-إعداد الأستاذ بن بخمة

-------الاختصاص القمعي لسلطات الضبط الاقتصادي-------

السلطة القمعية لسلطات ض م هي تلك الأهلية التي يمنحها القانون لهذه الهيئات للمعاقبة على خرق القوانين والأنظمة ، أي لارتكاب المخالفات، فتكريس السلطة القمعية للس ض م ما هو إلا مظهر من مظاهر إزالة التجريم Dépénalisation ، والذي يعني استبعاد القاضي الجزائي لصالح هيئات إدارية مستقلة، واستبدال العقوبات الجنائية بالعقوبات الإدارية، غير أن ممارسة السلطة القمعية لابد أن تخضع للضمانات القانونية والقضائية.

المبحث الأول : تكريس السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة:

إن تكريس السلطة القمعية لسلطات ض م يعتبر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجربة فالعقوبات التي توقعها هذه السلطات تقلص من حجم التجريم الجنائي، غير أن سلطة العقاب تطرح مشكل مدى مطابقتها لأحكام الدستور.

الفرع الأول :سلطة العقاب وظاهره وإزالة التجريم:

ظهر مصطلح أول مرة في ألمانيا تحت مصطلح ordnun gsririgkeiten ومعناه مخالفة الأنظمة لمعاقبة التصرفات غير الخطيرة. أما في فرنسا، فيعود ظهوره إلى مصطلح السبعينات وذلك بظهور الهيئات الإدارية المستقلة والتي كرست تحول الدولة من دولة متدخلة إلى دولة ضابطة فعلى سبيل المثال تم إنشاء مجلس المنافسة الفرنسي بموجب القانون الصادر في 1986/12/01 والذي يمثل نموذجاً لإزالة التجريم.

أما في القانون الجزائري فقد تم تحويل الس إم لسلطة العقاب من بداية إنشائها فقد كان قمع الممارسات المقيدة للمنافسة في ظل قانون الأسعار لسنة 1989 من اختصاص القاضي الجنائي (المواد من 62 إلى 76) ويسن الأمر رقم 06/95 المتعلق بالمنافسة ، أصبح إختصاص القاضي الجنائي هامش من مجال المنافسة، وفي ظل الأمر 03-03

انتزعت كل الاختصاصات من القاضي الجنائي لينظر فيها مجلس المنافسة بصفة إنفرادية و شوما يعبر عن انسحاب القاضي الجنائي من مجال المنافسة.

وفي قطاع البنوك فإن اللجنة المصرفية توقع عقوبات على البنوك والمؤسسات المالية المخالفة، ونفس الأمر في مجال الطاقة (المواد 141 إلى 153 من القانون رقم 02-01)

الفرع الثاني: مدى مطابقة سلطة العقاب لأحكام الدستور:

إعتمد المؤسس الدستوري عن مبدأ الفصل بين السلطات، وقد عمد اختصاص كل منها فهذا المبدأ ذو قيمة دستورية في النظام القانوني الجزائري، فالسلطات في الدولة ثلاثة وهذا المبدأ يقتضي عدم التدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى، وبالرجوع إلى نص المادة 166 من الدستور والتي تقضي بأن القضاة يختصون بإصدار الأحكام وهو ما يطرح مشكل عدم دستورية سلطة العقاب الممنوحة لسلطات ض م ؟

إن السلطات الإدارية المستقلة تخرق مبدأ الفصل بين السلطات ، مرتين فهي تتدخل في اختصاصات السلطة القضائية، ومن جهة أخرى فهي تتمتع بالسلطة التنظيمية (مجلس النقد والقرض ولجنة تنظيم عمليات البورصة)، ما يجعلها تعاقب على خرق قاعدة قانونية وضعتها بنفسها، ونحن نعلم بأن مبدأ الفصل بين السلطات يقتضي عدم الجمع بين سلطتين.

وبالرغم من عدم دستورية سلطة العقاب الممنوحة لسلطات ض م، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي اعترف لها بهدا الاختصاص في عدة قرارات، ففي قراره رقم 82- 155 اعترف المجلس الدستوري الفرنسي للإدارة بحق توقيع العقوبات في المجال الضريبي وأكد أن الهيئات الإدارية تملك صفة الردع كالهيئة القضائية.

وقد تطرق المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1989 بصفة صريحة إلى دستورية سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات، وذلك بمناسبة النظر في مدى دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات CSA ، دون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات، كما أكد المجلس الدستوري رأيه بعد أشهر في قرار صادر بشأن

لجنة عمليات البورصة COB حيث قضى المجلس « **لا يمثل مبدأ الفصل بين لسلطات ولا أي مبدأ دستوري آخر عقبة أمام الإعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة بممارسة سلطة الجزاء** ».

المبحث الثاني : شروط ممارسة سلطات الضبط المستقلة لسلطة العقاب:

لممارسة السلطات الإدارية المستقلة للسلطة القمعية يشترط توافر شرطين هما:

المطلب الأول : أن يكون الجزاء سالبا للحرية:

حسب قضاء المجلس الدستوري الفرنسي فإن سلطة العقاب الممنوحة لسلطات الضبط المستقلة لا تشكل مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات طالما أن هذه السلطات لا توقع عقوبات سالبة للحرية كالحبس أو السجن، إن المجلس الدستوري الفرنسي يضع حدوداً فاصلة بين سلطة القاضي وسلطة الإدارة في مجال العقاب، فالقاضي وحده من يستأثر بسلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية، في حين أن الإدارة لا يمكنها ذلك ، فالحدود بين القاضي والإدارة دقيقة ، إنها فكرة العقوبات السالبة للحرية (مثال خلية معالجة الاستلام المالي)

المطلب الثاني: خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية:

اشترط المجلس الدستوري الفرنسي على ممارسة السلطة القمعية، ضرورة إحترام المبادئ المعترف بها بمقتضى قوانين الجمهورية ، والتي لا تقضي بتوقيع أي عقوبة إلا باحترام المبادئ الآتية:

الفرع1- مبدأ الشرعية:

مبدأ الشرعية هو مبدأ أساسي في قانون العقوبات فلا جريمة ولا عقوبة أو تدبير أمن بغير قانون ، فعلى سبيل المثال نصت م 06 من قانون المنافسة على ما يلي: « تحظر الممارسات والأعمال والإتفاقيات والاتفاقات الصريحة والضمنية عندها تهدف أو يمكن أن تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها أو الإخلال بها في نفس السوق أو في جزء

جوهري منه...» وبالتالي لا يمكن المعاقبة على أفعال لم تحظر (لم يمنع) بموجب قانون المنافسة.

الفرع2- مبدأ الشخصية :

يقتضي مبدأ الشخصية تسليط الجزاء على شخص مرتكب الفعل أو المخالفات ومن هذا المنطلق يعاقب كل شخص طبيعي أو معنوي يقوم بارتكاب مخالفة، فمجلس المنافسة يعاقب كل شخص طبيعي أو معنوي يرتكب إحدى الممارسات المقيدة للمنافسة (م 56 الأمر 03-03) واللجنة المصرفية تقوم بمعاقبة البنوك والمؤسسات المالية المحالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية طبقا للمادة 114 من الأمر 03-11.

الفرع3- مبدأ التناسب :

يقتضي مبدأ التناسب ألا تسرف سلطات الضبط المستقلة بتوقيع الجزاء، أي أن يكون الجزاء متناسبا مع الفعل المرتكب ولإعمال هذا المبدأ لابد من إحترام الأمور الآتية:

أ/ وضع حد للعقوبة:

فعلى سبيل المثال يعاقب مجلس المنافسة بغرامة لا تفوق 12 % من مبلغ رقم الأعمال المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختصة، أما في مجال إختصاص فإن المخالف يعاقب بغرامة في حدود 3 % من رقم أعمال السنة الفارطة دون أن يفوق المبلغ 5 ملايين دج.

ب/ تكرس العقوبات التكميلية:

فسلطات الضبط المستقلة على غرار القاضي الجزائي بامكانها أن تحكم بعقوبات تكميلية على المخالف فمجلس المنافسة يمكنه إضافة إلى العقوبات المالية أن يأمر بنشر قراره أو مستخرج منه أو توزيعه أو تعليقه (م 45 أمر 03-03) ، إذن فالعقوبات قد تكون أصلية وقد تكون أصلية وتكميلية تبعا لخطورة الفعل المجرم، وهذا الازدواجية تخدم مبدأ التناسب.

ج/ الإعتداء بالحالة الشخصية للمخالف (الركن المعنوي):

إن سلطات الضبط المستقلة تشدد في العقوبة أو تخفف فيها تبعا لظروف المؤسسات المخالفة ، فمثلا في حالة العود تشدد العقوبة عكس المؤسسات المخالفة لأول مرة، فلجنة ضبط الكهرباء والغاز تعاقب المؤسسات المخالفة بغرامة في حدود 3 % من مبلغ رقم الأعمال دون أن يتعدى المبلغ 5 ملايين دج، وفي حالة العود تشدد العقوبة إلى 5 % من مبلغ رقم الأعمال دون يتعدى المبلغ 10 ملايين دج (م 148 ق 02-01).

د/ عدم الجمع بين العقوبات:

فلا يمكن الجمع بين العقوبات التي يوقعها مجلس المنافسة باعتباره اختصاصه أفقي يشمل جميع القطاعات وعقوبات سلطات الضبط القطاعية الأخرى، وعلى مجلس المنافسة أن يقوم بتوطيد علاقات التعاون والتشاور مع سلطات الضبط الأخرى (م 39 أمر 03-03) ونفس الأمر بالنسبة للعقوبات الجزائية ، فلا يمكن الجمع بين عقوبة القاضي الجزائي وعقوبة سلطات الضبط المستقلة، فإذا كان القاضي الجزائي مختصاً فإنها تمتنع عن النطق بالعقوبة المالية، أما إذا نطقت سلطة ضبط مستقلة بالعقوبة قبل القاضي الجزائي فإن هذا الأخير يمكنه أن يأمر بأن العقوبة المالية تنطبق على الغرامة التي يوقعها، وهذا هو الحل الذي قبله المجلس الدستوري الفرنسي .

الفرع4- مبدأ عدم الرجعية:

ويقصد به ألا يطبق الجزاء على ما أكتمل من وقائع قبل صدور الحكم وهو مبدأ مكرس في الدستور الجزائري، وكذا في القانون المدني (م 02) وقانون العقوبات (م02)، ونجد هذا المبدأ مكرس في قانون المنافسة حيث تنص المادة 72 من الأمر 03-03 على ما يلي « **يستمر التحقيق في القضايا المرفوعة أمام مجلس المنافسة ومجلس قضاء الجزائر قبل العمل بهذا الأمر طبقا لأحكام 95- 06 والنصوص المتخذة لتطبيقه** ».