لهذا الهدف كما تم التذكير به بصفة خاصة من خلال عرض أسباب مشاريع النصوص المتعلقة بالمنافسة ، التي توضح بان هذه الهيئة مكلفة بالمشاركة مع سلطات الضبط القطاعية باسم و لصالح الدولة لضمان تنظيم السوق .

كما تجدر الإشارة إلى أن المادة (43) من الدستور المعدل سنة 2016 أسندت مهمة تنظيم السوق للدولة.

غير أن الدولة لا تملك الطابع التنظيمي للسوق بصفة مباشرة كما يؤكد القانون المقارن في هذا المجال، حتى لا تفقد الدولة حياديتها باتخاذ قرارات قد تشوبها شكوك أو انحياز تجاه متعاملين اقتصاديين لا سيما المؤسسات العمومية.

ففي حالة قيام الدولة بتفويض صلاحيات تنظيم السوق لكل من مجلس المنافسة و سلطات الضبط القطاعية، لن يجعلها تتخلى عن مهامها كقوة للرقابة العمومية، للتوجيه والإعداد حرصا على السير الجيد واستمرارية الخدمة العمومية.

كما أشار مؤخرا ثلاث خبراء اقتصاديين من بينهم الفائز بجائزة نوبل (جوزيف ستيفليتز Joseph Stiglitz) «يحتاج السوق لدعم دولة قوية وعملية، لأجل البقاء».

2/- الإجراءات المطبقة على مستوى مجلس المنافسة.

إن القواعد المطبقة على مستوى مجلس المنافسة مشابهة لتلك المطبقة في الهيئات القضائية من الدرجة الأولى (إجراءات التناقض، الآجال، حق الدفاع) وهذا من أجل ضمان محاكمة عادلة.

كما يمكن الطعن في القرارات التي يتخذها مجلس المنافسة أمام (مجلس قضاء) مجلس قضاء الجزائر العاصمة و مجلس الدولة. حيث تهدف هذه الرقابة القضائية إلى حماية حقوق الأطراف (المؤسسات) ضد التجاوزات المحتملة في استعمال السلطة من طرف الهيئة.

3/- الزامية عرض حصيلة النشاط : (المادة رقم 27 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19).

فيما عدا الرقابة القضائية لقراراته، يلتزم مجلس المنافسة بإعداد تقرير سنوي لنشاطه حيث يقوم بإرساله إلى كل من السلطة التشريعية، إلى الوزير الأول و إلى الوزير المكلف بالتجارة. يتم نشر هذا التقرير من خلال النشرة الرسمية للمنافسة و الموقع الرسمي لمجلس المنافسة.

4- العلاقة التي تربط مجلس المنافسة بالجهات القضائية (المادة رقم 38 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 المعدل و المتمم، المتعلق بالمنافسة:

4-1- طلب رأي مجلس المنافسة :

يمكن للجهات القضائية اللجوء إلى طلب رأي مجلس المنافسة حول المخالفات التي رفعت إليها في القضايا المتعلقة بالممارسات المنافية للمنافسة، كما هو محدد في الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19.

إذ لا يتم إبداء رأي مجلس المنافسة إلا بعد الإجراءات الحضورية إلا في حالة ما إذا قام المجلس بالتحقيق في القضية المعنية. تقوم الجهات القضائية بتقديم المحاضر أو تقارير التحقيقات، ذات الصلة بالوقائع التي رفعت إلى مجلس المنافسة وبطلب منه.

4-2- نشر قرارات مجلس المنافسة , مجلس قضاء الجزائر, المحكمة العليا و مجلس الدولة فيما يتعلق بالمنافسة في النشرة الرسمية للمنافسة (المادة رقم 49 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 2003/07/19 المذكور سابقا.

فبالإضافة إلى نشر هذه القرارات في النشرة الرسمية للمنافسة التي تم إنشاؤها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 11-242 المؤرخ في 2011/07/10، يتم نشر مستخرج القرارات و معلومات أخرى على مختلف الدعائم الإعلامية.

V- التشاور بين مجلس المنافسة و سلطات الضبط القطاعية (المادتين رقم 39 و50 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 / 07 / 2003).

«حينما ترفع قضية إلى مجلس المنافسة حول ممارسة تتعلق بقطاع نشاط يكون تحت مراقبة سلطة ضبط، فإن المجلس يرسل نسخة من الملف إلى السلطة المعنية لإبداء الرأي في آجال لا تتجاوز 30 يوما»
إذ يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقات التعاون و تبادل المعلومات مع سلطات الضبط.

VI- حق الأطراف في الدفاع (المادة 30 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 السابق ذكره).

كما هو مذكور أعلاه ، فإن الإجراءات المطبقة من طرف مجلس المنافسة في القضايا المرفوعة إليه تتم حضوريا. و عليه، فمن الممكن للأطراف المعنية أن تعين ممثلا لها أو توكل محاميا أو أي شخص تختاره لذلك.

VII- حماية سرية الأعمال (المادة رقم 29 و 30 من الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003)

يلزم أعضاء مجلس المنافسة بالسر المهني .
كما يمكن لرئيس مجلس المنافسة رفض تسليم المستندات أو الوثائق المتعلقة بالملف التي تمس بسرية الأعمال .

VIII- المنافسة كعنصر أساسي للحماية القانونية للإستثمارات و تحسين مناخ الأعمال:

إن إصدار الدولة لقواعد المنافسة و كذا وجود سلطة مستقلة تقوم بالسهر على التطبيق الفعال لها، و لا سيما ضمان الشفافية وعدم التمييز بين المتعاملين الاقتصاديين في الوصول إلى الأسواق العمومية يعد عاملا حاسما في تحسين مناخ الأعمال .

إذ تمكن الآلية القانونية المعمول بها و المتعلقة بالمنافسة، للمؤسسات التي تعتبر أنها تم إقصاءها ظلها من مناقصة عمومية (بما في ذلك الطلب العمومي) بإحالة الأمر إلى السلطة المكلفة بالسهر على احترام قواعد المنافسة، الشيء الذي من شأنه أن يُطمأن المستثمرين الوطنيين و الأجانب.

كما تعتبر مصداقية و فعالية الحماية و الضمانات التي يمنحها التشريع المتعلق بالمنافسة للمستثمرين الوطنيين و الأجانب بقدر السلطة المسؤولة عن تطبيقها و استقلاليتها بالنسبة للهيئات التنفيذية وأوساط الأعمال فيما يخص اتخاذ القرارات كما تقوم بتطبيق قواعد الإجراءات خلال تحقيقاتها(الإجراءات الحضرورية، الحق في الدفاع، الأجال) قصد تحقيق محاكمات عادلة و نزيهة حيث تكون قراراته قابلة للطعن القضائي. فالجدير بالذكر فإن القاضي هو الكفيل، بحماية حقوق الأشخاص و المؤسسات في دولة القانون.

XI- المنافسة كعامل نمو، خلق و المحافظة على مناصب الشغل، حماية القدرة الشرائية للمواطن، مكافحة الفقر و الابتكار....الخ

إن الدراسات التي قام بها خبراء من الاونكتاد، منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية، البنك العالمي و الشبكة الدولية للمنافسة I.C.N (شبكة عالمية تضم أكثر من 140 سلطة مكلفة بالمنافسة) خلصت بالإجماع إلى أن التطبيق الفعال لقواعد المنافسة يسهم في تعزيز الاستثمارات في خلق و المحافظة على مناصب الشغل و حماية القدرة الشرائية للمواطن، و مكافحة الفقر و تعزيز الابتكار.....الخ

X- المنافسة كعلاج ضد الفساد:

1/ حول الوقاية من الفساد:

بحسب الخبراء الدوليين في هذا المجال يعتبر كل من المنافسة و الفساد وجهان لعملة واحدة حيث أن عدم تطبيق قواعد المنافسة في السوق يسمح بتفشي الفساد، بيد أن التطبيق الفعال لها يعمل على تراجعها.

2- محاربة الفساد:

يساهم مجلس المنافسة في مكافحة الفساد و ذلك تطبيقا للمادة 32 من قانون الإجراءات الجزائية، بتبليغ وكيل الجمهورية المختص إقليميا بالوقائع والأدلة التي يشتبه في طابعها الجنائي و ذلك في إطار أدائه لمهامه القانونية (التحقيقات) التي خوله إياها القانون.

XI- مجلس المنافسة : سلطة شبه قضائية.

1- صلاحيات التحقيق:

يتمتع مجلس المنافسة بصلاحيات شبه قضائية تمكنه من أداء مهامه بفعالية (فرض غرامات مالية يمكن أن تصل إلى 12 % من رقم الأعمال المحقق في الجزائر خلال سنة مالية).

كما تمنح هذه الصلاحيات الشبه قانونية لهذه الهيئة قوة التحقيق (الرقابة على الوثائق و إصدار المعلومات، جلسات استماع) من طرف أعوان خاضعين لسلطته أو هيئة من المحققين المختصين.

2- إجراءات النزاعات لدى مجلس المنافسة:

يتم التحقيق في القضايا من طرف المقررين و ذلك تحت إشراف المقرر العام. كما يقوم المقررون بالتحقيق لصالح و ضد الأطراف المتنازعة و عليه ، يقومون بجمع الأدلة بواسطة التفتيش عند اقتضاء الأمر ذلك.

و عليه ، و لأسباب تتعلق بحماية حقوق الإنسان و كذلك حق أي فرد في محاكمة عادلة، لا يمكن لمجلس المنافسة القيام بإجراءات تفتيشية في إطار تحقيق ما إلا بتسريح من طرف القاضي.

فإن الإجراءات المطبقة على مستوى مجلس المنافسة مطابقة للإجراءات المعمول بها على مستوى المحاكم القضائية من الدرجة الأولى (إجراءات حضورية، تبليغ الادعاءات للأطراف، آجال الرد على التقارير، دراسة سر الأعمال، الحق في توكيل محام).

يتم استكمال إجراءات تحقيق القضية الحضورية المدونة بإجراءات شفوية تمكن الأطراف المعنية بما في ذلك المدعي، بتقديم وقائع جديدة لها علاقة بالملف و تمكن أيضا أعضاء الجلسة خلال (هيئة القرار) مجلس المنافسة من طرح أسئلة قصد توضيح بعض نواحي القضية المطروحة للتحقيق.

3/- تطبيق مبدأ الفصل بين هيئة التحري وهيئة إصدار العقوبات:

فعلى غرار المحاكم يتم الفصل بين الهيئة المكلفة بالمتابعة (هيئة التحقيق) و الهيئة المكلفة بالقرار)و التي لديها سلطة العقاب لدى الهيئات القضائية.

4/- الرقابة القضائية لقرارات مجلس المنافسة.

تتمتع المؤسسات (الأطراف) بالحق في رفع طعن في حالة اعتراضها على قرارات مجلس المنافسة.
(أ) - الطعن ضد قرارات مراقبة التجهيزات الاقتصادية لدى مجلس الدولة.
(ب) - الطعن ضد القرارات المتعلقة بالممارسات المقيدة للمنافسة.

5/- هل ينتمي مجلس المنافسة إلى النظام القضائي؟

« إن مبدأ قانون المنافسة الذي تم إنشاؤه على مدى القرارات الناتجة عن تحاليل اقتصادية صارمة و سياسة منافسة محددة بوضوح من طرف سلطة المنافسة و ذلك تحت رقابة مجلس الدولة أو محكمة الاستئناف، الذي يمنح الاستحقاق لهذا الفرع الجديد من القانون و يدمجه في النظام القانوني» حسب السيد قيكاني في GUY CANIVET، عضو المجلس الدستوري، أول رئيس شرفي لمحكمة الاستئناف الفرنسية.

6 -/ إستقلالية مجلس المنافسة بتعزيز الشخصية القانونية و الاستقلالية المالية التي يمنحها القانون لهذه المؤسسة تدل على أنها منفصلة عن الدولة.

إضافة إلى ذلك، يجب أن تكون استقلالية مجلس المنافسة معززة بضمانات قانونية تمنح لأعضائه، شروط التعيين قصد تجنب تضارب المصالح ، عدم توقيف العهدة، الفصل بين التنظيمي و الوظيفي فيما يتعلق بالجانب التنفيذي، و كذلك تعيينه لدى سلطة عليا كما دعت إليها الخبرة التي أجرتها الاونكتاد سنة 2017 المذكورة أدناه و كما هو الحال في إطار الأمر رقم 95- 06 المذكور سابقا.

XII- المنافسة : كعامل أساسي لاسترجاع علاقة الثقة بين الحكومة و المواطنين.

قام البنك الدولي بإصدار جملة من التعليمات من خلال تقريره الأخير الموجه إلى دول الشرق الأوسط و شمال إفريقيا (مينا) MENA تهدف إلى استعادة الثقة بين الحكومة و المواطنين. ففي هذا الإطار، يقوم البنك الدولي بتشجيع الحكومات على تعزيز المنافسة في القطاعات الرئيسية التي يعتمد عليها المواطنون.

XIII- المنافسة و السوق الرقمي.

إن السياق الذي يفرضه السوق الرقمي يشكك في القواعد و المفاهيم التقليدية لقانون المنافسة. و عليه ، فمن الضروري تكييف الإطار القانوني الذي ينظم المنافسة ثم قانون حماية المستهلك و الذي يتعلق بحماية البيانات.

- المقترحات -

فقصد ضمان التطبيق الفعال لقواعد المنافسة و الشفافية دون استثناء بشكل شامل على جميع النشاطات الاقتصادية، ففي هذه الحالة نقترح إعادة تأهيل مجلس المنافسة السلطة المكلفة ب ضمان النظام العام الاقتصادي، ألا و هو مجلس المنافسة.
ستمكن إعادة التأهيل هذه السلطة ما يلي :

- 1- استعادة مكانتها في الصرح المؤسساتي و ذلك بتكريسها على المستوى الدستوري؛
- 2- ضمان استمراريته، استقرار الإطار القانوني المتعلق بالمنافسة و ضمان استقلاليتها في اتخاذ القرارات.

فبعيدا عن كل ضغوطات، أيا كان مصدرها سواء من الهيئة التنفيذية أو من أوساط الأعمال (اللوبيات).

لقد كرس أحكام المادة رقم 43 من الدستور الجزائري التي تم تعديلها سنة 2016 ، خمس مبادئ تتعلق بالمنافسة ألا وهي منع الاحتكار و المنافسة غير الشرعية، عدم التمييز بين المؤسسات فيما يخص إعانات الدولة. كما يعتبر تنظيم الدولة للسوق و حقوق المستهلك تقدا نحو إرساء دستوري لقواعد المنافسة في الجزائر، غير أن عدم تنفيذ هذه القواعد بقانون محدد يجعلها دون تأثير.

فإن اقتراحات تعديلات الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19/07/2003 المعمول به، المذكور أعلاه الصادر عن مجلس المنافسة من خلال الرأي الذي أبداه في نوفمبر 2016 و الاونكتاد و الذي أجرى تقييما للتشريع الداخلي المتعلق بالمنافسة بطلب من الحكومة الجزائرية سنة 2014 (سلمت الخبرة رسميا إلى وزارة التجارة في مايو 2017) قصد تنفيذ أحكام المادة رقم 43 من التشريع المعدل سنة 2016 و تصحيح النقائص و التناقضات الذي كشفه تطبيق هذا الأمر، بقيت دون استجابة.

كذلك إن منح الشرعية المؤسساتية لمجلس المنافسة ليصبح كسلطة مكلفة بالسهر على النظام العام الاقتصادي من خلال تنظيم السوق كفيل بتعزيز صفتها القانونية، استقلاليتها و مسؤوليتها في تحقيق تثبيت استقرار الإطار القانوني الذي ينظم المنافسة كما هو الحال بالنسبة للدول الأخرى التي قامت بوضع سلطات المنافسة ضمن المؤسسات الدستورية الأخرى و ذلك بفضل المشرع الدستوري.

