

مقاربة مفاهيمية لنظرية الجزاءات الإدارية في الجزائر

د/ محمد بن الأخضر

benlakhdar66@gmail.com

كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة زيان عاشور – الجلفة

أ/ يعقوب بن ساحة

bensahayagoub@gmail.com

كلية الحقوق والعلوم السياسية – جامعة غرداية

الملخص :

يكتسي الضبط الإداري أهمية بالغة بما له من سلطة عامة في حماية النظام العام في الدولة ، و المتمثلة في العناصر التقليدية الثلاث :الأمن العام ،الصحة والسكينة العامة، كذلك بالإضافة للعنصرين الحديثين و هما: الآداب العامة و جمال الرونق،و للحفاظ على النظام العام و جب على السلطة الإدارية توقيع جزاءات إدارية للحد من محاولة مخالفة القوانين أو اللوائح الضبطية.

لدى يعد الجزاء الإداري أحد الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها، و يكتسي هذا الجزاء بالضرورة طبيعة جزائية، أي غايته العقاب لمخالفة نص قانوني أو تنظيمي معمول به،ويكون هذا الجزاء في شكل قرار إداري منفرد صادر من جهة الإدارة المختصة أي يصدر من جهة غير جهة قضائية.

ولقد وضع المشرع قيودا على الإدارة أثناء ممارسة سلطتها والتي هي في الحقيقة ضوابط إدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية والمتمثلة في الرقابة الذاتية على قراراتها وكذلك إتباع شروط شكلية وإجرائية وموضوعية، وكل هذا من أجل ضمان عدم تعسف الإدارة أثناء إصدارها للجزاءات الإدارية.

الكلمات المفتاحية : الإدارة ، الضبط الإداري ، الجزاء الإداري .

Résumé :

La police administrative est d'une importance primordiale, vu son autorité dans la protection de l'ordre public dans le pays. La flexibilité de l'ordre public a

poussé à son développement à travers ses relations avec les habitudes et coutumes de la société et les règles similaires imposées par la justice administrative. De ce fait, les éléments de l'ordre public sont étendus sans la limite des trois éléments traditionnels (la sécurité publique, la santé et la tranquillité générale), mais aussi d'autres champs comme la littérature générale et la beauté et l'art du paysage.

Ce développement a une réflexion sur l'autorité de police administrative, vu ses organismes qui se multiplient sur le niveau central et local, ensuite, la spécialisation qui a donné naissance à de nouveaux organismes de police comme les autorités de police économique, ainsi le législateur a approvisionné ces organismes avec une variété de moyens juridiques, matériels et humains, en ligne avec leur rôle dans la protection de l'ordre public.

Mots-clés: administration, La police administrative, sanction administrative.

مقدمة :

يعتبر الجزاء الإداري يعد أحد الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها في مجال الضبط الإداري ، وهو شأنه شأن أي جزء آخر له بالضرورة طبيعة جزائية، أي غايته العقاب على التقصير في أداء إلزام أو مخالفة نص قانوني أو تنظيمي معمول به ، ويكون هذا الجزء عبارة على قرار إداري منفرد صادر من جهة الإدارة صاحبة هذا الإمتياز، أي يصدر من جهة غير جهة قضائية، وهذا ما أدى في بداية الأمر إلى عدم تقبل هذه الفكرة من طرف بعض الفقهاء من خلال نظرهم إليه على أساس أنه يمس بأحد المبادئ الأساسية إلى الدولة الحديثة ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة (التنفيذية و التشريعية و القضائية).

و لقد وضع المشرع الجزائري قيود على الإدارة أثناء ممارسة سلطتها والتي هي في الحقيقة عبارة عن ضمانات إدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية والمتمثلة في الرقابة الذاتية على قراراتها و كذلك ضمانات شكلية وإجرائية وأخرى موضوعية، وبما أن الجزاء الإداري هو قرار إداري فهو غير محصن من الرقابة القضائية و التي تعتبر هي الحامي الأصيل والتقليدي لمصالح وحقوق الأفراد وذلك بإلغائه عن طريق دعوى الإلغاء في حالة وجود عيب من العيوب التي تشوبه.

ومن هنا سوف نحاول التطرق للموضوع من خلال التعرف على مفهوم الجزاءات الإدارية كمبحث أول وفي المبحث الثاني نتطرق إلى الأساس القانوني الذي يضمن مشروعية تسليط الجزاء الإداري .

المبحث الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية

نادى بعض فقهاء القانون الإداري إلى استبدال العقوبة الجنائية بأخرى إدارية، لاسيما المقررة منها لحماية مصالح اجتماعية لا تستدعي مواجهتها بجزاء جنائي، حيث يكفي حمايتها أن يقرر المشرع لذلك جزاء إداريا و ينتج عن الجزاء الإداري إنعكاسات تجعلنا نتفادى سلبات الجزاء الجنائي من حيث المساس بسمعة المعاقب وحتى عائلته على السواء في جرائم لا تشكل فيها نية إجرامية آثمة لدى مرتكبها.²²⁹ إذ تتميز العقوبة الإدارية في أحد مظاهرها و في حالات معينة بكونها بديلا للعقوبة الجنائية لأسباب و أهداف يقدرها المشرع عند رسمه و تبنيه سياسة تشريعية معينة في مجال التجريم و العقاب، ومنه يمكن القول كذلك أن الجزاء الإداري أصبح يمثل طريقا بديلا للدعوى القضائية بوجه عام وللدعوى الجزائية بوجه خاص، لأن السلطات الإدارية العامة والخاصة أصبحت في القانون المقارن تمارس صلاحيات هي في الأصل من مهام القضاء المختص بتوقيع الجزاء المدني والجنائي على مخالفة قواعد القانون والتنظيم.²³⁰ و من خلال كل ما ذكر سوف نتطرق في هذا المبحث إلى نشأة و تعريف الجزاءات الإدارية كمطلب أول وكمطلب ثان سنتناول خصائص الجزاءات الإدارية و كيفية تمييزها عن بعض العقوبات المشابهة لها

المطلب الأول : نشأة و تعريف الجزاءات الإدارية

لقد أصبحت الجزاءات الإدارية في بعض الدول تشكل تشريعات مستقلة تسمح للسلطات الإدارية بمنافسة السلطة القضائية في توقيع الجزاء بدون اعتبار هذا التنافس مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات، و يرجع سر ازدهار الجزاءات الإدارية إلى كونها تعبر في حقيقة الأمر عن فكرتين أساسيتين متكاملتين وهما فكرة التخلي تدريجيا عن حتمية اللجوء إلى القضاء لفض بعض النزاعات، و الفكرة الثانية هي الحد من احتكار القاضي الجزائي لتوقيع العقاب.

و في هذا المطلب سنتعرف على نشأة الجزاء الإداري و التطرق لأهم مراحل تطوره ، وهذا في الفرع الأول أما في الفرع الثاني فسوف نذكر أهم التعاريف التي توصل إليها الفقه.

الفرع الأول: نشأة و تطورالجزاء الإداري

²²⁹ أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، دار الجامعة الجديدة، مصر، سنة 1996، ص341.

²³⁰ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الجزء الاول ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية- مصر ، سنة 2000، ص30.

يعتبر القانون الألماني من أول القوانين التي استعانت بنظام الجزاءات الإدارية، كبديل للجزاءات الجنائية التقليدية ، ولقد صدر أول قانون خاص بهذا النوع من العقوبات سنة 1949 ، واقتصر تطبيقه فقط على انتهاك بعض القواعد المنظمة للحياة الاقتصادية في ألمانيا.²³¹

و لقد مرت الجزاءات الإدارية بعدة مراحل لتطورها، ففي بداية الأمر كان اللجوء إليها يكون في أضيق الحدود واقتصر على الجزاءات المالية فقط، وظلت محل جدل قانوني، وحتى بداية الأربعينات، لم يكن الفقه يتقبل أن تتسع تلك الظاهرة، إلى حد الاعتراف بسلطة توقيع جزاءات أخرى رادعة تشاطرها من خلالها القضاء اختصاصه الأصيل وهو ما قد يمثل انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات ولكن ما لبث أن عادت الجزاءات الإدارية إلى الظهور عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية، و بعد التطور القانوني الملاحظ في تلك الفترة و نضج فكرة الجزاءات الإدارية و التي لم تصل إلى تلك المرحلة بسهولة و وضوح من أول وهلة و إنما كان نتاج تطور نشاط الإدارة ، من مرحلة النشاط التقليدي في ظل الدولة الحارسة ، ثم انتقل وتطور نشاطها في ظل الدولة المتدخلة ، فكان متجانسا مع تطور دور الدولة ، لدى وجب توضيحه فيما يلي:²³²

أولاً:الجزاء الإداري في ظل الاتجاه التقليدي:

إلى غاية فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية كان الفقه يركز على أن الجزاءات الإدارية بوجه عام على أنها جزاءات تأديبية و تعاقدية ، معتمدا على خصوصية الرابطة بين الإدارة و الأفراد الخاضعين لها متخذاً مبرراً لقبولها،ومعتبراً في نفس الأمر أن أولئك الأفراد القابلين الدخول مع الإدارة في علاقة قانونية سواء كانت وظيفة أو عقد بينهما، أنه يمثل مبرراً لمشروعيتها.

إن الفقه في تلك الحقبة الزمنية لم يكن يريد إتساع نطاق الجزاءات الإدارية لتصبح بذلك الإدارة تزامم القضاء في اختصاصه الأصيل ألا و هو فرض العقاب أو الجزاء ، و من مبررات هذا الموقف الفقهي هو أن اتساع دائرة الجزاءات الإدارية يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، وكذلك الإزدواجية التي امتلكتها الإدارة بموجب هذا التوسع ، والذي يؤدي إلى انتهاك حرية و حقوق الأفراد من الإدارة في هذه الحالة حكماً و خصماً في نفس الوقت.

ثانياً: الجزاء الإداري في ظل تطور دور الدولة:

²³¹أمين مصطفى محمد، المرجع السابق ذكره ، ص80.

²³²محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الجزء الثاني ، دار الجديدة للنشر، الإسكندرية مصر، سنة 2008 ص87.

بعد الحرب العالمية الثانية و الآثار الناجمة عن ذلك في جميع الأصعدة و خاصة الإقتصادية و الإجتماعية التي فرضت نفسها قوانين تلك الفترة ، و بظهور النظريات الفقهية الإجتماعية التي كانت تنادي بتدخل الدولة ولكن بشكل إيجابي للحد من الوتيرة الرهيبة لموجة الرأس مال المتعطش، و ما ينتج عنها من اعتداء على الحقوق و الحريات ، وذلك في توسيع و تنظيم تدخل أجهزة الدولة الإدارية. وبذلك صدرت عدة تشريعات إقتصادية و ضريبية كانت تعطي للإدارة الحق في سلطة توقيع الجزاء الإداري على بعض المخالفات ، ويقصد من ورائها تحقيق الأمن الإقتصادي و كانت هذه الجزاءات الإدارية متنوعة و تكون في شكل غرامة إدارية أو غلق المنشأة أو وقف النشاط أو إلغاء ترخيص ، و في الفترة الممتدة بين الستينات إلى السبعينات عرفت الجزاءات الإدارية تجديدا ، و كانت الإنطلاقة و الإزدهار المعاصر من فرنسا و ذلك في التطور الجديد لتنظيم الدولة الذي أنشأ و أسس لظهور الأول للسلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الثاني: تعريف الجزاءات الإدارية

لقد ظهرت فكرة الجزاء الإداري كنوع جديد من الجزاء إضافة للجزاء الجنائي ، حيث أنها تنوعت وبدأت في التطور في النصف الثاني من القرن العشرين و بتحديد بعد نهاية الحرب العالمية الثانية ، و إن أحدث تعريف للجزاء الإداري كان في المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية للقانون و العقوبات و المنعقد في مدينة فيينا سنة 1989 و الذي أقر أن الجزاء الإداري هو تلك التدابير ذات الطابع الجزائي والصادر عن سلطة إدارية²³³

إن العقوبات الإدارية العامة أو بمعنى أدق الجزاءات الإدارية أصبحت وسيلة جديدة تساعد الإدارة لضبط الأفراد من أجل تطبيق القواعد القانونية ، فالجزاءات الإدارية كأى عقوبة أو جزاء لها طبيعة زجرية بصفة أساسية وهي بهذا المعنى كون موضوعها فرض عقوبة على مخالفة عدم التزام بالقواعد القانونية و التنظيمية ، وأهم ما يميز الجزاءات الإدارية بوصفها جزاء إداريا، أنها تصدر من جهة غير قضائية أي إدارية .

و من أهم تعاريف الفقهية التي تطرقت للجزاءات الإدارية كالتالي :

لقد عرف الأستاذ **F.MODERNE** الجزاءات الإدارية كما يلي :

« La dépenalisation est. conçue d'avantage comme une méthodologie de substitution des peines quecome la suppression d'incriminations anciennes .La machine pénale engorgée par des délits mineurs, est ici relayée par l'appareil

²³³ محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، الإسكندرية- مصر ، سنة 2006، ص:65.

administratif jugé plus performant. S'est développée ainsi une branche du droit répressif . dénommée par les pénalistes (droit administratif pénal) »²³⁴

و ما يظهر على هذا التعريف أن الأستاذ **F.MODERNE** اعتمد على ظاهرة الحد من العقاب، أي الإبقاء على تجريم سلوك معين ولكن مع تخفيف العقوبة الخاصة به ، فيصبح من قبيل الفعل الاستثنائي الأكثر اعتدالا.²³⁵

أما الأستاذ أمين مصطفى محمد فعرف الجزاءات الإدارية بأنها: تلك الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة، وهي بصدد ممارستها- بشكل عام- لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح.²³⁶

و يرى الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة بأن الجزاء الإداري : هو قرار إداري فردي و ذو طبيعة عقابية جراء مخالفة إلتزامات قانونية و تنظيمية . أو تعتبر كذلك قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل و الإجراءات المقررة قانونا و غايتها ضبط الأنشطة الفردية و هذا بما يحقق المصلحة العامة.²³⁷

و يعرفها كذلك الأستاذ محمد سعد فودة بأنها تلك العقوبة ذات الخاصية العقابية و التي توقعها سلطة إدارية عادية أو مستقلة (كالهيئات الإدارية المستقلة) بواسطة إجراءات إدارية معينة و هي بصدد ممارستها لسلطاتها العامة تجاه الأفراد و هذا بغض النظر عن هويتهم الوظيفية و هذا كله بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين و اللوائح التنظيمية²³⁸

و من خلال ما سبق ذكره يتضح لنا بأن الجزاء الإداري في مجال الضبط هو قرار إداري ذو طابع عقابي و يصدر من جهة غير قضائية ، ونقصد هنا الإدارة ، و ذلك بهدف الحد من مخالفة القوانين و اللوائح التنظيمية.

²³⁴ MODERNE F., « Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé », In Mélange, CHAPUS R., Droit administratif, Montchrestien, 1992, Paris, p. 412 ; Voir aussi, DECOCQ .E, « La dépenalisation du droit de la concurrence », RJC, N° spécial, (Où en est la dépenalisation dans la vie des affaires), N° 11, Novembre, 2001, p 8

²³⁵ الشوا محمد سامي، القانون الإداري الجزائري ، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة - مصر، سنة 1996، ص 16.

²³⁶ أمين مصطفى محمد، المرجع السابق الذكر، ص: 227.

²³⁷ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، سنة 2008، ص 12.

²³⁸ محمد سعد فودة ، المرجع السابق ذكره ، ص 66-67

من خلال ما تقدم ذكره نستنتج أن هناك علاقة طردية بين الجزاءات الإدارية و الضبط الإداري ، حيث تعتبر هذه الأخيرة من النظام العام²³⁹، التي يجب على الدولة حمايتها ، فهي ضرورة لازمة لاستمرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، بحيث تستوجب أي مخالفة للوائح الضبط الإداري جزاء إداري يتناسب وحجم المخالفة المرتكبة. وكذلك فإن كلاهما يستهدفان الحماية والمحافظة على النظام العام، كلاهما يمسان بحريات وحقوق الأفراد فالجزاءات الإدارية ذات صفة ردعية تواجه بها الفعل المخالف بغرض زجر وردع مقترفها على أن يأتي بمثلها، و في نفس الوقت يمثل الضبط الإداري تقييدا للنشاط الخاص من خلال فرض القيود والضوابط على ممارسة الأفراد لحرياتهم ونشاطاتهم بهدف حماية النظام العام .

و من ثم فإن فيصل التفرقة بين الجزاءات الإدارية و تدابير الضبط الإداري تكمن في الغاية المبتغاة من كل منهما ، فإذا كانت تلك الغاية ردع المخالف وزجر غيره أصبحنا هنا في إطار الجزاء الإداري ، في حين أنه إذا كان القصد من الإجراء توقي ارتكاب مخالفة على وشك الوقوع دخل هذا الإجراء في نطاق تدابير الضبط الإداري.

و منه نستطيع أن نقول أن تدابير الضبط الإداري هو إجراء وقائي أوقلي أي يكون قبل حدوث الخطأ، بينما في الجزاء الإداري فهو إجراء عقابي أو بعدي ، أي بعد ارتكاب الخطأ .

المطلب الثاني : خصائص الجزاءات الإدارية و تمييزه عن بعض العقوبات المشابهة

إن الخصائص التي يتمتع بها هذا النوع من الجزاء هي ثلاث، أنه يصدر من هيئة إدارية و ذو طبيعة ردعية و يتصف بالعمومية.

أولاً- الجزاءات الإدارية توقعها سلطة إدارية عامة : إن هذه الخاصية تعتبر من أهم الخصائص التي يتمتع بها الجزاء الإداري لأنها تميز بينها وبين الجزاءات الجنائية.

ويتفق معظم الفقهاء على أن من أبرز خصائص الجزاء الجنائي من الناحية العضوية هو إسناد إختصاص توقيعه إلى السلطة القضائية و هو ما يميز الجزاء الإداري من نظيره الجنائي حيث أن الجهة المختصة هي الجهة الإدارية وهو ما يعد من أدق مظاهر التفرقة بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي لأن الأول من اختصاص الإدارة ومن أعمالها بينما الثاني من اختصاص القضاء وفي هذا الصدد يجب أن لا يغفل علينا، على أن تحديد إرادة الجهة المصدرة

²³⁹ محمد جمال عثمان جبريل ، الترخيص الإداري (دراسة مقارنة) ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون ، كلية الحقوق جامعة عين شمس ، مصر، سنة 1992 ، ص 368.

¹³ كنعان نواف ، القانون الإداري ، الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان-الأردن، ص 264.

للجزاء كمعيار لمعرفة صفته ، وهي مسألة تعتمد على العلم ، لاسيما إذا كانت الجهة من أشخاص القانون العام، أو الأجهزة التابعة لها من عدمه وكذلك التأكد من أن الجزاء يدخل ضمن نطاق إمتيازات السلطة العامة.²⁴⁰

ثانيا- الجزاءات الإدارية ذات طبيعة ردعية (زجرية) :

و في هذه الخاصية يلاحظ أن الجزاء الإداري يتداخل مع الجزاء الجنائي لأن كليهما له خاصية الردع والزجر الذي يقع على كل سلوك آثم أو إجرامي كما أن السلوك الموجب لكلاهما هو نتاج اعتداء على مصلحة يحميها القانون وهذا بغض النظر عن طبيعتها، وليس بالضرورة أن تكون المصلحة الواقعة عليها الاعتداء إدارية فالعبرة بوقوع الاعتداء على مصلحة إقتضت أهميتها فينظر المشرع إلى حد يستوجب حمايتها أيا كان صاحب تلك المصلحة، فمثلا سحب رخصة القيادة إداريا بسبب القيادة في حالة السكر يمثل جزاء عن فعله مرتكبه مصلحة جدية بالاعتبار تتمثل في حق مستعملي الطرق العمومية، فالملاحظ هنا أن المصلحة الإدارية ليست محل اعتبار ورغم ذلك يبقى الجزاء إداريا.²⁴¹

وعليه فإن الجزاء الإداري يتميز بالنزعة الردعية حتى يتضمن تطبيقه التزاما لأفراد باحترام أحكامه، وإلا ما الفائدة والعبرة من فرض الجزاء إذا لم يتمتع بخاصية الردع والزجر وهو ما يستلزم خضوع الجزاء الإداري لذات المبادئ العقابية التي يخضع لها الجزاء الجنائي عموما سواء ما تعلق منها بشرعيتها الموضوعية.²⁴² أو كان القصد منه ضمان مشروعيتها الإجرائية مثل مبدأ الشرعية وشخصية الجزاء وغيرها، ولعل هذا ما كان يقصده المجلس الدستوري الفرنسي عندما أشار إلى ضرورة إخضاع الجزاء الإداري لتلك المبادئ بقوله: "..... أن هذه المبادئ لا تتعلق فحسب بالعقوبات التي يحكم بها القضاء الجنائي وإنما يستلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذو طبيعة ردعية حتى لو عهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية".

ثالثا- عمومية الجزاءات الإدارية من حيث التطبيق :

²⁴⁰ مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الإداري ، دار النشر الجديدة ، الإسكندرية- مصر ، الطبعة الأولى ، سنة: 1990 ، ص 601.

²⁴¹ محمود حلمي ، موجز مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، الطبعة الأولى ، سنة: 1978 ، ص 95.

²⁴² الشوا محمد سامي، المرجع السابق ، ص 91 .

إن الجزاء الإداري يتصف بالعمومية أي أنه لا يقتصر على فئة معينة من المواطنين، وإنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الأفراد الذين يخالفون النص القانوني والمتخاطبين به، أو القرار المتعلق بهم بحيث لا يتوقف توقيعه على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بالأفراد الخاضعين لها.²⁴³

بعدما تعرفنا إلى أهم معالم الجزاءات الإدارية و أنه يراد المقصود بها، أنها تلك الجزاءات ذات الخاصية العقابية والتي توقعها سلطات إدارية تقليدية وهي بصدد ممارستها لسلطانها العامة تجاه الأفراد أو سلطات إدارية مستقلة، وهذا بغض النظر عن هويتهم الوظيفية أو التعاقدية، باعتبارها الطريقة الأصلية لردع وزجر أي خرق للقوانين واللوائح.²⁴⁴

وبناء على هذه الخصائص فإنه قد توجب علينا معرفة آلية تساعدنا على التمييز بين الجزاءات الإدارية وغيرها من الجزاءات والعقوبات الأخرى المشابهة لها والتي قد تتداخل وتتشابه معها في عدة مجالات.

أولاً- التمييز بين الجزاءات الإدارية و العقوبة الجنائية

تشترك الجزاءات الإدارية والجنائية في صفة العمومية حيث توقع كل منهما على من يخالف القانون و اللوائح بوجه عام ، واستنادا إلى هذا التشابه ما بين العقوبتين الإدارية والجنائية ، فيما يتعلق باشتراكهما في صفة العمومية، فقد نادى بعض فقهاء القانون الإداري إلى استبدال العقوبة الجنائية بأخرى إدارية، و بالأخص التي يراد منها حماية مصالح اجتماعية لا تستدعي مواجهتها بجزاء جنائي حيث يكفي حمايتها أن يقرر المشرع لذلك جزاء إداري فقط و قد ينتج عن هذا الجزاء الإداري من تفاد لسلبات الجزاء الجنائي و خاصة من ناحية المساس بسمعة الشخص المراد معاقبته وحتى عائلته بالسوء في جرائم لا تشكل نية إجرامية آثمة لدى مرتكبها .²⁴⁵

ثانياً- التمييز بين الجزاءات الإدارية و العقوبة التأديبية

إن الجزاءات التأديبية لا تطبق إلا داخل مجموعة محددة و هذا بهدف ضمان احترام القواعد المنظمة لتلك المجموعة، فلا تطبق تلك الجزاءات على جميع المواطنين بغض النظر عن هويتهم وظيفية، ومن هنا فإن توقيع العقوبة التأديبية يقتضي وجود رابطة وظيفية بين المخالف و الهيئة المصدرة لهذه العقوبة ، و التي تخول لها الحق في توقيع العقاب عليه، متى تجاوز مقتضيات واجبه الوظيفي.

²⁴³ محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 82 - 83.

²⁴⁴ فيصل نسيغة ، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري ، اطروحة دكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012، ص 155.

²⁴⁵ أمين مصطفى محمد، المرجع السابق ، ص 341.

إن أوجه التقارب بين الجزاءين يتمثل في الغاية والصفة، فغاية العقوبة أو الجزاء التأديبي هو الردع و الزجر وإن كانت مفاهيم الردع في الجزاء الإداري أوسع نطاقاً من الجزاء التأديبي وأما أوجه الاختلاف بينهما فتتمثل في أن العقوبة التأديبية لا تهدد إلا طائفة من الأفراد والذين هم إما على علاقة تعاقدية أو غير ذلك أما الجزاءات الإدارية على عكس ذلك.²⁴⁶

ثالثاً- التمييز بين الجزاءات الإدارية و العقوبة التعاقدية

إن الإدارة أو المصلحة المتعاقدة تتمتع بامتيازات السلطة العامة ، الأمر الذي يخولها سلطات و صلاحيات الهدف من خلالها حسن تسيير و تنفيذ الصفقات العمومية وفق الشروط و الآجال القانونية المتفق عليها مسبقاً و هذا تحقيقاً للمصلحة العامة ، ومن خلال السلطات الممنوحة للإدارة تستطيع هذه الأخيرة توقيع جزاءات في مجال إختصاصها و هذا وفق ما يسمح به القانون في حالة الإخلال بأحد بنود العقد ، وقد تأخذ هذه الجزاءات عدة صور ، ومن أهمها الجزاءات المالية أو غير المالية المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي.²⁴⁷

وبالتالي بإمكان الإدارة أن تتخذ من العقد أساساً لها لتوقيع الجزاء الإداري ذو الطابع التعاقدية على كل متعاقد معها أخل بالتزاماته التعاقدية عملاً بمبدأ " العقد شريعة المتعاقدين " .

المبحث الثاني: الأساس القانوني لمشروعية الجزاءات الإدارية

تتميز الجزاءات الإدارية بالطابع الردعي العقابي، أي أن هدفها العقاب على المخالفة و التقصير في أداء التزام أو واجب ، و تتصف بأنها قرارات إدارية فردية، أي أن الإدارة هي مصدرة هذا القرار ، فهي كذلك تمثل تطبيقاً لقانون عقوبات خاص ألا هو قانون العقوبات الإداري.

و من هنا أصبح من الضروري إخضاع سلطة العقاب التي تتمتع بها الهيئات الإدارية العامة التقليدية أو إحدى الهيئات الإدارية المختصة إلى مجموعة من القواعد الدستورية التي تطبق على أي جزاء عقابي، ومن ثم على كل الجزاءات الإدارية ، إذن فإن سلطة إصدار الجزاء للهيئات الإدارية المستقلة تنشأ في ظل التناقض بين طبيعة القرار الإداري والطابع القضائي ، لكن ما يبرر الطابع غير المألوف لسلطة العقاب هو خضوعها لقواعد وقائية موضوعية وكذلك إجرائية و شكلية مستمدة من قانون العقوبات.

²⁴⁶فهد يوسف الكساسبة، وظيفة العقوبات، دار وائل للنشر و التوزيع ، عمان -الأردن ، طبعة الاولى ، سنة 2010 ، ص30.

²⁴⁷المرسوم الرئاسي 15/ 247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 50 ، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

و منه سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الضوابط الشكلية و الإجرائية لمشروعية الجزاء الإداري كمطلب الأول أما في المطلب الثاني فنتعرف على أهم الضوابط الموضوعية لمشروعية الجزاء الإداري.

المطلب الأول: الضوابط الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاء الإداري

ان الضوابط الإجرائية والشكلية تعد محاولة من المشرع الجزائري لتوفيق بين فعالية قيام الإدارة بوظيفتها التنفيذية المنوط لها قانونا و كذلك ضمان تنحرف في أداها أثناء تأديته على حقوق الأفراد المكفولة دستوريا ، إذن فتعتبر الضوابط الإجرائية ضمانا يحد من تطرف سلطة الإدارة في إصدار الجزاء الإداري.²⁴⁸

ومن خلال محتوى هذا المطلب سوف نحاول سرد أهم الضوابط الإجرائية و الشكلية من أجل مشروعية الجزاءات الإدارية ، و هذا من خلال التطرق لأهم الضوابط و المعايير الإجرائية لمشروعية الجزاء الإداري و هذا كفرع أول ، وفي الفرع الثاني سوف نتعرف إلى الضوابط الشكلية لمشروعية الجزاء الإداري .

الفرع الأول: الضوابط الإجرائية لمشروعية الجزاءات الإدارية

تخضع الجزاءات الإدارية للمبادئ العامة المقررة في الدستور والقانون الجنائي، لما لتلك الجزاءات أو العقوبات من خصائص عقابية، مما يؤدي فرضها إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، ولدى لزم خضوع تلك الجزاءات للمبادئ العامة التي تضمن حقوق الأفراد وحررياتهم المكفولة دستوريا، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية .

أولاً: إجراءات الضبط و التحقيق:

في كثير من الأحيان تتم عملية ضبط الجريمة أو المخالفة الإدارية و التحقيق فيها ،و إنزال العقاب كذلك و التنفيذ في بعض الأحيان ، وكل هذا تحت إشراف شخصا مختص و مخول من طرف السلطة الإدارية ، وهذا عكس المبادئ الأساسية للجريمة الجنائية و التي تتصف بمبدأ الفصل بين التحقيق و المحاكمة .

إن ضبط المخالفة الإدارية يتم بواسطة العون الكلف قانونا وفي حدود اختصاصه، وهذا وفق للنصوص القانونية والتنظيمية في هذا المجال، وبالرجوع إلى بعض الجزاءات المالية نجد أن النصوص القانونية المختلفة تقرر على أن المخالفة المرتبة لغرامة مالية يجب أن تحرر من قبل الموظف المؤهل قانونيا.

فمثلا القانون 04-02 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية في المادة 49 منه وينص على أن الأفراد أو الموظفين المؤهلين قانونا للقيام بتحرير المخالفات ويذكرهم لصفتهن الوظيفة وعلى سبيل الحصر .²⁴⁹

²⁴⁸ محمد سعد فودة ، المرجع السابق ، ص 169.

²⁴⁹ المادة 49 من القانون 02-40 المعدل والمتمم المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية الجزائري .

كذلك بالنسبة لسلطات الإدارية المانحة للتراخيص بمختلف مجالاتها ، و على سبيل المثال لا الحصر سلطة منح رخصة البناء ، و المنصوص عليها في المادة 73 من القانون 90-29 والمتعلق بالتهيئة و التعمير المؤرخ في 01-12-1990، و المعدل بموجب الأمر رقم 08-15 (الجريدة الرسمية رقم 52).

وينص هذا الأمر بما يلي " على أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانونا زيارة البنايات طور الإنجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق الخاصة للبناء والإطلاع عليها في كل وقت"، وعليه فإن أي مخالفة تثبت بناء على أعمال المعاينة المذكورة أعلاه كقيام الفرد ببناء بدون رخصة، ترتب عليه توقيع جزاء إداري يتمثل في قرار الهدم.

ثانيا: إعلان العقوبة للمدان

إذا اكتملت و اجتمعت للعون المكلف من طرف الإدارة و المختص بضبط و تحقيق المخالفة الإدارية، جميع الأدلة و كافة الإثباتات ، فهنا يصبح من الضروري النطق بالجزاء الإداري المقرر تسليطه للشخص المرتكب للجريمة الإدارية ، و قبل الخوض في إعلان الجزاء المناسب للشخص المدان وجب احترام أمور مهمة وهي: ²⁵⁰

- مدى تعرض اختصاص الإدارة بإصدار جزاءات إدارية عقابية مع مبدأ الفصل بين السلطات.
- حرية اختيار الجزاء الإداري و حدوده.
- إجراءات إصدار الجزاء الإداري العقابي.
- ضمانات إصدار الجزاء الإداري العقابي.

1- مدى تعرض اختصاص الإدارة بإصدار جزاءات إدارية عقابية مع مبدأ الفصل بين السلطات:

يصدر عون الإدارة المختص في إصدار الجزاء الإداري و هذا على الرغم من تعارض ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات ، و الذي أنيط للسلطة القضائية عوض التنفيذية هنا و المتمثلة في السلطة الإدارية ، ولكن مجلس الدولة الفرنسي فصل في هذا الأمر و أقر على أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يمثل عقبة أمام السلطة الإدارية أثناء ممارستها لامتيازات السلطة العامة .

2- حرية اختيار الجزاء الإداري و حدوده :إن هذا عنصر يرتبط بالعنصر الأول ، و من خلال أن الإدارة لها الحرية في اختيار الجزاء العقابي الإداري ، إلا أنه و من الضروري أن يكون هناك تحديد دقيق لتلك العقوبات ،

سواء كانت من ناحية إجراءات إصدارها أو من حيث مضمونها ، و يتجلى هذا القول من خلال العقوبات الإدارية في المجال الضريبي ، حيث أنه يوجد تحديد دقيق للجزاءات المفروضة لكل مخالفة أو جريمة على حدى.

و لكن تعتبر حرية الإدارة في إختيار الجزاء الإداري مرهون بمدى مراعاة الضمانات الدستورية والقانونية التي تكفل ذلك.

3- إجراءات إصدار الجزاء الإداري العقابي: إن للإدارة الإختصاص في توقيع الجزاء الإداري العقابي وذلك بواسطة العضو الإداري المختص و المخول من طرفها ، و ذلك عبر إصدار قرار إداري يتضمن موضوع العقوبة المسلطة للشخص المدان ، و تتم هذه العملية بعد اقتناع ممثل الإدارة بأن الشخص المنسوبة له هذه المخالفة ، هو من ارتكب الجريمة الإدارية .²⁵¹

الفرع الثاني: الضوابط الشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية

إن الإدارة وفي مجال الجزاءات الإدارية تخرج عن القاعدة العامة لأن التشريع، ولما منحها سلطة توقيع وتسليط الجزاء للشخص المدان هذا من ناحية ، و من الناحية الأخرى فقد ألزمها باحترام الضوابط الشكلية لهذه القرارات من خلال إحترام مبدأ المواجهة و الحق في الدفاع و الشيء الأهم هو تسبب هذه القرارات من أجل ضمان مشروعيتها وهو ماستتناوله من خلال الفرع الثاني.

أولاً: مبدأ المواجهة و الحق في الدفاع:

يعتبر مبدأ المواجهة من المبادئ الأساسية المضمونة دستوريا، فلقد حرصت جميع القوانين على ضرورة احترام مبدأ المواجهة وكذلك الحق في الدفاع، لأن القضاء كان السباق لذلك وعبر العديد من قراراته²⁵². ولا يحق أن تبنى الجزاء أو العقوبة الإدارية على الشك أو الحسد، بل يجب أن تبنى على اليقين، ومنه فلا بد من احترام هذا المبدأ قبل توقيع الجزاءات الإدارية، بمعنى ضرورة تبليغ المعني وإخطاره بالمخالفة التي اقترفها أو المتهم بها، وهذا لتمكينه من الدفاع عن نفسه أمام العون المكلف والمختص، وقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي القيمة الدستورية لهذا المبدأ باعتباره واحدا من المبادئ الواجب توفيرها عند توقيع أي جزاء بقوله "... من المبادئ المعترف بها في قوانين الجمهورية أنه لا يمكن اتخاذ عقوبة إلا في ظل احترام مبدأ الشرعية ومبدأ ضرورة العقوبة ومبدأ عدم رجعية القانون الجنائي الأسوأ للمتهم ومبدأ كفالة حقوق الدفاع ومبدأ المواجهة، إن هذه المبادئ تتعلق بالعقوبات التي يختص القضاء الجنائي بتوقيعها فحسب، وإنما تمتد لتشمل كل جزاء له طبيعة ردعية حتى لو استند المشرع اتخاذه إلى

²⁵¹ أمين مصطفى محمد ، المرجع السابق ، ص 294.

²⁵² كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2004، ص 182.

سلطة غير قضائية.... لا يفرض أي جزاء إلا إذا كان مكفولا لصاحب الشأن أن ييدي ملاحظاته عن الأفعال التي يؤاخذ عليها من ناحية وأن يطلع على الملف الخاص به من ناحية أخرى". فنجد أن المشرع الجزائري في مجال النظام القانوني للجزاءات الإدارية فقد نص صراحة على ضرورة احترام مبدأ المواجهة، ويتضح لنا أن مبدأ المواجهة يعد من بين الضمانات والشروط الأساسية الممنوحة للأفراد لما لها من تأثير على اقتناع المخالف بحجم الجزاء الإداري الموقع عليه.

ثانيا: التسبب: يعد التسبب إحدى الشروط المهمة لصحة القرار الإداري و هذا بما يترتب عليه من آثار قانونية هامة، إن التسبب يعني ذكر مبررات صدور القرار الإداري لكي يتعرف المخاطبين به بالدوافع التي من أجلها دفعت الإدارة لمعاقبتهم. و كقاعدة عامة فإن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا اشترط القانون ذلك صراحة. و إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك فإنها غير ملزمة في إظهاره تلك الأسباب (التسبب) في قراراته، و هو الأمر الذي أخذ به كل من مجلس الدولة الفرنسي و مجلس الدولة المصري.²⁵³

أما المشرع الجزائري لم يتبع منحى المشرع الفرنسي لأنها لم تفرد في مسألة التسبب للقرارات المتضمنة للجزاءات الإدارية قانونا خاصا بها . بما في ذلك المرسوم التنفيذي رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن²⁵⁴ ، إن هذا المرسوم الأخير يعتبر الشريعة العامة بين الإدارة و المواطن ، ولكن ليستدراك ما فاتته جاء المشرع الجزائري و من خلال نصوص قانونية متفرقة إلى ضرورة التسبب لأي عقوبات إدارية عامة ، ومن أمثلة على ذلك نص المادة رقم 45 من قانون 03-03 المعدل و المتمم لقانون 08-12 و المتعلق بمجلس المنافسة و تنص على " يتخذ مجلس المنافسة أوامر معللة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعايينة للمنافسة عندما تكون العرائض و الملفات المرفوعة إليه أو التي يبادر هو بها من إختصاصه.... " ²⁵⁵ ، إن مجلس المنافسة باعتباره هيئة إدارية مستقلة يحق له توقيع الجزاءات الإدارية من أجل وضع حد للممارسات التجارية الغير مشروعة ، ولكن عند إصداره لهذه الجزاءات الإدارية و جب عليه تسببها.

المطلب الثاني : الضوابط الموضوعية لمشروعية الجزاء الإداري

من خلال دراستنا للشروط الشكلية والإجرائية يتضح لنا كيف تلعب هذه الأخيرة دورا هاما في ضمان مشروعية العقوبة الإدارية، إلا أن دورها يبقى قاصرا إذا لم تصاحبها ضوابط موضوعية تضمن التناسب بين الجزاء الإداري

²⁵³ سليمان الطماوي ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، سنة 1976 ، ص: 265.

²⁵⁴ المرسوم التنفيذي رقم 88/131 المؤرخ في 04/07/1988 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن.

²⁵⁵ القانون رقم 08/12 المؤرخ في 20/06/2008 الذي يعدل و يتمم الأمر رقم 03/03 و المتعلق بمجلس المنافسة .

ومقتضيات العدالة، فالضمانات أو الضوابط الموضوعية يقصد بها تلك الشروط التي تضمن مشروعية العقوبة الإدارية وذلك من خلال احترام الإدارة لمبدأ شرعية وشخصية العقوبة إضافة إلى تناسبها مع المخالفة المرتكبة وعدم رجوعيتها وهو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: شرعية و شخصية الجزاء الإداري

سنتطرق في هذا الفرع إلى ثلاثة ضمانات موضوعية تساعد الإدارة في إضفاء المشروعية على قراراتها الإدارية و خاصة إذا تعلق الأمر برار يتضمن جزاء إداري ، و هما: شرعية الجزاء الإداري وشخصية الجزاء الإداري.

أولاً: شرعية الجزاء الإداري: يعني مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة والجزاء المقرر لها بألفاظ محددة، وذلك لمنع تحكم القاضي، إذا ما ترك له حرية تقدير الأفعال المجرمة وجزاءاتها ، أي حصر التجريم والعقاب في نصوص القانون .²⁵⁶

وتم تكريس هذا المبدأ في الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل بموجب القانون 01/16 لسنة 2016 في المادة 58 منه و تنص على ما يلي: " لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم " وكذلك في المادة 59 منه والتي جاء نصها كما يلي: " لا يتابع أحد ولا يوقف أو يحجز إلا في الحالات المحددة بالقانون وطبقاً للأشكال التي نص عليها".²⁵⁷ وذلك ما تم تكريسه بمقتضى المادة الأولى من الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن تقنين العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 حيث جاء نص المادة كالآتي: " لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون". فالجزاء الإداري يستلزم مشروعيته أن لا تقدم الإدارة على اتخاذه إلا بناء على نص قانوني باعتباره إجراء مقيد لحرية المواطنين ، وأن المشرع هو وحده المنوط به الاختصاص بتحديد تلك الإجراءات.

ثانياً: شخصية الجزاء الإداري: إن مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية يتصل بالفرد المدان بها ومهما يكن مركزه ، أو مساهمها بفعله السلبي أو الإيجابي في اقترافها ، ويفرض هذا المبدأ على مقتضيات العدالة المجردة والتي ترفض أن يتحمل وزر فعل من لم يقترفه ، أو يشارك في فعله ، فإذا كان المقصود بمبدأ شخصية العقوبة الإدارية²⁵⁸، ألا

²⁵⁶ أنظر المادة 01 من قانون العقوبات الجزائري ، الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن تقنين العقوبات المعدل والمتمم بالقانون رقم 15/04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004.

²⁵⁷ القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن تعديل دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 14 ، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

²⁵⁸ تختص السلطة التشريعية كقاعدة عامة بإصدار التشريعات المختلفة ومع ذلك فقد يعترف المؤسس الدستوري للسلطة التنفيذية بالتشريع استثناءً، وهذا ما يعرف بالتفويض التشريعي. وتعود أهمية هذا إلى تحويل المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 للسلطة التنفيذية صلاحية تحديد المخالفات، وذلك حين قضت المادة 34 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 صراحة

تمس بآثارها سوى شخص الجاني و شريكه بصفة ذاتية ، فإن نطاق الشخصية هنا في الجزاءات الإدارية العامة ينحصر في الوحدة الإدارية محل المخالفة و هذا بغض النظر عن مرتكب المخالفة، و منه يمكن القول أن مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية العامة تتصف بالطبيعة العينية ، بحيث يؤدي مخالفته لها إلى بطلان القرار الإداري العقابي و هذا لفقدانه لركن السبب ، هذا الأمر لا ينقص من عمومية و شمولية هذا المبدأ ، و بالتالي لا يعد استثناء جديا على امتداد الآثار الضرة للجزاء الإداري العام إلى غير الشخص المخالف ، باعتبار أن لكل جزاء آثار مباشر يلحقه بالجناة ، وكذلك غير مباشر يصيب عائلاتهم ، و إن كان واجب المشرع الحد من هذه الآثار غير المباشرة .²⁵⁹

الفرع الثاني : تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة و عدم رجعيته

يعتبر مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري مع المخالفة المرتكبة، يقتضي الموازنة بين مبدأ الفاعلية والضمان في الجزاءات الإدارية، فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي منحها لها المشرع لضمان حسن أداء جهازها الإداري، فإن واجبها يقتضي منها ألا تهدر بهذا الحق ضمانات الأفراد في ألا يتم توقيع عقوبة أشد من الفعل المقترف بالإضافة إلى ضمانات عدم رجعية هذا الجزاء الإداري على المخالفة المرتكبة، لدى في جب عند إصدار القرار الإداري المتضمن للجزاء الإداري على المخالفة المرتكبة، يجب عليه مراعاة تطبيق القانون الساري المفعول وقت صدور القرار وليس القانون الذي كان ساريا وقت ارتكاب المخالفة، إذن فسوف المبادئ من خلال هذا الفرع .

أولاً: تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة المرتكبة

إن المقصود بالتناسب هو أن لا تطغى السلطة الإدارية المختصة باختيار الجزاء المطابق للمخالفة المرتكبة، وإنما عليها أن تصدر جزاءا مناسبا للخرق القانوني أو المخالفة الإدارية وما يترتب عن ارتكابها من آثار، والتحلي العقلانية من أجل ردع المخالف و زجره غيره من أن يرتكب نفس الفعل مستقبلا، بمعنا أن مبدأ التناسب يبعد من أهم المبادئ التي تحكم النظم العقابية ويشكل ضمانات أساسية لحماية حقوق وحرريات الأفراد وهو ما أكدته المجلس

على وجوب تحديد السلطة التشريعية للجنايات والجنح، أما المادة 37 فقد خولت السلطة التنفيذية صلاحية التشريع في المخالفات. وفي السياق نفسه فإن المؤسس الدستوري الجزائري خول السلطة التشريعية صلاحية وضع قواعد العقوبات والإجراءات الجزائية، لا سيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المطابقة لها، الأمر الذي يفتح المجال واسعا للسلطة التنفيذية بتحديد المخالفات. للإطلاع أكثر أنظر: عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران-الجزائر، 2009، ص.65 وما يليها.

²⁵⁹ مصطفى محمود عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1986، ص183

الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 28 جويلية 1989 حين أقر ما يلي "لا يقتصر تطبيق مبدأ التناسب على الجزاءات الجنائية وإنما يمتد تطبيقه إلى كل جزاء يتسم بصفة الردع، حتى لو عهد بسلطة توقيعه إلى جهة غير قضائية"، وحذا حذوه المشرع الجزائري فإذا كانت الإدارة هي من تحوز صلاحية تحديد الجزاءات الإدارية بموجب قانون وتنفرد بتكليف الجزاء الإداري العام على المخالف، فإن القانون قد ضمن الرقابة على هذه السلطة الممنوحة لها. و منه نقول أن كل مخالفة لمبدأ التناسب، يعد تجاوزا و استبدادا و يجب رفضه.²⁶⁰

ثانيا :عدم رجعية الجزاء الإداري:

يعتبر من أهم هذه المبادئ هي مبدأ عدم الرجعية، و الذي لا يسري الجزاء رغم ما اكتمل من وقائع و هذا قبل نفاذ النص العقابي الذي يدين الفعل المجرم.

وأقر مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في 02 مارس 1982 وهذا لتبريره لسريان مبدأ عدم الرجعية على الجزاء الإداري باعتباره أصل الا يقتصر على النصوص الجنائية فحسب وإنما ينصرف إلى كل نص عقابي حتى ولو حدد في إطار غير جنائي حتى الجزاءات الإدارية، إضافة إلى أن هذا المبدأ يجري عمله إلى صيانة الحرية الفردية في كل نص يمكن أن ينال منها، والجزاء الإداري إن ولم يكن سلب للحرية فإنه على الأقل يكون له أثر بالغ في تقييد الحرية بل أحيانا يكون أشد قسوة من الجزاء الجنائي في حد ذاته، بالتالي يعتبر مبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري، نتاجا إلى مبدأ شرعية الجزاءات الإدارية، وتقوم خلفية إقراره لثلاثة أسس مهمة وهي: احترام المراكز القانونية الذاتية للأشخاص و احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان و استقرار المعاملات ، وتختلف أو عدم احترام هذه الأسس يجعل من الأثر الرجعي مشروعاً و هذا لانتفاء العلة و التي من أجلها تقرر هذا المبدأ، وكل ذلك من وجهة النظر العامة²⁶¹. و رغم كل ذلك فإن هذه الضمانات وردت عليها استثناءين مهمين وهما:

1- رجعية القانون الجديد استنادا لطبيعة المخلفة المرتكبة :يوجد العديد من المخالفات الإدارية ما تتعدد فيها السلوك المخالف ،والتي تسمى بالجرائم المتعاقبة،وهي تشكل في مجملها مخالفات إدارية واحدة و رغم أنها تقع في فترات زمنية متتابة وكل منها تشكل في حد ذاتها مخالفة ،و يطبق كذلك على المخالفة الإدارية المستمرة.²⁶²

²⁶⁰ محمد زكي أبو عامر ، قانون العقوبات ، القسم العام ، منشأة المعارف ، الاسكندرية -مصر ، سنة 1993 ، ص 454

²⁶¹مغاوري محمد شاهين ، القرار التأديبي و ضمانات رقابته القضائية بين الفعالية و الضمان ، الأنجلو مصرية للنشر والتوزيع مصر، سنة 1976 ص 561.

²⁶²يسر أنور علي ، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي، دار النهضة للنشر والتوزيع ، مصر ، سنة 1990 ، ص 13.

2- رجعية الجزاء الإداري الأصلح للمخالف : يعتبر هذا الاستثناء بمثابة ضمانات أخرى للمرتكب للمخالفة و هذا بدليل أن سبب عدم الرجعية تنتفي في هذه الحالة بما أن القانون الجديد أقل قسوة من القانون القديم الذي ارتكبت في ظله المخالفة الإدارية، تعتبر هذه الضمانات مقررمة بموجب قوانين العقوبات الجزائية وكذلك ينسحب أثرها على الجزاءات الإدارية العامة ، و هذا باعتبارهما يشتركان في الصفة الردعية رغم الاختلاف الظاهر بينهما.

خاتمة:

وختاماً لما سبق خلصنا إلى أن الجزاء الإداري أو العقوبة الإدارية، هي عبارة عن قرارات إدارية منفردة تصدرها إدارة صاحبة السلطة المختصة على كل من يخالف القانون أو التنظيم واللوائح المعمول بها، ومنه نقول أن الجزاءات الإدارية جاءت لتحمي أهداف الضبط الإداري، وقد أثارت هذه الفكرة الكثير من علامات الاستفهام خاصة وأنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي أقر بدستوريتها كما سبق وأشرنا، بالإضافة إلى أن بعض المشرعين على غرار المشرع الإيطالي والألماني قد أقروا وأصدروا قانوناً متكاملًا ومستقلاً للعقوبات الإدارية.

أما فيما يخص التشريعات العربية نجد أن في مصر و رغم عدة أفراد قانون مستقل لتنظيم الجزاءات الإدارية إلا أنها أعطت الحرية للإدارة تاركتنا لها السلطة في تقدير حجم الجزاء الناجم عن مخالفة اللوائح الضبطية.

وكنظيره المصري فإن موقف المشرع الجزائري من الجزاءات الإدارية، لم يصدر قانوناً مستقلاً للعقوبات الإدارية إلا أنه أعترف للإدارة بسلطة الردع الإداري من خلال جملة من النصوص القانونية وإقراره لمجموعة مختلفة من الجزاءات الإدارية كالغرامة الإدارية وسحب التراخيص والغلق الإداري وأيضاً قرارات الهدم كلها من أجل تمكين الإدارة من القيام بنشاطاتها وإلزام الأفراد من أجل احترام القانون، وسواء كان هذا الجزاء صادراً عن هيئة إدارية تقليدية عامة أو هيئة إدارية مستقلة.

و في الأخير نقترح التوصيات و الاقتراحات الآتية:

1 - أفراد قانون خاص مثله مثل قانون العقوبات الجنائية و يتضمن الجزاءات الإدارية و هذا ليحدد حدودا المشرعين الألماني و الإيطالي على التوالي.

2 -تقييد السلطة التقديرية الواسعة للإدارة، فلا يعقل أن تكون الإدارة حكماً و خصماً في نفس الوقت وكذا تيسير إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية العامة وعدم إتباع سلسلة طويلة ومعقدة من هذه الإجراءات بما يؤثر سلباً على مرونة توقيعها شرط أن لا يخل ذلك بالضمانات الموضوعية والإجرائية التي تحكم مبادئ نظرية العقاب.

قائمة المراجع:

أولاً: الدستور:

- القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن تعديل دستور 1996، الجريدة الرسمية رقم 14 ، الصادرة بتاريخ 7 مارس 2016.

ثانياً: القوانين و المراسيم:

- القانون 29/90 المؤرخ في 01/12/1990، المعدل و المتمم ، بالقانون 05/04 المعدل و المتمم بالقانون 15/08 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية رقم 52.

- القانون رقم 12/08 المؤرخ في 20-06-2008 الذي يعدله و يتممه الأمر رقم 03/03 و المتعلق بمجلس المنافسة ، المؤرخ في 20/07/2003 ، الجريدة الرسمية رقم 43.

- المرسوم الرئاسي 15/247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 50 ، الصادرة بتاريخ 20 سبتمبر 2015.

ثالثاً: الكتب:

- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1996.

- الشوا محمد سامي، القانون الإداري الجزائري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008 .

- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، سنة 2004.

- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الجزء الاول ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية -مصر، 2000.

- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الجزء الثاني ، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية -مصر، 2008.

- محمد سعد فودة ، النظرية العامة للعقوبات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2008.

- محمود حلمي ، موجز مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1978 .

- مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الإداري ، دار النشر الإسكندرية ، مصر ، 1990.
- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابه2005.
- محمد زكي أبو عامر ، قانون العقوبات ، القسم العام ، منشأة المعارف ، السكندرية ، 1993.
- مغاوري محمد شاهين ، القرار الأدبي و ضمانات رقابته القضائية بين الفعالية و الضمان ، الأنجلو مصرية مصر ، 1976.
- فهد يوسف الكساسية، وظيفة العقوبات ،دار وائل للنشر والتوزيع ، الأردن،2010.
- سليمان الطماوي ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر، 1976.
- يسر أنور علي ، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي ، دار النهضة العربية ،مصر ، 1990.

رابعا :رسائل الدكتوراه

- 1- مصطفى محمود عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، مصر، 1986.
- 1- محمد جمال عثمان جبريل ، الترخيص الإداري (دراسة مقارنة) ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق ،جامعة عين شمس ، مصر،1992.
- 2- فيصل نسيغة ، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري ، مذكرة الدكتوراه ، كلية الحقوق جامعة بسكرة ، 2012.
- 3- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة،كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.