

خصوصية السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة

حدادي نعيمة⁽¹⁾

⁽¹⁾ طالبة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية،

مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية.

جامعة عبد الرحمان ميره، بجاية، 06000، الجزائر.

البريد الإلكتروني: naima-maram@outlook.fr

الملخص:

منح السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة يعبر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجريم، فالعقوبات التي توقعها هذه الهيئات تقلص من حجم التجريم الجنائي مما يؤدي إلى الانتقاص من دور القضاء في هذا المجال، و استحداث هذه الظاهرة كان استجابة لهدف السياسة الجنائية و في الوقت نفسه أداة لخدمة الضبط الاقتصادي، فنقل الاختصاص العقابي لهذه الهيئات يثير مسألة خصوصيته بالمقارنة مع العقاب الجنائي، إذ له نفس الغاية و هي الردع و الذي هو جوهر هذه العقوبة سعيا منهم إلى تحقيق فعاليتها في وضع حد لتلك المخالفات المرتكبة، حفاظا على النظام العام الاقتصادي ككل، خصوصية تظهر في طابعها الإداري دون القضائي و كذا حفاظها على الحقوق نظرا لخطورتها على من وقعت عليه، إضافة إلى العقوبات المقررة للمخالفات المرتكبة فإذا كانت هذه الهيئات لا يسمح لها بتوقيع عقوبات سالبة للحرية إلا أنها توقع عقوبات تمتاز بالشدة و تتراوح خاصة بين العقوبات المالية وذات الطابع المهني.

الكلمات المفتاحية: الضبط، العقوبة، القمع، السلطات الإدارية المستقلة، إزالة التجريم، الجزاء.

تاريخ إرسال المقال: 2020/07/28، تاريخ قبول المقال: 2021/05/04، تاريخ نشر المقال: 2021/10/10.

لتهميش المقال: حدادي نعيمة، " خصوصية السلطة العقابية للسلطات الإدارية المستقلة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 12،

العدد 02، 2021، ص ص. 243-262.

<https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72>

المقال متوفر على الرابط التالي:

المؤلف المراسل: حدادي نعيمة naima-maram@outlook.fr

The specificity of the repressive power of independent administrative authorities

Summary:

Giving repressive power to independent administrative authorities reflects a primary objective, what has been called criminalization, as the sanctions imposed by these authorities reduce criminal criminalization, which reduces the role of the judiciary in this field, the creation of this phenomenon was in response to the objective of criminal policy and at the same time it is a tool at the service of economic regulation, because the transfer of criminal jurisdiction to these authorities raises the question of its specificity in relation to the criminal penalty, because it has the same purpose and is dissuasive, which is the substance of the administrative sanction in order to achieve its effectiveness in putting an end to such offences committed in order to protect the global public order, a specificity that is reflected in its sub-judicial administrative nature and in its protection of rights because of its gravity on what is the object of that sanction, In addition to the penalties for crimes committed if these authorities are not authorized to impose sanctions of deprivation of liberty, they impose severe penalties, ranging from financial penalties to professional sanctions.

Keywords: regulation, administrative sanction, repression, independent administrative authorities, decriminalization, punishment.

La spécificité du pouvoir répressif des autorités administratives indépendantes

Résumé :

Attribuer un pouvoir répressif aux autorités administratives indépendantes illustre un objectif principal, celui qu'on appelle la dépenalisation, car les sanctions imposées par ces autorités réduisent la criminalisation criminelle, ce qui réduit le rôle du pouvoir judiciaire dans ce domaine. La création de ce phénomène a été une réponse à l'objectif de la politique criminelle et un outil au service de la régulation économique. Mais le transfert de la compétence pénale à ces autorités soulève la question de sa spécificité par rapport à la peine pénale, car elles ont le même but qui est la dissuasion, et qui est le fond de la sanction administrative, afin d'atteindre son efficacité à mettre fin à de telles infractions commises et protéger l'ordre public global. Cette spécificité apparaît à travers sa nature administrative subjudiciaire et dans sa protection des droits, en raison de la gravité de l'objet de cette sanction, en plus des sanctions prévues pour les délits commis. Si ces autorités ne sont pas autorisées à imposer des sanctions privatives de liberté, elles imposent des sanctions sévères, allant notamment des sanctions pécuniaires aux sanctions professionnelles.

Mots clés: la régulation, la sanction administrative, la répression, les autorités administratives indépendantes, la dépenalisation, la punition.

مقدمة:

يعبر ضبط النشاط الاقتصادي عن مفهوم تدخل الدولة غير المباشر لتنشيط السوق و المحافظة على توازنه من خلال فرض الرقابة الصارمة عليه و الذي يتم بواسطة الهيئات الإدارية المستقلة، هذه الهيئات منحت لها استقلالية و اختصاصات واسعة أخطرها الاختصاص العقابي الذي يقصد به تلك المكنة التي يمنحها القانون لهذه الهيئات لردع خرق بعض القوانين.

إن منح سلطة توقيع العقوبات للسلطات الإدارية المستقلة ليست اعتباطية، فوجود هذه السلطات في حد ذاته لا يتطلب بالضرورة منحها هذه الصلاحية، حيث تعتبر الأستاذة Colly Cathrine Teitgen أنه إذا كان الضبط يمكن أن يتم من دون فرض للعقوبات، فمن دون شك وفي العديد من الحالات، فإن فعالية أداء هذه الوظيفة لن يكون إلا من خلال وسائل صارمة ردعية وقوية، لكن إذا كانت العقوبة الإدارية أكثر فعالية فخطرها يكمن في غياب تطبيق ضمانات جدية⁽¹⁾.

أما الأستاذة M-A Frison Roche فقد اعتبرت أن الهدف من وظيفة ضبط القطاعات الاقتصادية يكون في إيجاد حلول غير مألوفة في القانون الكلاسيكي، من خلال السلطة القمعية، حيث لا يمكن الفصل بين السلطة العقابية وهذه الوظيفة، ومنه تتمكن هذه السلطات بواسطة توقيع العقوبات من مواجهة كل المخالفات لقواعد القطاع، وبذلك تتمكن من إعادة التوازن المختل⁽²⁾.

تبرز أهمية صلاحية السلطة العقابية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة بذلك، حيث تتمكن من خلالها هذه الأخيرة من تفعيل رقابتها للقطاعات ويسهل عليها قمع أي خرق أو مخالفة مباشرة وفورا، ولكن إذا كانت العقوبة الموقعة من طرف هذه السلطات تتمتع بمثل هذه الأهمية، فما هي الخصوصيات التي تمنحها هذه الأخيرة؟ إذ تتعلق هذه الخصوصيات بمحدودية تدخل القاضي الجزائي في القطاعات الاقتصادية، من ناحية، وبفعالية العقوبة التي توقعها هذه السلطات من ناحية ثانية.

هذا ما يجعلنا نطرح الإشكالية التالية: بماذا ينفرد الاختصاص القمعي الممنوح للهيئات الإدارية المستقلة؟ للإجابة على الإشكالية المطروحة ستعرض لعنصرين أساسيين نبين من خلالهما ما تتميز هذا الاختصاص العقابي الممنوح لهذه الهيئات و ذلك في نقطتين:

المبحث الأول: نقل سلطة العقاب من القاضي إلى السلطات الإدارية المستقلة

لم يتم استحداث الاختصاص العقابي بل تم نقله من القاضي متخليين في ذلك عن الصبغة الجنائية للأفعال و اعتبارها غير مجرمة، هذا النقل كان بتكاتف ظروف عدة أهمها اكتظاظ القضايا و عدم تخصص القضاة وسرعة و خصوصية القضايا الاقتصادية.

¹- TEITGEN- COLLY (C), « Les instances de régulation et la constitution », RDP, 1990, p 153.

²- FRISON –ROCHE (M-A), « Le droit de la régulation », D.2001,p 614.

المبحث الثاني: طبيعة العقوبات المفروضة من السلطات الإدارية المستقلة

سنعرض في هذا العنصر إلى خصوصية العقوبات الإدارية الضبطية التي تختلف عن العقوبات الإدارية العامة، وذلك إما في طبيعة هذه الهيئات وذلك بكونها هيئات إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لا تتبع السلطة الرئاسية ولا للمركزية الإدارية لكنها تبقى تحت الرقابة القضائية، هدفها وضع حد للمخالفات المرتكبة و المحافظة على السوق و النظام العام الاقتصادي ككل.

اعتمدنا في دراسة هذا الموضوع على المزج بين المنهجين الوصفي و التحليلي و ذلك بالتطرق لمختلف الحالات و النصوص القانونية و مختلف الأحكام و الآراء الفقهية مستعرضين فيه مختلف الآراء الفقهية حول كل موضوع لم يتطرق إليه المشرع الجزائري بالتفصيل او مختلف النصوص القانونية التي لم يفصل فيها أو أنها تغافلت عن جانب من الجوانب، كما اعتمدنا على الأسلوب المقارن و ذلك بالاستعانة بالتشريع الفرنسي والاسباني و حتى البرتغالي سعيا منا لإثراء الموضوع أكثر، إذ كثيرا ما استشهدنا بالنصوص القانونية الفرنسية وآراء المجلس الدستوري و مجلس الأمة كون ان التشريع الجزائري قد استورد اغلب نصوصه القانونية من المشرع الفرنسي، و كذا غياب مثل هذه المراجع و تقريبا انعدام القرارات في الجزائر كونها جديدة في اعتماد هذا النوع من المؤسسات بالإضافة إلى أنها لا تزال متشعبة بفكرة المركزية و السلطة رغم الاعتراف باستقلالية هذه الهيئات.

المبحث الأول: نقل سلطة العقاب من القاضي إلى السلطات الإدارية المستقلة

لقد استولت غالبية السلطات الإدارية المستقلة على حقل اختصاص القاضي و أصبحت أجهزة أساسية مكلفة بضبط القطاعات التي لم يعد القضاء قادرا على مراقبتها، و ذلك راجع إلى عدم فعالية القمع الممارس من طرف القاضي الجنائي الذي اظهر محدوديته و ذلك لطول المنازعة القضائية الجنائية⁽³⁾ من جهة و نظرا للطابع التقني الذي يتسم به القطاع الاقتصادي من جهة أخرى.

المطلب الأول: إبعاد القاضي الجنائي عن القضايا الاقتصادية

تحويل هيئة الضبط سلطة العقاب لم يأتي عبثا بل كان نتيجة أسباب و أهداف كلها تصبوا إلى تفعيل عملية الضبط الاقتصادي.

الفرع الأول: إزالة التجريم: فكرة عن انسحاب القاضي من المجال الاقتصادي

يقصد بظاهرة إزالة التجريم⁽⁴⁾ (la dépenalisation)، كطريقة جديدة للقمع إزاحة السلطة القمعية من القاضي الجنائي لصالح هيئات أخرى هي السلطات الإدارية المستقلة، و استبدال العقوبات الجنائية بعقوبات

³ - DELMAS- MARTY (M) et TEITGEN- COLLY (C), punir sans juger? de la répression administrative au droit pénal administratif, Economica, paris, 1994, p.18.

⁴ - باللغة الفرنسية توجد لمصطلح إزالة التجريم عدة مصطلحات متشابهة منها: - Dé juridictionnalisation

-Déjudiciarisation

إدارية(5)، هذه الظاهرة تخص فقط ما يعتبر أصلا جنائيا(6)، مما يسمح لسلطة الضبط بتوقيع بعض العقوبات كان القاضي الجزائري هو المختص بها سابقا، وتستند هذه الظاهرة على مبدأين: مبدأ التناسب: الذي يقتضي تطبيقه النظر إلى مدى مساس المخالفة بالمصلحة المحمية و خطورة المخالفة، ومبدأ الاستدلال: و يكون بالنظر إلى مدى فعالية العقوبة على الشخص مرتكب المخالفة، بحيث العقوبات الجزائية تطبق في حالة المخالفة الخطيرة و أما إذا كان التصرف لا يستجيب بصفة فعالة للقمع الجنائي، فإن الإداري يحل محله7.

الفرع الثاني: تحويل القمع الجزائي إلى قمع إداري

يرجع السبب الأساسي لتحويل الاختصاص القمعي من القاضي الجزائري إلى هذه الهيئات الإدارية المستقلة، يكمن في أن القمع الذي كان يمارسه القاضي الجنائي أظهر محدودية، وذلك لطول المنازعة القضائية الجنائية من جهة، والبحث على ضمان الفعالية والسرعة الاقتصادية من جهة أخرى، فالاستعانة بالهيئات المستقلة يترجم نوع من الفعالية وتقليص دور القاضي في بعض المجالات و ذلك يعود لخفيات عدة:

أولا: المتابعة الجزائية لا تستجيب لمقتضيات الضبط الاقتصادي

يعتبر تخويل السلطات الإدارية المستقلة اختصاص معاينة المخالفات الاقتصادية قفزة مهمة جدا في المنظومة الاقتصادية فمهمة العقاب لا تتجزأ من وظيفة الضبط، كما أن هذا الأخير يتماشى مع حرية الاقتصاد التي تقوم على الردع الإداري في ميدان لمعاملات الاقتصادية خلافا لما كان سائدا في ظل الاقتصاد المسير، فالردع الإداري أكثر فعالية و نجاعة و سرعة في محاربة المتغيرات الاقتصادية بالتالي ردع المخالفات الاقتصادية و حتى الإدارية منها عكس العقاب الإداري الذي يتميز بالبطء و طول وتعقيد إجراءاته.

ثانيا: انعدام التخصص و الكفاءة لدى القاضي الجزائري

يفتقد القاضي لما يجعله ملما بكل الجوانب التقنية للعمليات الاقتصادية، فمختلف حلوله أثبتت عدم نجاعتها في قمع المخالفات الاقتصادية و الدليل تزايدها المستمر، كذلك تعقيد و طول الإجراءات أمامه، إذ أن المخالفات الاقتصادية لا تستوجب كلها عقابا جنائيا، و إلا لفر الجميع من ممارسة النشاط الاقتصادي خوفا من التعرض لعقاب جنائي.

⁵ - MODERNE (F), « Répression administrative et la protection des libertés devant le juge constitutionnel » les leçons de droit comparé, In Mél- CHAPUS (R), Droit administratif, Montchrestien, paris, 1992, p. 42.

⁶ - عيساوي عز الدين، " الضمانات الأساسية في مواجهة السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة"، مجلة الحقوق والعلوم الاجتماعية، عدد1، ماي 2006، ص 129.

⁷ - من بين الدساتير التي اعترفت بالقمع الإداري إعطاء الدستور الإسباني لسنة 1978 مكانا للعقوبات الإدارية وذلك في الفقرة الأولى من المادة 25 من هذا الميثاق، أنظر:

la constitution espagnole, du 27 décembre 1978, www.mjp.univ-perp.fr/constit

و كذلك الدستور البرتغالي لسنة 1976 و الذي يفرق بين المخالفات الجزائية و الإدارية، إذ يعطي الحق للمشرع في تحديد النظام العام للمخالفات التأديبية و الأفعال غير المشروعة و ذلك في المادة 168 منه، انظر: la constitution portugaise, du 2 avril 1976, www.mjp.univ-perp.fr/constit .

فالقاضي أيضا لا يتمتع بالحرية في التفسير للتشريع الجنائي بل هو مقيداً بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ومبدأ التفسير الحرفي والضيق له، في حين تتمتع سلطات الضبط المستقلة بهامش واسع في تقدير المخالفات والعقوبات، فالمخالفات التي تتصدى لها وردت في نصوص عامة وعبارات مرنة يمكن من خلالها استيعاب العديد من الفرضيات التي تتخذها هذه الممارسات، لذا فدور القاضي ثانوي مؤقت يرتبط بسلطة الضبط المختصة تقنيا في هذه المسائل كونها أعلم بالمتعاملين بحكم العلاقة الموجودة بينهم(8).

المطلب الثاني: فعالية العقوبة الموقعة من طرف السلطات الإدارية المستقلة

تري الأستاذة M-A Frison roche أن العقوبات التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة تختلف عن العقوبات التي يختص بها القاضي الجنائي في كونها أكثر فاعلية و بسطة و سرعة، وتتمحور فعالية هذه العقوبات أساسا في:

الفرع الأول: الطابع الردعي للعقوبات الإدارية الموقعة

تستوجب العقوبة الإدارية كمنظيرتها الجنائية أن تتوفر في المخالفة الإدارية الركن المادي و المعنوي، و لا يهم ما إذا كان عمديا أو خطأ، فلا يمكن إثارتها بوجود أحدهما فقط، و يترتب على القول بالطابع الردعي للعقوبة الإدارية أثران مهمان يتمثل الأول في الصفة الردعية للجزاء الإداري، و يتمثل الثاني في ضرورة خضوع العقوبة الإدارية لذات المبادئ القانونية التي تخضع لها الجزاءات العقابية، سواءا الموضوعية، أو الإجرائية.

الفرع الثاني: عقوبة النشر و دورها في تفعيل العقوبة الإدارية

يعد نشر القرارات الموقعة للعقوبات الإدارية هو الإجراء الذي بواسطته يعلم الفاعلين والمتدخلين في القطاع بالعقوبات المفروضة عليه، فإذا كان النطق بالعقوبة يكون علنيا من طرف القاضي و ذلك بحسب المادة 1/285 من الأمر رقم 66-155 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية⁹، فإن النطق بالعقوبات أمام السلطات الإدارية المستقلة يكون في جلسات سرية بصفة عامة، باستثناء مجلس المنافسة الذي كانت الجلسات أمامه علنية و ذلك في ظل الأمر رقم 95-06⁽¹⁰⁾ الملغى بموجب الأمر رقم 03-03 أين تراجع بموجبه عن ذلك⁽¹¹⁾، و يتم النشر في الغالب بواسطة الصحف أو النشرة الرسمية لهذه السلطات (مواقعها على الانترنت).

⁸- FRISON-ROCHE (M-A), « Le juge du marché », *RJC*, n°spécial (juge d' économie), 2002, p. 52.

⁹- أمر رقم 66-155، مؤرخ في 08 جويلية 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج.ر.ج. عدد 49، صادر في 11 جوان 1966، معدل و متمم.

¹⁰- أمر رقم 95-06، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج. عدد 09، صادر في 8 فيفري 1995 (ملغى).

¹¹- المادة 28 من أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج. عدد 43، صادر في 20 جويلية 2003، معدل و متمم بالقانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 جوان 2008، ج.ر.ج. عدد 36، صادر في 02 جويلية 2008، و بالقانون رقم 10-05 مؤرخ في 05 أوت 2010، ج.ر.ج. عدد 46، صادر في 18 أوت 2010، تنص على ما يلي: "جلسات مجلس المنافسة ليست علنية".

من بين الهيئات الإدارية التي نصت على نشر قراراتها المتضمنة عقوبات و في أنظمتها الأساسية نجد كل من مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة و الذي يتضمن أسلوبين للنشر الأول يتم بمبادرة من المجلس نفسه و ذلك طبقا لنص المادة 45 في فقرتها الثالثة⁽¹²⁾، فينشر القرار المتعلق بالعقوبة في جريدة يومية و في صفحة كاملة أو الإعلان في قناة تلفزيونية، الأمر الذي يحمل صاحبه أعباء مالية كبيرة جدا بالإضافة إلى العقوبة المالية المفروضة عليه، أما الأسلوب الثاني فيتم بتدخل من الوزير المكلف بالتجارة الذي يلتزم بنشر هذه القرارات في مجال المنافسة في النشرة الرسمية للمنافسة أو طبقا لنص المادة 49 من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة نشر مستخرج من القرار عن طريق الصحف أو مختلف وسائل النشر الإعلامية.

كما نص المشرع على هذا الإجراء في قانون الكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات أين تتخذ لجنة الضبط طبقا لنصي المادتين 138 و 153 من قانون المتعلق بالكهرباء و الغاز حيث نصت المادة 138 من القانون على أن: " تنشر آراء وقرارات لجنة الضبط "من دون تخصيص"، أما المادة 153 فنصت على أنه " يمكن أن يتعرض أيضا مرتكبو المخالفات بمقتضى المواد 141، 151، و 152 المذكورة أعلاه للعقوبات التالية: "... - شهر القرار الصادر و نشره"⁽¹³⁾.

الفرع الثالث: فعالية العقوبة في الحفاظ على الحقوق

رغم أن العقوبات الإدارية التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة لا تمس حرية الأشخاص و لا أبدانهم إلا أنها أكثر خطورة من العقوبات الجنائية كونها تمس الأشخاص في ذمهم المالية و مهتهم، و قد حافظ المشرع الفرنسي على حقوق المتعاملين الاقتصاديين و اقر نفس القوانين المعتمدة في توقيع العقوبات الجنائية في قانون الإجراءات الجزائية، لذلك اقر مجلس الدولة الفرنسي بضرورة احترام مبادئ المحاكمة العادلة و التي تتعلق أساسا بالعقوبات و تتمثل في مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات و مبدأ تفريد العقوبة ... الخ⁽¹⁴⁾.

تكون العقوبات الموقعة من السلطات الإدارية المستقلة ذات خصوصا في مجال الحفاظ على الحقوق وذلك خاصة في المجالات التي تواجه فيها هذه الحقوق تهديدات خطيرة، مثل مجال نشاط السمع البصري و مجال المعلوماتية في ظل تطور التجارة الدولية للمعلومات الشخصية و تطور الشبكات الأرضية، حيث لجأ المشرع الفرنسي إلى تعديل قانون الإعلام الآلي رقم 78-78 المؤرخ في 17/01/1978 بموجب القانون رقم 801/2004 المؤرخ في 06/08/2004 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين في مواجهة المعالجات المتعلقة بالمعلومات الشخصية و حرية انتقال المعلومات بهدف تدعيم السلطة العقابية الممنوحة للجنة الوطنية

¹²- تنص المادة 3/45 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلّق بالمنافسة، معدّل و منتم، المرجع السابق.

¹³- أنظر المادتين 138 و 153 من قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء و توزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ج.ج. عدد 08، صادر في سنة 2002 معدّل و متمم بموجب القانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر سنة 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج.ج.ج. عدد 78 صادر في 31 ديسمبر 2014.

¹⁴- C. Const, DC N° 80-127, du 19 et 20 janvier 1981, relative a la loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes : www.Conseil-constitutionnel.fr

للمعلوماتية و الحريات من اجل تدعيم حماية الحق في احترام الحياة الخاصة⁽¹⁵⁾، لما تمثله هذه الأخيرة من أهمية في تفعيل تلك الحماية، حيث أصبح بإمكان اللجنة توجيه الإنذارات (و هي صلاحية تتمتع بها في ظل القانون القديم)، التحذيرات، إصدار الأوامر بإيقاف المعالجات، إقفال المعلومات، توجيه الاعتذارات للمسؤولين عن المعالجات لإيقاف المخالفات الملاحظة والتي في حالة الرفض تواجه بالعقوبات المالية المختلفة⁽¹⁶⁾.

باعتبار أن العقوبات التي توقعها هذه السلطات أخطر بكثير من العقوبات التي يوقعها القاضي الجنائي فالمشرع بالتأكيد كان لابد عليه من إحاطة المخالفين بضمانات تكفل تعسف هذه الهيئات شبيهة بضمانات المحاكمة العادلة أمام القاضي الجنائي، منها إحاطة إجراءات توقيع العقوبة بمجموعة من الضمانات منها ما يسمى باحترام حقوق الدفاع حيث اعترف الدستور الجزائري بالحق في الدفاع و كفه خصوصا في القضايا الجزائية و ذلك استنادا إلى موقف مجلس الدولة الفرنسي لأول مرة في قضية DIDER سنة 1999¹⁷، حيث اعتبر أن العقوبة المتخذة من قبل مجلس الأسواق المالية تدخل ضمن مقتضيات المادة 6 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان و التي تتعلق بالحق في محاكمة عادلة، إلا أنّ هذا لا يمنع تطبيقه على العقوبات الإدارية بما فيها جزاءات السلطات الإدارية المستقلة⁽¹⁸⁾، هذا بالإضافة إلى ضمانات أخرى و هي الحياد، التخصص، الخبرة، الملائمة، السرعة، المرونة، التكيف، الاستمرارية والمشاركة في التدخل، وهكذا شكل وجود هذه الهيئات ضرورة من الصعب الاستغناء عنها.

المبحث الثاني: طبيعة عقوبات السلطات الإدارية المستقلة

تعرف العقوبات الإدارية منذ القدم على أنها تصدر في حالة الاعتداء أو مخالفة القانون أو الاعتداء على المرفق العام، لكن العقوبات الإدارية الخاصة بالسلطات الإدارية المستقلة تتميز بخصائص مميزة تجعلها منفردة عن العقوبات الإدارية العامة:

المطلب الأول: خصوصية السلطات الإدارية المستقلة التي تفرض العقوبة الإدارية

يعتبر انفراد السلطات الإدارية المستقلة بتوقيع العقوبات بدلا من القاضي الجنائي، وذات طابع إداري بدل الجنائية منها يعبر عن خصوصية تستمد مقوماتها من عدة نقاط أساسية يمكن إجمالها في ما يلي:

¹⁵ -loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, www.legifrance.gouv.fr

¹⁶ - خرشي الهام، السلطات الإدارية المستقلة في ظل الدولة الضابطة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه علوم في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة سطيف 2 ، 2015، ص 301-303.

¹⁷ - C. Etat, DE N° 82-143, 207434 du 3 décembre 1999, www.conseil-etat.fr

¹⁸ - أنظر في هذا:

-ETOA Samuel et MOULIN Jean-Marc, « L'application de la notion conventionnelle de procès équitable aux A.A.I en droit économique et financier », C.R.D.F., N°1, 2002, www.unicaen.fr, p.54.

الفرع الأول: السلطات الإدارية المستقلة طبيعتها إدارية أو قضائية؟

إن الهيكل الإداري لسلطات ضبط النشاط الاقتصادي، واختلافه عن هيكله القضائية بما يحتويه من مصالح خاصة التقنية منها، بل أنه نسخة طبق الأصل للإدارة العادية وما تمتلكه من أقسام، لا يدع لنا مجالاً للشك لاعتبار سلطات ضبط النشاط الاقتصادي سلطات إدارية، وما يثبت ذلك أيضاً لم ينص المشرع ولا في نص قانوني على اعتبار سلطات الضبط من الهياكل القضائية وبالتالي استبعادها تماماً وحدد بدقة من خلال قانون الإجراءات المدنية والإدارية والنصوص التنظيمية الهياكل التي لها صلاحية ممارسة الاختصاصات القضائية بدون ذكر أي سلطة من سلطات ضبط النشاط الاقتصادي، وبالمقارنة بالتشريع الفرنسي نجد أنه كيف إحدى سلطات الضبط وهي اللجنة المصرفية بأنها ذات طابع قضائي و نص عليها قانوناً باعتبارها هيكل قضائي، وعليه وفي القانون الفرنسي حتى نعتبر جهة أنها قضائية يجب أن تعبر إرادة المشرع على ذلك لأنه الوحيد الذي له سلطة التكييف والتحديد للصفة القضائي، فالطابع القضائي لا يحتاج إلى عناصر خارجية حتى يتواجد⁽¹⁹⁾.

اعترف المجلس الدستوري بالطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة صراحة، وأصدر عدّة أحكام في أكثر من مناسبة، فنجده يكتفيها تارة بالسلطة الإدارية أو بإدارة من إدارات الدولة، وتارة أخرى يصفها على أنها سلطة من سلطات الدولة⁽²⁰⁾.

حيث أقر صراحة الطبيعة الإدارية للجنة الوطنية للاتصالات والحريات (CNCL) بموجب 18 سبتمبر 1986، و كيفها على أنها سلطة إداري (Autorité administrative)⁽²¹⁾، و اعترف أيضاً بالطابع الإداري لمجلس المنافسة بموجب القرار رقم 86-224 الصادر في 23 جانفي 1986 و وصفها على أنها هيئة إدارية (organisme administratif)⁽²²⁾.

أقرّ المجلس الدستوري أنّ محتوى الطابع الإداري لهذه الهيئات يكمن في وضعها تحت رقابة الهيئات التي تمارس السلطة التنفيذية⁽²³⁾، أي الرقابة الوزارية، و وضعها كذلك تحت الرقابة القضائية بالطعن في قراراتها بدعوى تجاوز السلطة⁽²⁴⁾.

¹⁹ - منصور داود، الآليات القانونية لضبط النشاط الاقتصادي في الجزائر، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم في الحقوق، تخصص قانون الأعمال، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، 2016، ص 128.

²⁰ - زقموط فريد، الاختصاص التنظيمي للسلطات الإدارية المستقلة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص 39-41.

²¹ - Cons.const., n° 86-217 DC, 18 Septembre 1986. www.conseil-constitutionnel.fr.

²² - VANNESTE (C) et DOSIERE (R), « Les autorités administratives indépendantes », Rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, tome 1, Paris, 2010, www.assemblee-nationale.fr/

²³ - Cons.const., n° 86-224 DC, 23 Janvier 1987, consid.22. www.conseil-constitutionnel.fr.

²⁴ - Cons.const., n° 86-217 DC, Op.cit..

كما اعترف أيضا هذا الأخير بالطابع الإداري لهيئات الضبط بصفة غير صريحة، حيث أصدر حكما فيما يخص اللجنة عمليات البورصة (COB) و كيفها على أنها سلطة غير قضائية (Autorités non juridictionnelles)⁽²⁵⁾.

أقر مجلس الدولة الفرنسي بالطابع الإداري للهيئات الإدارية المستقلة، وذلك بالاعتماد على معيارين أساسيين، يتمثل الأول في أشكال الطعن في قرارات الهيئات الإدارية المستقلة، والتي تأخذ نفس الإجراءات المتبعة لدى السلطات الإدارية التقليدية، والثاني يكمن في السلطات المخولة لهذه الأخيرة والتي لا تختلف عن تلك المعهودة بها للسلطات الإدارية المستقلة⁽²⁶⁾.

أما الاجتهاد القضائي في الجزائر حول الطابع الإداري لسلطات الضبط، فينحصر فقط في القرار الوحيد لمجلس الدولة، في قضية يونين بنك (Union Bank) ضد محافظ بنك الجزائر إذ تطرق في ختام هذا القرار إلى اعتبار اللجنة المصرفية سلطة إدارية مستقلة⁽²⁷⁾، لكن في مقابل ذلك لا نجد أي نص صريح ضمن قانون النقد و القرض يشير إلى "الطعن بالإلغاء"⁽²⁸⁾، و للطابع الإداري للسلطات الإدارية المستقلة محددات ثلاث منها:

أولا: معيار شكلي: يهتم بصفة خاصة بطبيعة الجزاء الموقع

تتميز العقوبات الإدارية عن العقوبات الجزائية من الناحية الشكلية في طبيعة الجهة صاحبة الاختصاص فيها أين يكون الجزاء الإداري من اختصاص القضاء بينما تكون العقوبة الإدارية من اختصاص هيئة إدارية.

ثانيا: المعيار الموضوعي: طبيعة النشاط

ان النشاط الذي تقوم به السلطات الإدارية المستقلة يتأسس بصفة أساسية و جوهرية على القرارات الإدارية كأعمال انفرادية، انطلاقا من أن العقوبة تتخذ بصفة انفرادي و دون أخذ رأي الشخص المعني بها وإن كان يجب في بعض الحالات إعلام المعني بالعقوبة قبل توقيعها، ولكن ذلك لا يعني استشارته وإنما تدخل في إجراءات إصدار العقوبة كضمانة للمعني ليدلي بأقواله ويدافع عن نفسه⁽²⁹⁾.

²⁵- Cons.const., n° 86-224 DC, Op.cit., à propos du Conseil de la concurrence ; n° 89-260 DC, 28 Juillet 1989, consid. 18, à propos de la COB.

²⁶- Rap. Cons. D'état du 30 Novembre 2000. Www. Conseil-etat.fr/Décisions-avis

²⁷- قرار مجلس الدولة مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية رقم 001325 قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة (يونيون بنك) ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة عدد 01، 1999، ص ص 193 - 199.

²⁸- DIB (S), « La nature du contrôle juridictionnel des actes de la commission bancaire en Algérie », RBD., n°80 année 2001, p. 21.

²⁹- خرشي الهام، المرجع السابق، ص 304.

ثالثا: سلطة العقاب: مهمة بوليس إداري

تتجسد فكرة السلطة القمعية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة في إطار ممارسة امتيازات السلطة العامة وقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي إلى الفكرة في قراره رقم 89-260 المتعلق بلجنة عمليات البورصة⁽³⁰⁾، كما أكد نفس الاتجاه الأستاذ "رشيد زوايمية" حول مهام مجلس المنافسة أين يرى " إن في إطار ممارسة مهام السلطة العامة القرارات الإدارية الصادرة عن هذه الهيئات يجب عليها احترام النظام في المنافسة وفق القواعد المحددة من المشرع"⁽³¹⁾، ذلك أن سلطة العقاب هدفها الأساسي هو المحافظة على النظام العام الاقتصادي، وكذا تحقيق الفعالية الاقتصادية، هذا ما جعلها تأخذ صفة البوليس الإداري قصد حماية الأنظمة العامة الضبطية في طابعها التوجيهي أو الحمائي .

الفرع الثاني: الغاية الردعية من العقوبة

تعتبر سلطة العقاب الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة وسيلة هامة لتنظيم الحياة الاقتصادية حيث تتدخل الهيئات الإدارية المستقلة بدورها الردعي، وذلك لتحقيق الردع فيما بين الأعوان الاقتصاديين، فباستقراء العقوبات التي توقعها هذه الهيئات نجد ذلك في هذه الأمثلة: فمجلس المنافسة يوقع غرامة قد تصل إلى 07% من رقم الأعمال من غير الرسوم، أما إذا كان رقم الأعمال غير محدد، فالغرامة قد تصل إلى ثلاثة ملايين دينار، هذا في حالة الممارسات المقيدة للمنافسة ، أما في حالة التجميع فيمكن أن تصل إلى 12 % من رقم الأعمال⁽³²⁾، كذلك في المجال المصرفي أين تقوم اللجنة المصرفية بتوقيع عقوبات تهدف إلى التصدي لكل خرق للأحكام التشريعية والتنظيمية الخاصة بالنشاط أو عدم احترام قواعد حسن سير المهنة⁽³³⁾، في قطاع الطاقة يمكن للجنة ضبط الكهرباء

³⁰- Cons. const, du 28 juillet 1989, n°89-260 DC, préc conc. 6 « Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelles ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, **agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique...** ».

³¹- ZOUAIMIA (R), « Le droit de la concurrence », Edition Belkeise, Alger, 2012, p 31.

³²- أنظر المواد 56 إلى 62 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلّق بالمنافسة، معدّل و متمّم، المرجع السابق.

³³- أنظر المادة 105 من أمر رقم 03-11 مؤرخ في 26 أوت 2003 يتعلق بالنقد والقروض، ج ر ج ج عدد 52 صادر في 27 أوت 2003، معدّل و متمّم بموجب الأمر رقم 09-01 مؤرخ في 22 يوليو 2009 يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009، ج ر ج ج عدد 44، صادر في 26 يوليو 2009، معدّل و متمّم بموجب الأمر رقم 10-04 مؤرخ في 26 أوت 2010، ج ر ج ج عدد 50 صادر في أول سبتمبر 2010، متمّم بموجب القانون رقم 13-08 مؤرخ في 30 ديسمبر 2013 يتضمن قانون المالية لسنة 2014، ج ر ج ج عدد 68، صادر في 31 ديسمبر 2013، معدّل و متمّم بموجب القانون رقم 16-14 مؤرخ في 28 ديسمبر 2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر ج ج عدد 77 صادر في 29 ديسمبر 2016.

والغاز توقيع عقوبة تصل إلى ثلاثة بالمائة من رقم الأعمال دون أن تفوق خمس ملايين دينار جزائري⁽³⁴⁾، وتدعيما لشفافية أعمال السلطات، نص المشرع على إمكانية إعلام باقي الأعوان الاقتصاديين بهذه العقوبات عن طريق إجراء نشر القرار أو مستخرجا منه أو توزيعه أو تعليقه والذي خول لبعض الهيئات وهي كل من لجنة ضبط الكهرباء والغاز ومجلس المنافسة⁽³⁵⁾، كما يمكن للوزير المكلف بالتجارة نشر قرارات مجلس المنافسة في النشرة الرسمية للمنافسة، أو مستخرجا منها عن طريق الصحف أو أية وسيلة.

تعتبر فكرة المخالفة الإدارية التي يستعملها بعض الفقه علق عليها المجلس الدستوري الفرنسي بأنها لا تقابل الجريمة الجنائية⁽³⁶⁾، فوجود هذه الأخيرة يعتبر سببا لتوقيع العقوبة كنتيجة للرقابة المفروضة من طرف سلطات الضبط غير أن تحديدها يتميز بالمرونة سواء في ركنها المادي أو المعنوي.

أولا: مرونة الفعل المادي للمخالفات

يشكل الفعل المادي ركنا في المخالفة الإدارية، يمثل مساسا بالمصلحة المحمية قانونا، أو بالنظر إلى طبيعة الفعل المجرم، يستوجب التدخل لتوقيع عقوبة⁽³⁷⁾، و تتمثل المصلحة المحمية في حماية النظام العام الإداري أو المصلحة العامة، حيث يشكل الفعل المادي ركنا في المخالفة الإدارية في إطار وجود علاقة خاصة أو عدم وجودها بين الهيئة الإدارية المستقلة و الشخص المعني بالعقوبة⁽³⁸⁾، ففي المجال المصرفي مثلا، يكون محل العقوبة الموقعة كل إخلال بقواعد حسن سير المهنة أو عدم احترام الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالنشاط المصرفي، و كذا أوامرها و تحذيراتها و ذلك طبقا لنص المادة 62 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض⁽³⁹⁾، كذلك الأمر في قطاع البورصة فالأفعال التي تعاقب عليها الغرفة التأديبية و التحكيمية هي الإخلال بالواجبات المهنية و أخلاقيات المهنة من جانب الوسطاء في عمليات البورصة، و كل المخالفات للأحكام التشريعية المطبقة عليهم و ذلك طبقا لنص المادة 62 من الأمر رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽⁴⁰⁾ أما في مجال الاتصال فقد حددت المادة 38 من قانون البريد و المواصلات السلوكية اللاسلكية رقم 2000-03 المخالفات المعاقب عليها و هي انتهاك للمقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني و الأمن العمومي، و كذلك في حالة عدم احترام المتعامل للشروط المقررة بموجب القواعد التشريعية و التنظيمية، كذلك في حالة

³⁴- أنظر المادة 148 من القانون 02-01، مؤرخ في 25 فيفري، 2002 يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، معدل ومتمم، المرجع السابق.

³⁵- أنظر المادة 49 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل ومتمم، المرجع السابق.

³⁶- C.Const. n° 83-164 DC, du 29 décembre 1983.

³⁷- RENOUT Harald w, Droit pénal général, C.P.U, Paris, 2002, p, 134

³⁸- عيساوي عز الدين، المرجع السابق، ص 28.

³⁹- أنظر المادة 62 من قانون رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁴⁰- أنظر المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، المرجع السابق.

تقاس صاحب الرخصة عن الشروع إقامة الشبكات العمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير الخدمة الهاتفية، ففي هذه الحالة يعتبر أنه غير قادر على استغلال رخصته بطريقة فعالة و ذلك طبقا لنص المادة 35، 36، و 37 من قانون البريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية⁽⁴¹⁾.

تتمثل المخالفات في قطاع الطاقة فالمادة 141 من قانون الكهرباء و نقل الغاز بواسطة القنوات رقم 02-01⁽⁴²⁾ في عدم احترام القواعد التقنية للإنتاج والتصميم وتشغيل الربط واستخدام شبكات النقل والتوزيع المذكورة على التوالي في المواد 28، 32، 40، 50، 57، و 81 من هذا القانون، وكذا القواعد التقنية التي تحدد الكيفيات التقنية والتجارية لتموين الزبائن والتي يحتويها دفتر شروط الامتياز طبقا لنص المادة 77 و الذي يتم إعداده عن طريق التنظيم، وكذا الواجبات المذكورة في دفتر الشروط أيضا طبقا لنص المادة 27 من القانون المذكور أعلاه، مثل قواعد النظافة والأمن وحماية البيئة وأخيرا القواعد الناتجة عن تطبيق قواعد المرفق العام المذكورة ضمن نص المادة 3 من القانون رقم 02-01⁽⁴³⁾.

أما في مجال المنافسة فالمرجع يعاقب مرتكبي الممارسات المقيدة للمنافسة و المتمثلة في الممارسات والأعمال المدبرة و الاتفاقيات الصريحة أو الضمنية عندما تهدف إلى عرقلة حرية المنافسة أو الحد منها أو الإخلال بها في السوق أو في جزأ جوهري منه، و هذا بموجب المادة 56 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة⁽⁴⁴⁾، وقد منح المشرع مجلس المنافسة السلطة الواسعة في تكييف هذه الممارسات و ذلك بناء على جملة من الاعتبارات حيث أكد المشرع في المادة 6 من نفس الأمر بالخصوص على أن تلك الممارسات تكون مقيدة للمنافسة عندما ترمي إلى: الحد من الدخول في السوق أو ممارسة النشاطات التجارية فيها، تقليص أو مراقبة الإنتاج أو منافذ التسويق أو الاستثمارات أو التطور التقني، اقتسام الأسواق أو مصادر التموين، عرقلة تحديد الأسواق حسب قواعد السوق بالتشجيع المصطنع لارتفاع الأسعار أو انخفاضها، تطبيق شروط غير متكافئة لنفس الخدمات اتجاه الشركاء التجاريين مما يحرمهم من منافع المنافسة.

⁴¹- قانون رقم 03-2000 مؤرخ في 5 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المطبقة على البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، ج. ر. ج. ج. عدد 48 صادر في 6 أوت 2000، معدل و متمم بموجب القانون رقم 06-02 مؤرخ في 26 ديسمبر 2006 يتضمن قانون المالية لسنة 2007، ج. ر. ج. ج. عدد 85 صادر في 27 ديسمبر 2006، معدل و متمم بموجب القانون رقم 14-10 مؤرخ في 30 ديسمبر 2014 يتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج. ر. ج. ج. عدد 78 صادر في 31 ديسمبر 2014.

⁴²- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁴³- قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، المرجع السابق.

⁴⁴- أنظر المادة 56 من الأمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدل و متمم، المرجع السابق.

ثانيا: مرونة الفعل المعنوي للمخالفات

إن الركن المعنوي ينقص في المخالفات الاقتصادية و أحيانا يكون منعدما في المخالفات الإدارية(45)، فإذا كان الخطأ المادي بمجرد وقوعه تتدخل الهيئة الإدارية المستقلة للعقاب فانعدام الإرادة في الشخص وقت وقوع الفعل ينفي المسؤولية الجنائية(46).

في مجال المخالفات الإدارية يغلب الاعتماد على مجرد الخطأ البسيط لقيام المخالفة، كمجرد الإخلال بقواعد حسن سير المهنة أو الأحكام التشريعية أو التنظيمية في مختلف المجالات، هذا إضافة إلى مجالات أخرى تفتح المجال و لو بصفة ضئيلة لهذه الفكرة كحالة التعسف في وضعية الهيمنة على السوق، حيث تنص المادة 6 على أنه " تحظر الممارسات التي ترمي"....، كذلك المادة 7 من الأمر 03-03 "يحظر كل تعسف ناتج عن وضعية هيمنة على السوق أو احتكار لها أو على جزء منها قصد..."، و المادة 11 التي تنص على "يحظر على كل مؤسسة التعسف إذا كان يخل"....، أخيرا المادة 12 من نفس الأمر و التي تنص على أنه " يحظر عرض الأسعار...إذا كانت هذه العروض تهدف إلى"....، إذن فاستعمال مصطلح "قصد" يؤكد نية المشرع في اشتراط ركن الخطأ، كذلك توجيه اعذر لصاحب الشأن بارتكابه مخالفة و منحه مهلة للتقويم دليل على وجود قصد جنائي(47)، إضافة إلى حالة العود التي تؤكد نية المتعامل السيئة(48).

الفرع الثالث: تكيف العقوبات الإدارية

يتعلق الأمر هنا بالتمييز بين العقوبات الإدارية بالمعنى الدقيق للمصطلح والعقوبات التأديبية، وهو تمييز من الصعب إعماله بسبب عناصر التقارب بينهما(49)، و تتمثل العقوبة التأديبية في القرار التأديبي الصادر عن السلطة المختصة تتضمن توقيع جزاء على من يثبت ارتكابه لفعل مؤثم و يخص موظفي الدولة خاصة، بالتالي فهي تستوجب وجود رابطة وظيفية بين المخالف و الدولة، تسمح للإدارة توقيع العقاب عليه، كلما تجاوز تنظيم وظيفته.

هذا على خلاف الهيئات الإدارية المستقلة التي لا تعاقب فقط العون الاقتصادي لارتكابه مخالفة، بل ردة الأعوان الاقتصاديين الآخرين من اقتراف مثل تلك الأفعال، ذلك أن نجاح الضبط الاقتصادي مرهون بمدى تحقيق هذه السلطة للغاية المحققة منها.

لا يوجد معيارا موحدًا ودقيقًا لتحديد طبيعة الجزاءات الموقعة من طرف السلطات الإدارية المستقلة، فتكييف العقوبات بالإدارية يمكن أن يتم على أساس المعيار العضوي، أما التأديبية فيتم على أساس وجود

⁴⁵- MOURGEON(J), « La répression administrative », LGDJ, Paris, 1967, p. 137.

⁴⁶- DELMAS-MARTY(M), TEITGEN-COLLY(C), op.cit, p. 37.

⁴⁷- أنظر المواد: 35، 39، 40 من القانون رقم 03-2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلوكية واللاسلكية، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁴⁸- أنظر المادة 148 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁴⁹- خرشي الهام، المرجع السابق، ص 307.

العلاقة السابقة، فقد كيف المشرع الجزائري العقوبات التي توقعها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بالتأديبية طبقاً لنص المادة 53 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة⁽⁵⁰⁾، عند الإخلال بالواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة من جانب الوسطاء في عمليات البورصة، وكذلك عند مخالفة هؤلاء للأحكام التشريعية والتنظيمية، و نفس الشيء بالنسبة للجنة المصرفية طبقاً لنص المادة 2/107 من الأمر رقم 11-03 المتعلق بالنقد والقرض⁽⁵¹⁾.

المطلب الثاني: أنواع العقوبات التي توقعها السلطات الإدارية المستقلة

تهدف العقوبة الإدارية لإعادة التوازن بين الفعل المرتكب و الإساءة إلى المجتمع، و يلاحظ أن العقوبات الموقعة من طرف سلطات الضبط في المجال الاقتصادي تتنوع ما بين عقوبات ذات طابع مالي وأخرى ذات طابع غير مالي.

الفرع الأول: العقوبات الاقتصادية (المالية)

تعرف العقوبة المالية بأنها تلك التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية، إذ تعتبر مبلغاً مالياً يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة، هذه العقوبات تمس مباشرة اقتصاد الشخص المقصر، وتنتزع من خزانته مبلغاً من المال مقابل الفعل الذي ارتكبه كالقانون الجزائري، غير أنه من ناحية القيمة فإن الاختلاف يظهر بين المجال الجزائري والمجال الاقتصادي، و تنصب هذه الأخيرة على الغرامات المالية أو المصادرة الإدارية⁽⁵²⁾.

إذا كانت الغرامة الجزائية محددة مسبقاً في قانون العقوبات بالحد الأقصى، فإن قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها، و هناك عدة معايير لتحديدتها منها:

المعيار الأول: يتعلق بتحديد قيمة الغرامة بالدينار، فالغرفة التأديبية والتحكيمية يمكنها طبقاً لقانون بورصة القيم المنقولة فرض غرامات يصل حدها الأقصى إلى 10 ملايين دينار⁽⁵³⁾، كما يمكن لمجلس المنافسة المعاقبة على الممارسات المقيدة للمنافسة إذا كان مرتكب المخالفة شخصاً طبيعياً أو معنوياً أو منظمة مهنية لا يملك رقم أعمال محدد، بمبلغ لا يتجاوز 3 ملايين دج، كما يعاقب بغرامة قدرها 2 مليون دج كل شخص طبيعي يساهم بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة أو في تنفيذها، كما يمكن أن يعاقب بغرامة تهديدية

⁵⁰ - مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁵¹ - قانون رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁵² - للتعلم أكثر انظر: مزهود حنان، "إستبعاد القاضي الجزائري لصالح هيئات إدارية تقليدية عن طريق المصالحة الجزائية"، ملتقى وطني حول أثر التحولات الاقتصادية على المنظومة القانونية الوطنية، أيام 30 نوفمبر و 01 ديسمبر، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2011، ص 274 .

⁵³ - نظر المادة 55 من مرسوم تشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل و متمم، المرجع السابق.

عن كل يوم تأخير في الدفع للغرامات المقررة و المقدرة بـ100000 دج، ضف إلى ذلك يمكن توقيع غرامة لا تتجاوز 500000 دج بالنسبة للمؤسسات التي تقدم معلومات خاطئة أو غير كاملة و بغرامة تهديدية تقدك بـ: 50000. دج عن كل يوم تأخير و ذلك طبقا لنصوص المواد من 56 إلى 59 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.

المعيار الثاني: يتعلق بمبلغ الغرامة بالنسبة لرقم الأعمال، إذ منح المشرع لجنة الإشراف على التأمينات فرض غرامة مالية ضد المتعاملين الذي يخالفون النصوص التشريعية المتعلقة بالمنافسة لا تتجاوز 10 بالمائة من مبلغ الصفقة و ذلك وفقا للمادة 248 مكرر 1 من الأمر رقم 95-07 المتعلق بالتأمينات⁽⁵⁴⁾، أما مجلس المنافسة فيمكنه المعاقبة على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة لا تفوق 12 بالمائة من رقم الأعمال و ذلك بمقتضى أحكام المادة 56 من الأمر المتعلق بالمنافسة⁽⁵⁵⁾، أما عملية التجميع التي تتجز دون ترخيص منه فيعاقب عليها بغرامة قد تصل إلى 7 بالمائة من رقم الأعمال من غير الرسوم المحققة في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة و ذلك بموجب المادة 61 من الأمر المتعلق بالمنافسة، أما إذا قبل مجلس المنافسة التجميع بشروط ولم تحترم، فيوقع المجلس عقوبة مالية قد تصل إلى 5 بالمائة من رقم الأعمال من غير الرسوم المحققة في الجزائر في آخر سنة مالية مختتمة و ذلك وفقا للمادة 62 من نفس الأمر⁽⁵⁶⁾.

المعيار الثالث: إمكانية الجمع بين المعيارين

في حالات أخرى قد يجمع المشرع بين المعيارين، و ذلك مثلا بالنسبة للجنة ضبط الكهرباء والغاز التي منحها إمكانية توقيع غرامة في حدود 3 بالمائة من رقم أعمال المتعامل مرتكب المخالفة دون أن يتجاوز مبلغ 5 ملايين دج، مع إمكانية رفعها إلى 5 بالمائة دون أن تتجاوز مبلغ 10 ملايين دج وذلك بموجب المادة 148 من القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات⁽⁵⁷⁾، كما قد يعتمد المشرع معيار يتعلق بقيمة رأس المال كما في المجال المصرفي أين تكون العقوبة مساوية على الأكثر لرأس المال الأدنى الذي يشترط توفيره بالنسبة للبنك أو المؤسسة المالية و ذلك بموجب المادة 114 من الأمر المتضمن قانون النقد و القرض⁽⁵⁸⁾.

⁵⁴- أمر رقم 95-07، مؤرخ في 25 جانفي 1995، يتعلق بالتأمينات، ج.ر.ج.ج. عدد 13 لسنة 1995، معدّل و متمم بالقانون رقم 06-04، مؤرخ في 20 فيفري 2006، ج.ر.ج.ج. عدد 15 لسنة 2006، متمم بالأمر رقم 10-01، مؤرخ في 26 أوت 2010، يتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2010، ج.ر.ج.ج. عدد 49 لسنة 2010.

⁵⁵- أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدّل و متمم، المرجع السابق.

⁵⁶- انظر المواد 61 و 62 من أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 جويلية 2003، يتعلق بالمنافسة، معدّل و متمم، المرجع السابق.

⁵⁷- أنظر المادة 148 من قانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، معدّل و متمم، المرجع السابق.

⁵⁸- قانون رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدّل و متمم، المرجع السابق.

الفرع الثاني: العقوبات غير المالية

تستطيع الإدارة فرض عقوبات أخرى غير مالية و تتمثل في الحرمان من بعض الحقوق والامتيازات، وإذا كانت العقوبات غير المالية السالبة أو المقيدة للحرية ترتبط بحكم الضرورة بالجزاء الجنائي فهي تستبعد من مجال العقوبة الإدارية إذ يحضر حرمان أو تقييد أي حرية أساسية في شكل عقوبة إدارية، وتعد العقوبات السالبة أو المقيدة للحقوق أسمى في وقعها من العقوبات المالية نظرا لمساسها بالشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية و تتمثل هذه الأخيرة في سحب أو إلغاء الترخيص و غلق المنشأة، و الحرمان من مزاوله المهنة والنشر⁽⁵⁹⁾، سنتاولها بالتفصيل فيما يلي:

أولا: العقوبات السالبة أو المضيقه للحقوق

تتمثل في العقوبات التي تتعلق بالنشاط المهني للشخص عموما:

قد تستهدف هذه العقوبات **التضييق من الحقوق**، وتتعلق في مثل هذه الحالات بالمنع من ممارسة بعض العمليات أو الحد من ممارسة النشاط أو التوقيف المؤقت لبعض المسيرين في المجال المصرفي مثلا، للجنة المصرفية حق منع ممارسة بعض العمليات أو الحد من ممارسة النشاط، أو أن تصدر قرارا بالتوقيف المؤقت لبعض المسيرين الذي يمكن أن يكون بين 3 أشهر و 3 سنوات مع تعيين قائم بالإدارة مؤقت أو عدم تعيينه وذلك وفقا للمادة 144 من الأمر رقم 03-11 المتعلق بالنقد و القرض⁽⁶⁰⁾ و كذا المادة 10 من النظام رقم 92-05 المتعلق بالشروط الواجبة التوفر في مؤسسي وممثلي البنوك والمؤسسات المالية⁽⁶¹⁾، وقد منح قانون التأمينات نفس الصلاحية للجنة الإشراف على التأمينات التي تملك التوقيف المؤقت لأحد أو عدة مسيرين مع تعيين وكيل متصرف مؤقت⁽⁶²⁾، كما تملك هذه اللجنة تقرير السحب الجزئي للاعتماد طبقا للمادة نفسها، كما مكن المشرع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة من خلال المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة من فرض عقوبات ضد الوسطاء في عمليات البورصة بواسطة الغرفة التأديبية والتحكيمية

⁵⁹ - محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية (الغرامة الإدارية- المصادرة الإدارية و دستوريته-سحب و إلغاء التراخيص- الغلق الإداري.....، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 135.

⁶⁰ - قانون رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁶¹ - نظام رقم 92-05، مؤرخ في 22 مارس 1992، يتعلق بالشروط الواجبة التوفر في مؤسسي وممثلي البنوك والمؤسسات المالية، ج.ر عدد 8، صادر بتاريخ 07 فيفري 1993.

⁶² - أنظر المادة 241 من الأمر رقم 95-07 يتعلق بالتأمينات المعدلة و المتممة بالمادة 47 من القانون رقم 06-04، مؤرخ في 20 فيفري 2006، يتعلق بالتأمينات، المرجع السابق.

تتمثل في المنع المؤقت لممارسة كل أو جزء من النشاط⁽⁶³⁾، كما مكن المشرع لجنة ضبط الكهرباء والغاز من السحب المؤقت لرخصة استغلال المنشآت لفترة لا تتجاوز سنة واحدة⁽⁶⁴⁾.

ثانيا: العقوبات السالبة أو المحرمة للحقوق

يتمثل هذه الأخيرة في إنهاء مهام مسيري المؤسسات المعنية طبقا لنص المادة 114/5 من قانون النقد والقرض⁽⁶⁵⁾، مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه، كما يمكن أن تستهدف العقوبة مباشرة المؤسسة المعنية أو الشخص المعنوي، وذلك من خلال سحب الاعتماد الذي تحصلت عليه من قبل، و تملك كل من اللجنة المصرفية هذه الصلاحية طبقا لنص المادة 114/6⁽⁶⁶⁾ من قانون النقد، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، حيث يمكن أن تمس العقوبة التي تصدرها هذه الأخيرة النشاط المهني للوسطاء من خلال الحظر النهائي للنشاط ككل وسحب الاعتماد طبقا لنص المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، كما مكن المشرع أيضا لجنة ضبط الكهرباء والغاز من أن تقرر السحب النهائي لرخصة الاستغلال في حالة التقصير الخطير⁽⁶⁷⁾، كما تملك سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية اقتراح توقيع عقوبة سحب الرخصة على وزير البريد و تكنولوجيايات الإعلام و الاتصال الذي يملك إصدار القرار بتوقيعها، في حالة عدم احترام صاحبها للالتزامات المفروضة في دفتر الشروط والمتعلقة بالشروع في إقامة الشبكات العمومية للمواصلات السلكية واللاسلكية واستغلالها وتوفير الخدمة الهاتفية، ففي هذه الحالة يجب إثبات عدم قدرة صاحب الرخصة على استغلالها فتمنح سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية صلاحية التعليق الفوري للرخصة في حالة انتهاك مقتضيات الدفاع الوطني والأمن العمومي، ولكن بما أن قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية لا يعرف فقط نظام الرخصة بل يعرف أيضا أنظمة أخرى مثل الاعتماد، الترخيص والتصريح البسيط.

تنص غالبية النصوص المنشئة على إعدار المستفيد من هذه الأنظمة للامتثال لتلك الشروط كإجراء وقائي كما نصت عليه المادة 35 في فقرتها الأولى من قانون البريد و المواصلات السلكية واللاسلكية⁽⁶⁸⁾، أو

⁶³- أنظر المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلق ببورصة القيم المنقولة، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁶⁴- أنظر المادة 149 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁶⁵- أنظر المادة 5/114 من قانون رقم 03-11، مؤرخ في 26 أوت 2003، يتعلق بالنقد والقرض، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁶⁶- و قد وقعت اللجنة المصرفية مثل هذه العقوبة على كل من بنك الخليفة، البنك التجاري والصناعي الجزائري BCIA (بنوك ومؤسسات مالية أخرى)، حيث تم سحب الاعتماد ومن ثم وقف النشاط المهني وتصفية البنك.

⁶⁷- أنظر المادة 149 من القانون رقم 02-01، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، معدل و متمم، المرجع السابق.

⁶⁸- بالنسبة لنظامي التصريح البسيط و الترخيص فتطبق بشأن المخالفات المتعلقة بهما العقوبات المنصوص عليها في المواد 35،36،37،38 من قانون رقم 2000-03 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، أما نظام

توجيه أوامر قبل أن تتدخل بواسطة العقوبات، لأن الغرض من السلطة العقابية الممنوحة للسلطات الإدارية المستقلة ليس العقاب في حد ذاته، وإنما الغرض الأول يتمثل في أداء فعال لوظيفة الضبط وتصحيح تصرفات الأعوان والمتدخلين وضمان احترام هؤلاء للقواعد المطبقة⁽⁶⁹⁾، أو البدء بتسليط عقوبات الإنذار والتوبيخ و التي صنفت كعقوبات ذات تأثير معنوي و التي نجدها مثلا في المجال المصرفي طبقا لنص المادة 114 من قانون النقد والقرض، و كذا في البورصة و ذلك في نص المادة 55 من المرسوم التشريعي رقم 93-10 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، و في مجال التأمينات طبقا لنص المادة 241 من الأمر 95-07 المتعلق بالتأمينات المعدلة والمتممة بالمادة 47 من القانون رقم 06-04 معدل و متمم لقانون التأمينات⁽⁷⁰⁾.

خاتمة

إذا كانت كل من وظيفة الضبط و تمكين الحقوق يمكن أن تؤدي من دون فرض للعقوبات، فمن دون شك وفي العديد من الحالات، فإن فعالية أداء هذه الوظيفة لن يكون إلا من خلال وسائل صارمة، ردية وقوية، ففعالية تدخلات السلطات الإدارية المستقلة مؤكدة من خلال تراكم الصلاحيات وتنوعها والتي مكنت منها هذه الأخيرة وهي بالإضافة إلى سلطات أخرى هناك سلطة فرض العقوبات، فقد أثبتت هذه السلطات فعالية تدخلاتها بواسطتها من خلال احترام المعنيين بهذه القواعد في القطاعات المختلفة و حتى الأفراد لها وذلك لثقتهم في هذه الهيئات لما تقدمه من ضمانات مفضلة لدى الجهاز الإداري الكلاسيكي أهمها الحياد، التخصص والخبرة والتقنية، بالرغم من النقائص الموجودة على هذه المستويات خاصة مستوى المحاكمة العادلة، بالإضافة إلى إحاطتها بمقتضيات القطاعات المركبة والمتطورة وإشراك هؤلاء في عملية وضعها.

فمن خلال معالجتنا لهذه الموضوع نستخلص جملة من النتائج أهمها:

-استحداث سياسة العقوبات الادارية في نظام الضبط الاقتصادي لم يكن بشكل اندفاعي بل كان نتيجة ظروف مختلفة منها ظاهرة ازالة التجريم و نقائص جمه تتعلق بعدم استجابة المحاكم لنوع القضايا وانعدام التخصص لدى القضاة، اذ أصبح طابعها اداري و مؤطرة بما يضمن الحق في محاكمة عادلة

الاعتماد و نظم الاستغلال الخاصة بالبريد مثل نظام التخصيص، و الترخيص والتصريح البسيط، فلم ينص المشرع على العقوبات التي توقع على من يخالف الالتزامات في مجالها و لو بالإحالة للعقوبات المقررة بشأن نظام الرخصة.

⁶⁹ قانون رقم 14-05 مؤرخ في 24 فيفري 2014، يتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج عدد 18، صادر في 30 مارس 2014، و الذي يلغي القانون رقم 01-10، مؤرخ في 3 جويلية 2001، يتضمن قانون المناجم، ج.ر.ج.ج عدد 35 صادر في 04 جويلية 2001، معدل و متمم بالأمر رقم 07-02، مؤرخ في 1 مارس 2007، ج.ر.ج.ج عدد 16، صادر في 07 مارس 2007.

⁷⁰ - قانون رقم 2000-03، مؤرخ في 03 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية واللاسلكية، معدل و متمم، المرجع السابق.

-نظرا لكون المجال الاقتصادي يهتم بالربح و المال تلعب العقوبات دورا فعالا في زجر الأعوان الاقتصاديين فهي تمس جيوبهم و أسمائهم التجارية و سمعتهم و مهنهم، الأمر الذي يجعلهم يفكرون ألف مرة قبل ارتكاب مثل تلك الممارسات أو العودة إليها.

-التجاذب في تحديد طبيعة السلطات الإدارية المستقلة بين هيئات إدارية أو قضائية و بمعايير مختلفة لنصل لنتيجة مفادها أنها بوليس إداري مهمته الحفاظ على توازن السوق و المتدخلين فيه، بتوقيع عقوبات هدفها الترهيب و الردع.

و من الانتقادات و الحلول التي نقترحها:

-رغم حساسية الوظيفة القمعية و خطورتها إلا أن المشرع الجزائري لم ينظمها بالشكل الذي يساهم في تفعيلها و قيامها بالدور الذي وضعت من أجله، لا من حيث الإجراءات و لا من حيث الضمانات، إذ لطالما اعتمد في سنه للنصوص القانونية على النقل الأعمى و الجزئي من التشريع الفرنسي دون تهيئة الظروف، لذلك على المشرع إعادة النظر فيها و تأطيرها بشكل أفضل.

-افتقاد الأجهزة الضبطية التي أسسها المشرع الجزائري للوسائل المادية و القانونية للكشف و القضاء على كل الممارسات المقيدة للمنافسة لتمسك الدولة دوما بسلطتها إذ كثيرا ما تقحم السلطة التنفيذية نفسها في عمل هذه الأجهزة الأمر الذي يعطلها، لذا على المشرع الجزائري منح الاستقلالية الفعلية لهذه الهيئات والحد من تدخل الدولة في مهامها.