

الوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي

مجامعية زهرة¹

الملخص:

تمثل الوظيفة العقابية شكل من أشكال الضبط في مجال الضبط الاقتصادي إضافة إلى وظيفة التحكيم والرقابة، والاستشارة والتنظيم، حيث تقوم بوظيفة الضبط السلطات الإدارية المستقلة أو ما يعرف بسلطات الضبط الاقتصادي، وتعرف الوظيفة العقابية على أنها الأهلية الممنوحة لسلطات الضبط من أجل معاقبة المتسببين في خرق الأنظمة والقوانين التي توطر المعاملات الاقتصادية، وذلك بفرض عقوبات تتناسب وطبيعة المخالفة المرتكبة. تصدرها سلطات الضبط المختصة بحسب نوع القطاع المراد ضبطه. الكلمات المفتاحية: الوظيفة العقابية، سلطات الضبط الاقتصادي، العقوبات المالية، العقوبات غير المالية.

Résumé:

La fonction répressive constitue une forme de la régulation économique , aussi bien que la fonction d'arbitrage , contrôle , consultation, et réglementation, les autorités administratives indépendantes ou ce qu'on appelle les autorités de la régulation économique exercent cette fonction , la fonction répressive la capacité accordée a ces autorités pour pénaliser les responsables dans l'infraction aux règlements et des lois des transactions qui encadrent les transactions économiques, en imposant des sanctions adaptés à la nature de

¹ أستاذة، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الشلف.

الأنظمة والقوانين المنظمة للممارسات الاقتصادية، إلا وتعرض لعقوبة تصدرها سلطة الضبط المختصة في قطاع معين.

المطلب الأول: التأسيس الدستوري والقضائي للوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي

إن التأسيس لتصور مفاده ممارسة الوظائف العقابية من طرف سلطات غير مألوفة بممارسة مثل هذه الوظائف، وهو ما ينطبق على سلطات الضبط الاقتصادي فيما تعلق بممارستها للوظائف العقابية يتطلب البحث عن مرجع دستوري وقضائي لممارسة هذه الوظائف.

الفرع الأول: مدى توافق أحكام الدستور مع الوظيفة العقابية لسلطات الضبط

الأصل أن السلطات القضائية هي صاحبة الاختصاص في ممارسة الصلاحيات العقابية باعتراف الدستور، فغياب نص دستوري يتعلق بممارسة الصلاحيات العقابية من طرف سلطات الضبط الاقتصادي يؤدي إلى الاعتقاد بأنها تتعارض مع أحكام الدستور وبالتحديد مع مبدأ الفصل بين السلطات. فكل سلطة من السلطات الثلاث إلا وحدد لها الدستور إطار معين تمارس فيه صلاحياتها، وتدخل أي سلطة في صلاحيات سلطة أخرى، يشكل تعديا على مبدأ الفصل بين السلطات، يبرر بعض الفقهاء تحويل الصلاحيات العقابية من القاضي الجزائي إلى الهيئات الإدارية ببطء الإجراءات القضائية²، لأن الإجراءات القضائية تتميز بالطول والتعقيد، في حين أن طبيعة المعاملات الاقتصادية تفرض السرعة والبساطة، فمعظم النزاعات تكون ذات طابع تقني، تحتاج إلى تدخل الهيئات المتخصصة والخبرة في الميدان.

الفرع الثاني: مدى تقبل القضاء الدستوري للوظيفة العقابية لسلطات الضبط

اعترف القضاء الدستوري لبعض الدول بفكرة العقاب الإداري ، والتي لم تعترف دساتيرها بالفكرة. فالقرار المتعلق بالبورصة اعتبر فيه المجلس الدستوري بأن لا مبدأ الفصل بين السلطات، ولا أي مبدأ آخر، أو قاعدة دستورية تعترض ممارسة السلطة العقابية، من قبل سلطة إدارية تنشط في إطار صلاحيات السلطة العامة، ما دامت العقوبات التي يمكن أن تسلب لا تتعلق بالحرمان من الحرية، وتصاحبها إجراءات تضمن الحقوق، والحرريات الدستورية المعترف بها³.

وبالتالي يمكن القول أن تجسيد فكرة العقاب الإداري من طرف الهيئات الإدارية بما فيها سلطات الضبط الاقتصادي لا يشكل أي نوع من التعارض مع أحكام الدستور ولا مبدأ الفصل بين السلطات طالما أن هناك إطار ينظم ممارسة هذه الصلاحيات من حيث شروط الممارسة وإجراءاتها، وليس هناك أي مجال يسمح بالتعدي على اختصاصات القاضي الجزائي والسلطات القضائية بصفة عامة.

الفرع الثالث: أساس الاعتراف بالوظائف العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي

يقوم الاعتراف لسلطات الضبط الاقتصادي بممارسة صلاحيات عقابية على أسس مختلفة، ويستجيب لظواهر وغايات معينة، والمتمثلة في ظاهرة إزالة التجريم، وخدمة الضبط الاقتصادي وتحقيق غايات ردعية.

أولاً: الصلاحيات العقابية وظاهرة إزالة التجريم

يقصد بظاهرة إزالة التجريم إزاحة السلطة العقابية للقاضي الجزائي لصالح هيئات أخرى وهي السلطات الإدارية المستقلة واستبدال العقوبات

الجنائية بعقوبات إدارية، تخص هذه الظاهرة فقط ما يعتبر في الأصل جنائي⁴، عرفت الظاهرة في فرنسا مع مطلع السبعينات من القرن الماضي، مع ظهور الهيئات الإدارية المستقلة التي تغير معها الدور الوظيفي للدولة من المتدخلة إلى الضابطة، بهدف تنظيم بعض القطاعات في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وذلك لأن الأساليب التقليدية غير قادرة على ضبط هذه القطاعات، لأسباب منها محدودية إمكانيات القاضي الجزائي، بالإضافة إلى تميز المنازعات القضائية بالطول، وعدم وجود الخطأ الجنائي للشخص المعنوي، فتمكين السلطات الإدارية المستقلة من سلطة توقيع العقوبات يؤدي إلى استبعاد القاضي الجزائي من مجال ضبط القطاعات الاقتصادية⁵.

ثانيا: فكرة الضبط الاقتصادي.

رافق إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي حركة تصفية لكل أشكال تدخلات الدولة التقليدية⁶، والبحث عن أساليب بديلة، عن طريق تدخل سلطات مختصة تمارس وظائف تتنوع بين التنظيم والرقابة والعقاب. ينبغي الإشارة إلى أن الهدف من منح سلطات الضبط الاقتصادي صلاحية توقيع العقوبات لا يعني الإزاحة التامة للقانون الجنائي من متابعة القطاعات التقنية كالاتصالات، الكهرباء والغاز، المناجم، البورصة، المنافسة، ولكن ينبغي إعادة النظر في القمع الجنائي⁷، لأن الطابع التقني لهذه القطاعات يتطلب التدخل السريع والمتخصص، ونظرا لأن تدخل القاضي يتطلب إتباع إجراءات معينة، لا تتوافق مع طبيعة النشاط، وطبيعة المخالفة كذلك، فبعض المخالفات التي قد ترتكب في إحدى القطاعات المذكورة سابقا لا تتطلب الجزاءات المقررة في القانون الجنائي.

ثالثاً: الغاية من السلطة العقابية الممنوحة لسلطات الضبط الاقتصادي.

من الأهداف المقررة لوظيفة الضبط ضرورة الرقابة على احترام الحريات الاقتصادية والحفاظ على القوانين الأساسية التي تضبط المنافسة بين المتعاملين إما عن طريق التدخلات الوقائية أو عن طريق وضع مبادئ عقابية علاجية⁸.

يمكن توزيع المهمة الضبطية على مرحلتين، فالمرحلة الأولى ذات طابع وقائي تهدف إلى متابعة السير الحسن للمنافسة في السوق، عن طريق إصدار تنظيمات وقوانين تنظم الحياة الاقتصادية، وذلك لتفادي الوقوع في أي إختلالات، وتعمل سلطات الضبط على مراقبة مدى احترام القوانين والتعليمات، أما المرحلة الثانية، فهي ذات طابع علاجي تهدف إلى ردع المخالفين للقانون، حتى يكونوا عبرة للمتعاملين الآخرين، ولا تكون هناك جرأة على ارتكاب نفس المخالفات، فالعقوبة الردعية التي توقعها سلطات الضبط تكون بمثابة درس لكل أعوان القطاع لأنها تطبق نفس الجزاء على من ارتكب نفس المخالفة⁹.

فالعقوبات التي تصدرها سلطات الضبط تختلف بحسب نوع المخالفة فيمكن أن تكون عبارة عن سحب ترخيص أو اعتماد من متعامل معين، كما أنها يمكن أن تكون عبارة عن دفع غرامات مالية.

المطلب الثاني: الإطار التنظيمي لممارسة الصلاحيات العقابية

لقد أطر المجلس الدستوري الفرنسي بقراراته ممارسة الصلاحيات العقابية من طرف سلطات الضبط الاقتصادي، حيث اشترط القاضي الدستوري لممارسة هذه الصلاحيات مراعاة شرطين أساسيين وهما¹⁰:

▪ أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية (أولاً).

▪ احترام الضمانات المكفولة بالدستور (ثانياً).

الفرع الأول: الجزاءات لا تكون سالبة للحرية:

لا تشكل الصلاحيات العقابية التي تمارسها سلطات الضبط الاقتصادي أي مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، طالما أنها لا يمكن أن توقع العقوبات السالبة للحرية كالحبس أو السجن، وهذا ما قضى به المجلس الدستوري الفرنسي ووضعه حداً فاصلاً بين سلطة القاضي وسلطة الإدارة¹¹، ففي قراره المؤرخ في 1989/07/28، جاء فيه أن الإدارة يمكن أن تمارس سلطة الجزاء ".... ما دام الجزاء الذي تسلمه لا يتضمن الحرمان من الحرية وأن ممارسة الإدارة لهذه السلطة تحوطها تدابير ترمي إلى حماية الحقوق والحريات التي يحميها الدستور"¹²، وهذا ما ينطبق على سلطات الضبط الاقتصادي، فطالما أن هذه الأخيرة تمارس صلاحياتها العقابية في الحدود المرسومة لها، ولا تتجاوز المعالم القانونية بما فيها المحددة في القوانين المؤسسة لسلطات الضبط الاقتصادي، فإنها لا تشكل أي تعدي على اختصاصات القاضي الجزائري.

الفرع الثاني: احترام الضمانات المكفولة بالدستور.

تمتاز الوظيفة العقابية لسلطات الضبط الاقتصادي بالطابع الرديء بهدف العقاب على أي تقصير في الالتزام، فهي عبارة عن قانون عقوبات مستتر، ما يمثل خطراً على الحريات العامة، ما يبرر اللجوء إلى مجموعة من الضمانات الموضوعية والإجرائية مستمدة من القانون الجزائري¹³، إلا أن المرجع الأساسي لهذه الضمانات هو الدستور، فالدستور تضمن مجموعة من الضمانات التي تكفل الحماية القانونية لحرية الأشخاص.

أولاً: الضمانات الموضوعية: تتمثل الضمانات الموضوعية في مبدأ شرعية

الجرائم والعقوبات، مبدأ الشخصية، مبدأ التناسب، مبدأ عدم الرجعية.

أ- مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات:

يستمد هذا المبدأ أساسه من الدستور¹⁴، والمادة الأولى من قانون العقوبات¹⁵، فالمقصود من هذا المبدأ أن المرجع في تحديد الجريمة والعقوبة يكون في النص القانوني¹⁶، حتى لا يكون هناك أي تعسف من طرف الجهة التي توقع العقوبة وتحدد المخالفة، فصفة الشرعية تكتسب بالرجوع إلى النص القانوني والأخذ به.

فهل تم تكريس هذا المبدأ في مجال الضبط الاقتصادي؟

بالرجوع إلى النصوص المنشئة لسلطات الضبط الاقتصادي يتضح أن معظمها تنص على المخالفات المرتكبة من طرف المتعاملين الاقتصاديين، وفي المقابل تنص على العقوبات المقررة لهذه المخالفات، ومن بين هذه السلطات نجد مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات اللجنة المصرفية، لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها¹⁷، فمعظم سلطات الضبط تمارس الصلاحيات العقابية، أما الأنظمة القانونية للضبط الاقتصادي فتعاملت مع المبدأ بمفهومه الواسع¹⁸، فبعض النصوص لم تحدد أنواع المخالفات، ولكنها اعتبرت مجرد مخالفة النصوص التشريعية والتنظيمية، أو الإخلال بالواجبات المهنية يعد فعل مجرم¹⁹، بالنسبة إلى العقوبات لم تشر معظم نصوص الضبط الاقتصادي إلى العقوبة التي تقابل كل مخالفة مرتكبة، فالقانون حدد المخالفات، وحدد العقوبات أيضا، ولكن دون أن تحدد لكل مخالفة العقوبة التي تقابلها، وترك الأمر لتقدير كل سلطة²⁰.

ب- مبدأ الشخصية:

مبدأ الشخصية وإلى جانب مبدأ الشرعية معترف به في الدستور بنص المادة 142 منه، والمقصود منه هو البحث عن شخص الفاعل مرتكب

المخالفة، فالعقوبات الجزائية وبنص المادة تخضع إلى مبدأ الشخصية ، فكيف تعامل قانون الضبط الاقتصادي مع مبدأ الشخصية؟. هناك تصورين بالنسبة إلى الشخص مرتكب المخالفة، فيمكن أن يكون شخص طبيعي أو شخص معنوي، أما مسؤولية الشخص الطبيعي فلا تطرح أي مشكل على عكس الشخص المعنوي، لأن هناك من الفقه من يرى بأن العقوبات التي توقع على الشخص المعنوي، تمس بأشخاص لم يرتكبوا الجريمة، والبعض الآخر يرى بأن الشخص المعنوي له كيان حقيقي ، وإدارة تختلف عن إدارة الأعضاء المكونين له (مجلس الإدارة)، فليس هناك مانع من إقرار مسؤولية الشخص المعنوي إذا كانت تتناسب مع طبيعته كعقوبة الغرامة والحل²¹.

ج- مبدأ التناسب:

مبدأ التناسب من المبادئ العقابية المطبقة في المواد الجزائية، مفاده اختيار الجزاء المتناسب مع طبيعة التقصير المرتكب دون الغلو في تقدير الجزاء²²، ولإعمال مبدأ التناسب يقتضي احترام أمرين وهما:

- الالتزام بالمعقولة في توقيع الجزاءات الإدارية
- الالتزام بعدم التعدد الجزائي على مخالفة واحدة

1- الالتزام بالمعقولة في توقيع الجزاءات الإدارية

يتطلب تطبيق مبدأ التناسب من سلطات الضبط الاقتصادي الأخذ بعين الاعتبار عامل التوازن بين المخالفة المرتكبة ، والعقوبة الموقعة عليها²³، وبالرجوع إلى قوانين الضبط الاقتصادي، تبدو مظاهر تكريس المبدأ من خلال: تكريس حد أقصى للعقوبة، تكريس العقوبات التكميلية، النظر إلى الظروف المحيطة بمرتكب المخالفة²⁴.

تملك سلطات الضبط إمكانية تقدير العقوبة التي تتناسب مع طبيعة المخالفة، فيمكنها توقيع أقصى العقوبات على المخالفات التي تشكل أي اعتداء على قواعد المنافسة في السوق.

2- عدم الجمع بين العقوبات:

لم يتعرض قانون الضبط الاقتصادي إلى تقسيم الجرائم بالطريقة التي تبناها القانون الجزائي وبالتالي يمكن أن توقع عقوبتين على فعل واحد، وذلك إذا كان الفعل يشكل خطأ يعاقب عليه قانون الضبط الاقتصادي في قطاع معين، وبالنظر إلى قانون العقوبات كذلك فنكون أمام ازدواجية في العقوبة، كما يمكن تصور حالة أخرى، وهي حالة تنازع الاختصاص بين سلطات الضبط الاقتصادي²⁵ خصوصاً بين مجلس المنافسة باعتباره سلطة ضبط عامة، وسلطة ضبط أخرى في قطاع معين، فعدم الجمع بين العقوبات يمكن تصوره بين سلطات الضبط الاقتصادي فيما بينها فهي عقوبات ذات طابع إداري، كما يمكن تصور عدم الجمع بين العقوبات الإدارية والجزائية²⁶، أي بين العقوبات الإدارية التي توقعها سلطات الضبط الاقتصادي، والعقوبات الجزائية التي توقعها الهيئات القضائية المختصة.

د- مبدأ عدم الرجعية:

مبدأ عدم الرجعية مكفول بالدستور²⁷، وذلك بنص المادة 46، وقانون العقوبات بنص المادة²⁸، حيث يقتضي هذا المبدأ أن تطبيق القانون الذي صدر قبل أن يرتكب الفعل المخالف للقانون، وهذا ما يطبقه القاضي الجزائي مع وجود بعض الاستثناءات.

فهل يطبق هذا المبدأ بالاستثناءات الواردة عليه في مجال الضبط الاقتصادي؟

مبدأ عدم الرجعية لا يطبق على إطلاقه، هناك استثناءات ترد عليه، فيمكن تطبيق القانون الجديد على وقائع ارتكبت في الماضي إذا كان أرحم للمتهم، وفي حال الأفعال المتعاقبة، فهناك من الجرائم من تبدأ في ظل قانون قديم، وتمتد إلى صدور قانون آخر، فما يمكن التوصل إليه هو أن مبدأ عدم الرجعية يطبق في مجال الضبط الاقتصادي بالاستثناءات الواردة عليه، طالما أن الجزاءات الإدارية تنصف بالطابع الردعي²⁹، حيث نصت المادة 72 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة على ما يلي: «يستمر التحقيق في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة ومجلس قضاء الجزائر قبل العمل بهذا الأمر طبقاً لأحكام الأمر رقم 06-95»، فالمخالفات التي ارتكبت أثناء سريان الأمر رقم 06-95 لا يطبق عليها الأمر رقم 03-03، وإنما يطبق عليها الأمر رقم 06-95.

وفي الأخير يمكن القول أن توفر الضمانات الموضوعية لا شك أنه يكفل حماية حقيقية لحقوق وحريات المتعامل أثناء ممارسة الصلاحيات العقابية من طرف سلطات الضبط الاقتصادي، إلا أن الضمانات الموضوعية لا تكفي وحدها لتغطية كل مراحل العمل التأديبي، فوجب إرفاقها بمجموعة من الضمانات الإجرائية التي يستعين بها المتعامل أثناء سريان الإجراءات التأديبية، من أهمها حق الدفاع ومبدأ الحياد.

ثانياً: الضمانات الإجرائية:

نظراً لعدم وجود نظام إجرائي موحد في مادة العقاب الإداري، بالمقارنة مع المادة الجزائية وبالرغم من أن العقوبات التي توقعها سلطات الضبط الاقتصادي، لا يمكن أن تكون سالبة للحرية إلا أنه يجب تطبيق الضمانات الإجرائية الواردة في القانون الجزائي على مادة العقاب الإداري³⁰، ومن هذه الضمانات: حق الدفاع، ومبدأ الحياد.

أ- حق الدفاع:

حق الدفاع معترف به دستوريا، حيث تنص المادة 151 منه على أن: «الحق في الدفاع معترف به»، وتنص الفقرة الثانية من نفس المادة على: «الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية»، فالحق في الدفاع يقوم على توفر عنصرين أساسيين وهما: الحق في الاطلاع على الملف، والحق في التمثيل بمدافع³¹، فهل يمكن تطبيق ضمانات الحق في الدفاع في مادة الضبط الاقتصادي؟

أقر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري في 1989 بأنه لا يمكن توقيع أية عقوبة على صاحب الترخيص، ما لم تعط لهذا الأخير فرصة لتقديم ملاحظاته حول الأفعال المنسوبة إليه، وتعطى له إمكانية للاطلاع على الملف³².

ما يمكن قوله بالنسبة لتجسيد ضمانات الحق في الدفاع في ممارسة الصلاحيات العقابية بمقتضياتها من الحق في الاطلاع على الملف، والحق في الاستعانة بمدافع خاصة، أنها لم تحظ بالاهتمام بقدر أهميتها في قوانين الضبط الاقتصادي القطاعية على عكس ما هو في القانون الجزائي.

ب- مبدأ الاستقلالية والحياد:

يعتبر مبدأ الاستقلالية والحياد من الضمانات التي يجب أن تتوفر في الهيئة القضائية فلا تكون تابعة لأي جهة أخرى، كما أنها تكون محايدة، فلا تنحاز إلى أي طرف على حساب الآخر.

1- محدودية مبدأ الاستقلالية:

تعني الاستقلالية عدم الخضوع لا للسلطة الرئاسية، ولا الوصائية، إلا أن دراستها كضمانة أمام سلطات الضبط تبنى على توفر معيارين وهما: الاستقلالية من الجانب العضوي، ومن الجانب الوظيفي.

فمن الجانب العضوي يتم النظر إليها من ناحية التشكيلة البشرية للأشخاص ومراكزهم القانونية، وطريقة تعيينهم، بالإضافة إلى العهدة الممنوحة لهم، لكن وبناء على مراجعة مختلف قوانين الضبط الاقتصادي لمختلف القطاعات تم التوصل إلى نتيجة مفادها محدودية الاستقلالية العضوية، ونسبتها نظراً لتدخل السلطة التنفيذية وتأثيرها على مختلف العناصر التي تحكم هذا النوع من الاستقلالية بما فيها طريقة تعيين الأعضاء، أما من الجانب الوظيفي فيتم النظر إليها من ثلاث نواحي الاستقلال المالي، وضع النظام الداخلي، بالإضافة إلى الاعتراف بالشخصية المعنوية لسلطة الضبط، فالاستقلالية الوظيفية موجودة من الناحية القانونية إلا أن هناك مظاهر تحد منها أبرزها تدخل السلطة التنفيذية في وضع النظام الداخلي لسلطات الضبط، إضافة إلى تدخل الدولة في تقديم بعض الإعانات المالية ما يؤثر على استقلالها المالي.

2- مبدأ الحياد:

إلى جانب مبدأ الاستقلالية هناك مبدأ الحياد، الذي يعد بدوره من أهم الضمانات التي يجب أن تتوفر في الشخص، أو الهيئة التي تتولى الفصل في نزاع معين، وهذا ما يجسده القانون الجزائي. مبدأ الحياد يكمل مبدأ الاستقلالية، لأنه يقوم بدور حمائي بالنسبة للأشخاص المتعاملين مع سلطات الضبط في المراحل التدخلية لهذه السلطات بداية من منح رخص الاستغلال إلى المتعاملين مروراً إلى ممارسة الرقابة عليهم، نهاية إلى المرحلة العقابية، مبدأ الحياد في مجال الضبط يقوم على نظامي التنافي والامتناع .

1-2 نظام التنافس:

نظام التنافس يمكن أن يكون كلي (مطلق)، جزئي (نسبي)، بالنسبة إلى نظام التنافس المطلق طبق على أعضاء لجنة ضبط الكهرباء والغاز³³، ووكالات الضبط في المجال المنجمي³⁴ في حين نظام التنافس النسبي طبق على باقي السلطات، بما فيها مجلس المنافسة، سلطة ضبط البريد والمواصلات، اللجنة المصرفية. سلطة ضبط البريد والمواصلات.

2-2 نظام الامتناع:

نظام الامتناع عكس نظام التنافس لأنه لا يمنع أعضاء سلطات الضبط من شغل وظائف أخرى، أو ممارسة نشاطات معينة، ولكنه يتعلق بتقنية تهدف إلى استبعادهم من حضور بعض المداولات بسبب حالتهم الشخصية اتجاه المؤسسات المتابعة³⁵، بالنسبة لمجالات تطبيق هذا النظام، عرفها قانون المنافسة³⁶، ما يمكن قوله أن عدم الاهتمام القانوني بنظامي التنافس والامتناع بالقدر الكافي يؤثر على حياد سلطات الضبط، واستقلاليتها في ممارستها لأدوارها التدخلية خاصة الرقابية والعقابية بدرجة أكثر.

المبحث الثاني: القرارات العقابية المقررة من طرف سلطات الضبط الاقتصادي.

تقترب الوظائف العقابية التي تمارسها سلطات الضبط الاقتصادي من الوظائف التي يمارسها القاضي الجزائي، فالقانون منح لسلطات الضبط فرصة لمتابعة كل شخص، يخالف النظام القانوني المقرر للحفاظ على استقرار الحياة الاقتصادية في السوق، واحترام مبادئ المنافسة، إلا أن سلطة توقيع العقوبات مقيدة بشروط، أهمها التزام سلطات الضبط بتوقيع

العقوبات الغير سالية للحرية، فالقوانين المؤسسة لسلطات الضبط، وبمختلف قطاعاتها حددت أنواع المخالفات، والعقوبات المقررة لها.

المطلب الأول: أشكال العقوبات المقررة من طرف سلطات الضبط.

تعمل العقوبات على إعادة عملية التوازن بين الفعل المرتكب، والإساءة إلى المجتمع³⁷، فيمكن لسلطات الضبط أن توقع نوعين من العقوبة، العقوبات المالية أو الاقتصادية وهناك العقوبات الغير المالية أو المعنوية.

الفرع الأول: العقوبات المالية.

العقوبة المالية هي تلك العقوبة التي تمس الذمة المالية للشخص مرتكب المخالفة، لها نفس مميزات الغرامة الجزائية تقريبا، فهي عبارة عن مبلغ مالي يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة³⁸، حيث يكمن وجه الاختلاف بين الغرامات الجزائية، والغرامات التي توقعها سلطات الضبط في القيمة، فالغرامة التي يوقعها القاضي الجزائي محددة في قانون العقوبات بالحد الأقصى، في حين أن الغرامة التي توقعها سلطات الضبط تكون بحسب معايير، تحدد من خلالها قيمة الغرامة³⁹، حيث تختلف هذه القيمة بحسب نوع المخالفة، وبحسب القطاع، حيث يعتمد المشرع على معيارين وهما: معيار حساب الغرامة بالدينار ومعيار رقم الأعمال، فهناك من السلطات من تستعمل معيار الدينار، وأخرى معيار رقم الأعمال، أو الجمع بين المعيارين معا. تعتمد بعض سلطات الضبط معيار الدينار لتقدير الغرامات التي توقعها على المتعاملين، كما هو الشأن بالنسبة للجنة تنظيم عمليات البورصة، وهناك من السلطات التي جمعت بين المعيارين من بينها لجنة ضبط الكهرباء والغاز ومجلس المنافسة الذي اعتمد المعيارين معا، فحسب ما جاء في القانون رقم 12-08 يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 12 % من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية

مختتمة، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعفي الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات، دون تجاوز الغرامة لأربعة أضعاف الربح، وفي حال عدم امتلاك رقم أعمال محدد، لا تتجاوز الغرامة ستة ملايين دينار (6.000.000 دج) كحد أقصى⁴⁰، حيث عدل المشرع في النسبة ورقم الأعمال، ومقدار الغرامة في حال عدم امتلاك رقم أعمال محدد، أما بالنسبة لعمليات التجميع التي أنجزت بدون ترخيص من مجلس المنافسة فيعاقب عليها بغرامة يمكن أن تصل إلى 7 % من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، وفي حال قبول مجلس المنافسة للتجميع، ولم تحترم الشروط، يمكن إقرار عقوبة مالية يمكن أن تصل إلى 5 % من رقم الأعمال، من غير الرسوم المحققة في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، واعتمد المجلس على معيار تقدير الغرامة بالدينار كذلك، حيث يعاقب كل شخص طبيعي ساهم بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة، وفي تنفيذها، بغرامة قدرها مليوني دينار (2.000.000 دج)⁴¹، ويمكن للمجلس كذلك الحكم بغرامات تهديدية لا تقل عن مبلغ مائة وخمسين ألف دينار (150.000 دج) عن كل يوم تأخير⁴²، كما يمكن للمجلس إقرار غرامة لا تتجاوز مبلغ ثمانمائة ألف دينار (800.000 دج) ضد المؤسسات التي تعتمد تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة، وفي نفس السياق الحكم بغرامة تهديدية لا تقل عن مائة ألف دينار (100.000 دج) عن كل يوم تأخير⁴³، وقد منح القانون لمجلس المنافسة سلطة تقديرية واسعة لتقدير قيمة الغرامات المذكورة سابقا، وذلك على أساس معايير تتعلق لاسيما بـ خطورة الممارسة المرتكبة، والضرر الذي يلحق بالاقتصاد، والفوائد المجمعة من طرف مرتكبي المخالفة، ومدى تعاون المؤسسات المتهمه مع مجلس المنافسة خلال التحقيق في القضية، وأهمية وضعية المؤسسة المعنية في السوق⁴⁴.

الفرع الثاني: العقوبات غير المالية.

العقوبات غير المالية التي تمارسها سلطات الضبط الاقتصادي على عكس العقوبات المالية، فهي لا تمس بالذمة المالية للشخص، وإنما تمس بنشاطه المهني، أو المركز القانوني للعون الاقتصادي، وقد حددت مختلف قوانين الضبط الاقتصادي حالات وأنواع العقوبات غير المالية، فبالنسبة لمجلس المنافسة هو سلطة ضبط عامة، لا يمارس نشاطه على قطاع معين، وبالتالي لا يمكن تصور أنه يصدر عقوبات غير مالية⁴⁵، كسحب الترخيص أو الاعتماد مثلاً، إلا أن باقي السلطات الأخرى يمكنها توقيع عقوبات غير مالية كما هو الأمر بالنسبة للجنة المصرفية، ففي حال إخلال أي بنك أو مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بنشاطه، يمكنها توقيع نوعين من العقوبات، عقوبات تمس الشخص المعنوي، وأخرى تمس الأشخاص الطبيعيين المسؤولين على المؤسسة، أما العقوبات التي تمس الشخص المعنوي فتتراوح بين الإنذار، التوبيخ وسحب الاعتماد⁴⁶، والعقوبات المتعلقة بمسيري المؤسسات المالية تتراوح بين المنع من ممارسة بعض العمليات والتوقيف المؤقت لمسير أو أكثر، مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه، إنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه.

الخاتمة:

تعتبر وظيفة الضبط الاقتصادي عن دور جديد ومختلف للدولة، من خلال التخلي عن الوظيفة التقليدية المتمثلة في التسيير المباشر للاقتصاد، وتبني وظيفة بديلة تتمثل في التسيير غير المباشر، لهذا الغرض تم إنشاء مؤسسات أو هيئات فاعلة تتولى الرقابة على تسيير الشؤون الاقتصادية وهو

ما تم تجسيده بالفعل من خلال إنشاء سلطات الضبط الاقتصادي، وقد تم إنشاء العديد من سلطات الضبط في مجالات قطاعية مختلفة من ذلك مجال الطاقة، الاتصالات، البورصة، الصرف، المياه، الإعلام.... بالإضافة إلى مجلس المنافسة وهو سلطة ضبط عامة يتدخل في كل القطاعات بالوسائل المحددة في القانون.

بغرض تفعيل فكرة الضبط الاقتصادي مكن القانون سلطات الضبط الاقتصادي، من ممارسة وظائف ومهام مختلفة وذات فعالية، من بينها وظائف العقاب، وذلك بهدف معالجة الأخطاء والمخالفات والنزاعات التي يقع فيها المتعاملون في السوق في حال ملاحظة أي تجاوز لقوانين ضبط المنافسة ممارسة الصلاحيات العقابية، وقد تكون هذه العقوبات مالية تتمثل في دفع غرامات مالية، أو معنوية تتمثل في سحب تراخيص أو اعتماد من المتعاملين، إلا أن القانون أحاط وظيفية العقاب بضمانات تصب في مصلحة المتعامل الاقتصادي، وتحميه من أي تعسف من طرف سلطات الضبط، من بينها رقابة القضاء على القرارات العقابية الصادرة عن مختلف سلطات الضبط بالضوابط القانونية المعروفة.

الهوامش

1. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مذكرة لنيل درجة الماجستير، فرع قانون الأعمال، جامعة بومرداس، 2006، ص112.
2. سيهوب سليم، سلطة الضبط في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق جامعة لجيلالي ليايس، سيدي بلعباس 2008/2009، ص77.
3. سيهوب سليم، المرجع نفسه، ص79.

4. عيساوي عز الدين، الضمانات الأساسية في مواجهة السلطة العقابية للهيئات الادارية المستقلة، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، جامعة الاغواط، العدد الاول، ماي 2006، ص129.
5. أعراب أحمد: السلطات الإدارية المستقلة في المجال المصرفي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2006، 2007، ص133.
6. Sophie Nicinski, droit public des affaires, édition alpha, 2010 , P55.
7. حدري سمير، مرجع سابق، ص114.
8. Op. cit p11. ,Sophie Nicinski, droit public des affaires
9. زعاتري كريمة، المركز القانوني لسلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، أحمد بوقرة، بومرداس، شعبة الحقوق الأساسية والعلوم السياسية 2011/ 2012 ص111.
10. حدري سمير، مرجع سابق، ص121.
11. حدري سمير، المرجع نفسه، ص122.
12. كسال ليليا، السلطات الإدارية المستقلة في القطاع المالي في الجزائر، مذكرة التخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء 2005، 2008، ص50.
13. عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص137.
14. تنص المادة 142 من الدستور على ما يلي: " تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأي الشرعية والشخصية"، دستور 28 نوفمبر 1996، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج.ر عدد 76، المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج. ر عدد 63 لسنة 2008.
15. تنص المادة الأولى من قانون العقوبات: " لا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمن بغير قانون".
16. عيساوي عز الدين، الضمانات الأساسية في مواجهة السلطة العقابية للهيئات الادارية المستقلة، مرجع سابق، ص137.

17. المواد: 56-62 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، المادة 35 من القانون 03-2000 المتعلق بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المادة 114 من الأمر 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المادة 55 من المرسوم التشريعي 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.
18. عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 138.
19. المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، والمادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 10-93 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.
20. عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 139.
21. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 132-133.
22. موكة عبد الكريم، مبدأ التناسب ضماناً أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط، الملتقى الوطني حول السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة بجاية، أيام 23-24 ماي 2007، ص 316.
23. عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 141.
24. حدري سمير، مرجع سابق، ص 134.
25. عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 142.
26. موكة عبد الكريم "مبدأ التناسب: ضماناً أمام السلطة القمعية لسلطات الضبط"، مرجع سابق، ص 320-323.
27. تنص المادة 46 من دستور 1996 على مايلي: "لا ادانة الا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم".
28. تنص المادة 02 من قانون العقوبات على ما يلي: "لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة"
29. أنظر، عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 143-144.
30. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 138.

31. Voir. Zouaimia Rachid, les fonctions répressives des A.A.I statuant en matière économique, , revue idara, n28, 2004p150.
32. عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص145.
33. المادة 121 من القانون رقم 01-02 المتعلق بالكهرباء والغاز، المؤرخ في 03 جويلية 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز عن طريق القنوات ج. ر.08، والمادة 124 من نفس القانون.
34. المادة 38 من القانون 05-14 المتضمن قانون المناجم ، المؤرخ في 24 فيفري 2014، ج ر العدد 18، بينما القانون 10-01 كان يطبق نظام التنافي النسبي على وكالتي المناجم في المادة 49 منه.
35. Voir. Zouaimia Rachid, les fonctions répressives des A.A.I statuant en matière économique, op.cit, P 147.
36. المادة 29 من الامر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة ، المؤرخ في 19 جويلية 2003 يتعلق بالمنافسة ج ر 43.
37. عيساوي عز الدين، الضمانات الأساسية في مواجهة السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص 135.
38. حدري سمير، السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، مرجع سابق، ص 124.
39. عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص136.
40. المادة 56 من القانون رقم 12-08، يتعلق بالمنافسة، المؤرخ في 25 جوان 2008 ج. ر عدد 36 معدل ومتمم للأمر رقم 03-03 ففي المادة 56 من الأمر رقم 03-03، مقدار العقوبة كان بغرامة لا تفوق 07 %، وإذا كان الشخص لا يمتلك رقم أعمال محدد فالغرامة لا تتجاوز ثلاثة ملايين دينار (3.000.000 دج).
41. المادتين 61 و62 والمادة 57 من الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق.
42. المادة 58 من القانون 12-08، المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم للأمر رقم 03-03 (قيمة الغرامة قبل التعديل كانت 100.000 دج عن كل يوم تأخير).

43. المادة 59 بعد تعديلها بموجب القانون 12-08، المتعلق بالمنافسة، حيث كانت المادة 59 من الأمر رقم 03-03 تقدر بغرامة لا تتجاوز 500.000 دج وغرامة تهديدية تقدر بخمسين ألف دينار عن كل يوم تأخير.
44. المادة 62 مكرر 1 من القانون 12-08، المرجع نفسه.
45. عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 136.
46. المادة 114 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض، المؤرخ في 2010/08/26، ج ر، العدد 50.