

دور الهيئات الإدارية المستقلة في حماية المستهلك

حدري سمير: أستاذ مساعد كلية الحقوق جامعة بجاية

مقدمة:

العولمة هي نزح الحواجز أو الحدود الاقتصادية، بين الدول، وذلك عبر العالم، بهدف ضمان حرية سير كلّ عوامل الإنتاج.

وهذه الظاهرة لم تكن بعامل الصدفة وخاصة في بلدان العالم الثالث كالجناز، وذلك بتقليد القانون الليبرالي الغربي، إذ نلاحظ تغيرات دستورية، وإنسحابا للدولة في المجال الاقتصادي، واستقبال التنظيم القانوني الليبرالي، وذلك بإسترداد أحدث التكنولوجيات القانونية "المفتاح في اليد".

وقد صرّح أحد الكتاب قائلا: " يمكن تحديد شكل الثقافة والإقتصاد للأمم الأخرى، وذلك بإستدرا النظام القانوني الذي سيؤثر على التنظيم الإجتماعي كلّ، وبدون إحتلال الأراضي أو إستثمار رؤوس أموال في التطوير الإقتصادي والإجتماعي"¹.

وبالتالي ظاهرة العولمة مرفقة بإنتاج أحدث القواعد وكفاءتها تفرض كضرورة لإنضمام الدولة المعنية في إقتصاد معوم (Une économie mondialisée)، بدون حدود².

وبالنسبة للجناز، إلى جانب استرداد التقنيات "المفتاح في اليد"، تمّ وضع سياسة إزالة التنظيم وإنسحاب الدولة في المجال الإقتصادي لصالح السوق³.

وبعد ذلك نلاحظ وضع هيئات جديدة مأخوذة من النموذج الغربي وهي السلطات الإدارية المستقلة والمكلفة بمختلف الوظائف المتعلقة بوظيفة الضبط الإقتصادي في مرحلة إنتقالية. علما أنّ هذه الإصلاحات تستدعي ضرورة إنشاء هيئات مكلفة بالضبط ذات نموذج ليبرالي، وذلك بهدف تحقيق أحسن ضبط للإقتصاد الوطني وللسوق المالية من جهة، وحماية المستهلك من جهة أخرى⁴. فلذا نتساءل فيما يتمثل دور الهيئات الإدارية المستقلة في حماية المستهلك؟ وكيف يتجسّد ذلك في أرض الواقع؟.

I- سلطة الرقابة لهيئات الضبط وسيلة لحماية المستهلك:

¹ DELMAS-Marty.M., « La mondialisation du droit : chance et risque » DH, 1999, P46.

² ZOUAIMIA.R, Les autorités administratives indépendantes et la la régulation économique en Algérie, édition Houma, Alger, 2005, P05.

³ ZOUAIMIA.R, « Déréglementation et ineffectivité des normes en droit économiques Algérien », Revue Idara, N° 21, 2001, P126 et 127.

⁴ حدري سمير، "السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون الأعمال، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2006، ص22.

قصد حماية الإقتصاد الوطني من جهة، والمستهلك من جهة أخرى، استقرت أغلب التشريعات على إسناد سلطة الرقابة إلى هيئات مختصة، وهي السلطات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي. ولتحقيق هذه الغاية يستلزم الأمر رقابة معمقة لإحترام القوانين والأنظمة⁵. كما أنّ سلطة الرقابة والبحث تتسم باتساع مجال ممارستها، حيث تعرف السلطات الإدارية المستقلة تدخلا قبل نشوب نزاعات ومخالفات على مستوى السوق الإقتصادية والمالية، عن طريق التأكد من مدى توافر الشروط المطلوبة ومدى إحترام الإجراءات القانونية من طرف الأعوان الإقتصاديين لممارسة وإجاز عملية ما، بتعبير آخر تمارس السلطات الإدارية المستقلة رقابة سابقة، والمقصود بهذه الرقابة، مراقبة الراغبين في الإنضمام إلى المهنة، وتبرز مظاهر هذه الرقابة خاصة في التأكد والتحقق من استئفاء الشروط المطلوبة قانونا لدى هؤلاء الراغبين، قصد السماح لهم بالإنضمام إلى المهنة. وذلك بهدف تكريس حماية فعالة للمستهلك من خلال انتقاء أنجح الأعوان الإقتصاديين وتوافر كافة الشروط الضرورية لممارسة المهنة. وكذلك تمارس رقابة على السوق تتمثل مدى إحترام الأعوان الإقتصاديين للقوانين والأنظمة المنصوص عليها في المجال المخصص لهم بهدف حماية المستهلك.

1- الرقابة على الإلتحاق بالمهنة

إن كان مبدأ حرية التجارة والصناعة مكرّسا دستوريا⁶، إلا أنّه وضعت حدود بسبب تدخل السلطة العامة، وذلك في تنظيم بعض النشاطات الإقتصادية والمالية ذات طابع خاص، وذلك بفرضها لنظام الرخصة المسبقة والتي تأخذ شكل الإعتماد، الرخصة أو الترخيص الذي تمنحه بعض السلطات الإدارية المستقلة. في مجال البورصة، تمارس لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها نوعية من الرقابة على الإلتحاق بسوق القيم المنقولة، أما الثاني فيتمثل في الرقابة على الإلتحاق بمهنة الوسيط في عمليات البورصة⁷. في مجال الإتصالات، وضع القانون أنظمة مختلفة تتمثل في: نظام الرخصة - نظام الترخيص - نظام التصريح البسيط - نظام الإعتماد⁸.

وكل هذه الأنظمة المذكورة أعلاه تمنح من طرف سلطة ضبط البريد والمواصلات. في مجال الطاقة، يحدّد القانون بأنّ النشاطات المتعلقة بإنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتسويقها، ونقل الغاز وتوزيعه وتسويقه بواسطة القنوات، تمارس "في إطار المرفق العام" من طرف أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص. أما فيما يخص نشاطات إنتاج الكهرباء، فالقانون ينص على أنّها مفتوحة على المنافسة وذلك بإيجاز منشآت جديدة لإنتاج الكهرباء واستغلالها، لكن بشرط الحصول على رخصة للإستغلال والتي تمنح من طرف لجنة ضبط الكهرباء والغاز⁹. وهذه الأخيرة تنظر في طلبات الحصول على رخص الإستغلال بالإعتماد على عدّة مقاييس كالقدرات التقنية والإقتصادية والمالية، وكذل الخبرة المهنية لصاحب الطلب وصفة تنظيمه؛ إحترام قواعد حماية البيئة؛ سلامة وأمن شبكات الكهرباء، والمنشآت

⁵ -GUEDON M.J, Les Autorités Administratives Indépendantes, LGDJ, Paris, 1991, P109.

⁶ -أنظر المادة 37 من الدستور الجزائري سنة 1996.

⁷ -أنظر المواد 6،7،41، من المرسوم التشريعي رقم 93-10، مؤرخ في 23 ماي 1993، يتعلّق ببورصة القيم المنقولة، جريدة رسمية، عدد 34، صادرة في 23 ماي 1993، معذّل ومتمم.

⁸ - أنظر المواد 32، 39، 40، و 41 من القانون رقم 2000-03، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية والأسلكية، جريدة رسمية، عدد 48، الصادرة سنة 2000.

⁹ ZOUAIMIA.R, Les Autorités Administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, Op.cit, P67.

والتجهيزات المشتركة؛ الفعالية الطاقوية؛ طبيعة مصادر الطاقة الأولية؛ اختيار المواقع وحياسة الأراضي واستخدام الأملاك العمومية واحترام واجبات المرفق العام في مجال انتظام التموين بالكهرباء ونوعيته وكذا في مجال تموين الزبائن¹⁰. وما يمكن قوله أنّ هذه السلطات تعتمد على مقاييس وذلك بهدف تحقيق الغاية الإجتماعية أي حماية المستهلك وخاصة في نشاطات المرفق العام

2- مراقبة السوق:

إذ سلطات الضبط المستقلة تعمل على حماية المستهلك وذلك من خلال مراقبة السوق، ففي مجال البريد والمواصلات، يحدّد القانون رقم 03-2000، أنّ سلطة الضبط تتأكد من وجود خدمات ذات نوعية في ظروف موضوعية وشفافة وبدون تمييز في مناخ تنافس وفي إطار منافسة مشروعة ما بين الأعوان في السوق، وكذلك احترام التشريع والتنظيم المطبق في هذا المجال. وفي هذا الصدد تأهل سلطة الضبط لتسخير المتعاملين وموفري الخدمات وكلّ شخص معني بالأمر لتقديم كلّ وثيقة أو معلومة ضرورية للقيام بالإختصاصات المخوّلة لها في إطار القانون المذكور أعلاه.

كما تأهل سلطة الضبط للقيام بكل المراقبات التي تدخل في إطار صلاحياتها طبقاً لدفتر الشروط¹¹. أما في مجال المنافسة، فإنّ مجلس المنافسة حولت مهمة الضبط العام للنشاطات الإقتصادية كالإنتاج والتوزيع والخدمات ونشاط الإستراد، سواء كان بضبط السوق على أساس مبادئ حرية المنافسة والذي يشكل مبدأ من المبادئ المنشأة للإقتصاد الحر. وفي هذا الصدد، حوّلت له الرقابة على النشاطات أو التصرفات التي تعرقل السير الحسن لحرية المنافسة. إلّا أنّه أمام اتساع مجال تدخل السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الإقتصادية والمالية، فإنّ دورها لا يتوقف عند تنظيم السوق الإقتصادية والمالية أو رقابتها فقط بهدف حماية المستهلك، بل يتعدّى هذا الحدّ، حيث يتولى كذلك مهمة العقاب، أو ما يدعى بالسلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة.

II سلطة العقاب للهيئات الضبط وسيلة لحماية المستهلك

تحويل سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي يعبر عن هدف أساسي ألا وهو إزالة التجريم، فالعقوبات التي توقعها هذه الهيئات المستقلة تقلص من حجم التجريم الجنائي، مما يؤدي إلى الإنتقاص من دور القضاء في هذا المجال، إذن فظاهرة إزالة التجريم، تسمح بظهور طرق جديدة لقمع التصرفات غير المشروعة، وظهورها كان استجابة لهدف السياسة الجنائية، وفي الوقت نفسه تظهر هذه الظاهرة كأداة لخدمة الضبط الإقتصادي، وذلك بهدف حماية المستهلك.

1- سلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة في خدمة الضبط الإقتصادي وحماية المستهلك:

تعتبر سلطة العقاب المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي والمالي صيغة جديدة للضبط في إطار اقتصاد السوق في الوقت الحالي.

إنّ غاية سلطة العقاب لهذه الهيئات ليست الإزاحة التامة للقانون الجنائي في القطاعات المعقدة تقنيا كالاتصالات السلكية واللاسلكية، الكهرباء والغاز، المناجم، البورصة والمنافسة، إنّما هو في الحقيقة إعادة النظر في القمع الجنائي.

¹⁰ - أنظر المادة 13 من القانون 01-02، المؤرخ في 05 فيفري 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القوات، ج ر عدد 08، صادرة سنة 2002.

¹¹ - المادة 13 من القانون 03-2000، المؤرخ في 05 أوت 2000، يحدّد القواعد العامة المتعلقة.....، مرجع سابق.

فلذا يمكن القول، إنّ ضبط المجالات الاقتصادية غرضه إيجاد حلول غير مألوفة في القانون التقليدي، بالاعتماد على سلطة العقاب، إذ لا يمكن الفصل بين سلطة العقاب والضبط الاقتصادي، فالهيئات الإدارية المستقلة تتصدى مباشرة لكلّ خرق لقواعد القطاع المراد ضبطه بواسطة توقيع العقوبات فتسمح بعود التوازن¹². وبالتالي يظهر دور إزالة التحريم بواسطة الهيئات الإدارية المستقلة في ضبط قطاعات النشاط الاقتصادي والمالي¹³.

ومن هنا تظهر خصوصية الوظيفة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، فهي تكفل رقابة فعالة للقطاعات الاقتصادية والمالية وتسهل قمع أي مخالفة تقع. إنّ هذه الهيئات تعبّر على أنّها تستخلف القضاء في مجال الرقابة على الأعمال الاقتصادية وتكرّس فكرة القضاء الاقتصادي¹⁴، وفكرة القضاء الاقتصادي تسمح بالتقليص من تعسف السلطة وتعبّر عن فعالية هذه الأدوات الجديدة.

وفي مجال الاتصالات للجنة الضبط سلطة منح تراخيص أو تحضير نصوص تنظيمية في مجال اختصاصها، ونفس السلطة منحت لسلطة ضبط قطاع الطاقة، وكذلك قطاع المناجم.

إنّ جميع هذه الاختصاصات المخوّلة لهذه الهيئات تهدف إلى السير الحسن لهذه القطاعات، وهذا هو الدور الوقائي لسلطة العقاب المخوّلة للهيئات الإدارية المستقلة، لكن في حالة وقوع مخالفات فإنّ الآلة الوقائية لا تعدّ صالحة، ويجب عندئذ توقيع العقوبات، وبالتالي تظهر ضرورة وجود هذه السلطة أي سلطة العقاب.

ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة سلطة العقاب هي نوع من التحذير والتذكير للأعوان الآخرين بأنه توجد قواعد قانونية يجب احترامها، إنّ الدور البيداغوجي للهيئات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية، فهذه الهيئات لا تعاقب فقط لأنّ العون الاقتصادي ارتكب مخالفة، إنّها زيادة على ذلك تنتظر نتيجة أخرى وهي ردع الأعوان الاقتصاديين الآخرين من اقتراف مثل تلك الأفعال، إنّها تقدم عبرا للآخرين.

2- أنواع العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة

إنّ العقوبة تعبّر عن إعادة التوازن بين الفعل المرتكب والإساءة إلى المجتمع، وبالنظر إلى العقوبات التي توقعها الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي يلاحظ أنّها تمتاز بالشدّة، وأنّها تقترب من العقوبات الجزائية، إذ سبق أن رأينا ذلك من خلال الغاية الردعية لسلطة العقاب للهيئات الإدارية المستقلة، إنّها تهدف إلى استعادة النظام.

فلذا، توقع هذه الهيئات - غالبا - عقوبات مالية، أي بالنظر إلى المعيار الاقتصادي (أولاً)، غير أنّ هذه الهيئات يمكن لها أن توقع عقوبات غير مالية (ثانياً).

أولاً - العقوبات الاقتصادية (المالية):

¹² - FRISON-ROCHE M.A., « Le droit de la régulation », D, 2001, doc., p. 614.

¹³ - عيساوي عز الدين، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون فرع قانون الأعمال، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2005، ص 19.

¹⁴ - CHAMPAUD C., L'idée d'une magistrature économique, bilan de deux décennies, justice, N° 1, 1995, in SERVOIN F., Droit administratif de l'économie, PUG, Grenoble, 2001, p. 135.

العقوبة المالية هي تلك العقوبة التي تلحق الذمة المالية للشخص المخالف فهي تتلاقى مع الغرامة الجزائية، إذ تعتبر مبلغاً مالياً يدفع إلى الدولة عن طريق الخزينة العامة¹⁵.

هذه العقوبات تمس مباشرة اقتصاد الشخص المقصر، وتنتزع من خزائنه مبلغاً من المال مقابل الفعل الذي ارتكبه كالقانون الجزائي، غير أنه من ناحية القيمة فإن الاختلاف يظهر بين المجال الجزائي والمجال الاقتصادي، فإذا كانت الغرامة الجزائية محدّدة مسبقاً في قانون العقوبات بالحد الأقصى، فإن قانون الضبط يعرف معايير أخرى لحساب الغرامات التي يجب على المخالف دفعها.

ثانياً - العقوبات غير المالية:

إنّ الاستعمال المفرط للعقوبات المالية ينقص بالمقابل من العقوبات الأخرى رغم أننا نجد عقوبات تمس الجانب المهني للنشاط، وعقوبات معنوية.

فإذا علمنا أنّ مجلس المنافسة لا يمارس نشاطه على قطاع معين، فهو يراقب كلّ نشاطات الإنتاج والتوزيع والخدمات، ولا يرتبط بالأعوان الاقتصاديين بعلاقات سابقة، وبالتالي فلا يمكن أن نتصور أنه يصدر عقوبات كسحب الترخيص أو سحب الاعتماد... غير أنّ الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى ترتبط بالأعوان المخاطبين بعلاقات سابقة ضمن أنظمة مختلفة، وبالتالي فإنّ هذه الهيئات تسلط عقوبات على هؤلاء الأعوان وتمس نشاطهم المهني.

فيمكن للجنة المصرفية أن تقوم بمنع ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحدّ من ممارسة النشاط، ويمكن لها أن تقوم بسحب الاعتماد وحتى توقيف مؤقت لمسير أو أكثر مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه وإنهاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتاً أو عدم تعيينه⁽¹⁶⁾.

وبإمكان لجنة ضبط الكهرباء والغاز أن تسحب مؤقتاً رخصة استغلال المنشآت لفترة لا تتجاوز سنة واحدة، كما يمكنها سحب رخصة الاستغلال نهائياً، أو اتخاذ تدابير تحفظية إذا اقتضى الأمر. وزيادة على ذلك فإنّ هذه اللجنة أعطيت لها صلاحية تحديد عقوبات إدارية عن عدم احترام القواعد أو المعايير، وكذلك التعويضات الواجب دفعها للمستهلكين.

خاتمة:

¹⁵ - تنص المادة 114 فقرة أحيرة من الأمر رقم 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003، المتعلق بالنقد والقرض، مرجع سابق، على ما يلي: «... وتقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الموافقة»؛ وتنص المادة 71 من الأمر رقم 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، مرجع سابق، على ما يلي: «تحصل مبالغ الغرامات... بوصفها ديونا مستحقة للدولة»؛ أما في مجال البورصة فإن المواد 55، 64 من المرسوم التشريعي رقم 93-10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المعدّل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، مرجع سابق، تقضي على الدولة أنّ الغرامة تدفع إلى صندوق الضمان، انظر في هذه النقطة:

- BUISSON J., « Sur le recouvrement des sanctions pécuniaires infligées par une A.A.I », R.F.D.A, N° 4, 1991, p. 633 et 634.

¹⁶ - قد سبق للجنة المصرفية أن وقعت هذه العقوبات ضد بنك الخليفة والبنك التجاري والصناعي الجزائري.

يكمن دور الهيئات الإدارية المستقلة في حماية المستهلك من خلال الغاية الوقائية، أي بإستصدار مجموعة من التنظيمات أو تحضير نصوص تنظيمية في مجال إختصاصها وذلك بهدف السير الحسن لهذه القطاعات والهر على حماية المستهلك، وهذا هو الدور الوقائي، إلا أنه في حالة وقوع مخالفات فإن الآلة الوقائية لا تعدّ صالحة، ويجب عندئذ توقيع العقوبات، وبالتالي تظهر ضرورة وجود هذه السلطة أي سلطة العقاب.

وذهب مجلس الدواة الفرنسي في إحدى قراراته أبعد من ذلك حيث أقرّ بإلغاء قرار صادر عن هيئة ضبط المواصفات الفرنسية لأنّ هذه الأخيرة توضّح للمتعاملين الإقتصاديين في وضعية مجهلون قواعد تقنين الإستهلاك¹⁷. وهذا دليل قاطع حيث أنّ على السلطات الإدارية المستقلّة أن تجتهد للتوفيق بين الغايتين الإقتصادية والإجتماعية.

¹⁷ BAZEX.M et BLAZY. S., "Autorités de régulation: Les Autorités de régulation ne doivent pas créer des situations contraires en droit de consommation", JCP, fascicule N° 75, Janvier 2004.