# إقرار السلطة العقابية للهيئات الادارية المستقلة.

# Recognition of the punitive power of independent administrative bodies.

صوالحية عماد
طالب دكتوراه،
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الشيخ العربي التبسي -تبسة-
Soualhia1200@yahoo.com

**ملخص:**

الجزاءات الادارية ضرورة ملحة لأجل تنظيم الحياة الاجتماعية و تحقيق الامن الاقتصادي، فهي وسيلة فرضتها مقتضيات عملية ومنحتها للهيئات الادارية المستقلة، حيث تحولت هذه الاخيرة و هي بصدد ممارسة هذا الاختصاص الى خصم و حكم في ذات الوقت، و يكون الفرد مجبر على الاذعان و الخضوع لها، لان الغاية من فرضها هي تحقيق فاعلية العمل الإداري بالموازاة مع احترام و حماية الحقوق و الحريات العامة ، حيث يكون ذلك الاحترام نابع من الهيئات الادارية المستقلة ذاتها دون أن ننتظر أن يقومها القضاء حتى تكون هناك ثقة للأفراد بها، فهذه السلطة العقابية الممنوحة لها، لم تأتي من العدم بل مرت بعدة مراحل قبل ان يتم اعتمادها في الجهاز المؤسساتي للدول.

**الكلمات المفتاحية:** الهيئات الادارية المستقلة، العقوبات الادارية، الفصل بين السلطات، حق التقاضي، المجلس الدستوري.

**Abstract:**

Administrative sanctions are an urgent necessity for the organization of social life and the realization of economic security. It is a means imposed by practical requirements and granted to the independent administrative bodies; and this body represent the adversary and the arbitrator at the same time, and the person is obliged to conform and submit, for the purpose of imposition is to ensure the efficiency of administrative work in parallel with respect and the protection of rights and public freedoms, and also the punitive power granted to the independent administrative bodies, went through several stages before being adopted in the institutional bodies of the states.

**Words key:** Independent Administrative Bodies, administrative penalties, the separation between the powers, The right to litigation, Constitutional Council

## المقدمة:

تعتبر الازمات الاقتصادية التي مرت بها العديد من دول العالم من الاسباب الرئيسة التي اجبرت هذه الدول على الانسحاب من المجال الاقتصادي و احداث العديد من التغيرات الدستورية لصالح السوق وتبني إصلاحات اقتصادية عديدة، وأجبرتها كذلك على التخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، والانسحاب تدريجيا من الحقل الاقتصادي، والتفكير في وضع ميكانيزمات وقواعد جديدة ذات طابع ليبرالي لضبط النشاط الاقتصادي، و هذا ما ادى الى استحداث هيئات جديدة، سميت الهيئات الادارية المستقلة بهدف أداء المهام و الوظائف المتعلقة بضبط النشاطات الاقتصادية و المالية و الاجتماعية دون تدخل من الدولة، أي هيئات جديدة تمارس مهامها خارج النظامين المركزي و اللامركزي المعتمدان في التنظيم الاداري التقليدي.

ولكي تقوم هذه الهيئات المستحدثة بمهمامها المختلفة، أعطاها المشرع العديد من الصلاحيات، فقد جمعت بين العديد من الاختصاصات في يان واحدا، وهو ما يبرز اهمية دورها في الدولة، فكما هو معروف أن السلطة التنظيمية مخولة اصلا للجهاز التنفيذي ورغم ذلك فالمشرع قد منح هذا الاختصاص للهيئات الادارية المستقلة، كما منحها ايضا اهم وأخطر سلطة وهي السلطة العقابية، فقد منحها الاهلية القانونية للمعاقبة على خرق القوانين والتنظيمات وهو ما يعني التدخل في الاختصاص الاستثنائي والاصيل للقضاء من خلال توقيع العقوبة.

فتتمتع الهيئات الادارية المستقلة بسلطة فرض عقوبات إدارية، تخرج عن تلك التي تفرضها الادارة ضد الموظفين الذين تربطهم بها علاقة تنظيمية، وتخرج كذلك عن تلك التي تفرضها مختلف الهيئات الاخرى في جهاز الدولة ضد المتعاقدين معها أو الذين تربطهم بها علاقة تعاقدية، فلهذه الهيئات الادارية المستقلة سلطة توقيع العقوبات الادارية شريطة أن يكون ذلك في أضيق الحدود وألا يمثل الاعتراف لها بتلك السلطة تجاوزا وانتهاكا لاختصاص القضاء، وفي ذلك يقول بعض الفقهاء« **ليس في الأنظمة الحرة ما يحول دون الاعتراف**

**للهيئات الادارية المستقلة بسلطة توقيع الجزاءات التي تكفل تنفيذ القوانين بشرط أن يكون ذلك في نطاق محدود وعلى نحو لا ينال بأي شكل من الردع الجنائي.»**

لكن هذه السلطة العقابية أثارت جدل فقهي كبير يتمحور حول مدى دستورية هذه العقوبات الادارية التي تصدر عن هيئة غير قضائية و أثيرت بذلك العديد من الاعتراضات حول هذه الدستورية، وكان أهمها أنها مخالفة لمبدأ شرعية العقوبة، إذ أنه لا عقوبة بدون نص وكذلك ان تلك العقوبات مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن السلطة القضائية هي صاحبة الولايات العامة في فرض العقوبات وكذلك و من جانب آخر أن تلك العقوبات مخالفة لمبدأ الحق في التقاضي أمام القاضي الطبيعي، حيث أننا نصبح أمام عدالة بدون قاضي في حين أن تلك الهيئات تلعب دور الخصم ودور الحكم في آن واحد.

لكن لم يطرح الإشكال حول مشروعية السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة منذ البداية ولكن السؤال طرح حول مدى تقبل البنية المؤسساتية للدول لفكرة السلطة العقابية الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة؟ فهل يمكن للدستور أن يتقبل هذه الفكرة المستحدثة؟

للإجابة على هذه الاشكالية، كان لزاما علينا البحث في القانون المقارن حول مراحل تكريس السلطة العقابية للهيئات الادارية المستقلة وبالتالي قبولها دستوريا وتكريسها عمليا، ولذلك ارتأينا تقسيم بحثنا هذا الى ثلاثة مباحث:

- يتناول المبحث الاول مرحلة انكار الهيئات الادارية المستقلة وعدم قبول دستوريتها،
- أما المبحث الثاني يتضمن مرحلة إقرار دستورية العقوبات الإدارية في مجالات محددة،
- أما المبحث الثالث فيتناول مرحلة إقرار دستورية العقوبات الإدارية بشكل عام.

## المبحث الأول: مرحلة القول بعدم دستورية العقوبات الادارية

المجلس الدستوري الفرنسي في بداية ظهور فكرة الهيئات الادارية المستقلة لم يعترف بالعقوبات الإدارية[1] الصادرة عنها ورفضها جملة و تفضيلا، بل وأقر عدم دستوريتها من عدة نواحي، و من بينها أنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يدعوا إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات وتقسيم تلك الوظائف وفقا لطبيعتها القانونية، حيث أن للدولة ثلاثة وظائف كما هو معروف والمتمثلة في السلطة التشريعية والتي تختص بإصدار القوانين وعقد المعاهدات والتصديق على اللوائح والتنظيمات والإشراف على حسن سير الإدارة

من خلال منظومة قانونية، وكذلك السلطة التنفيذية والتي تختص بتنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية فتختص في الفصل في الخصومات والجرائم واصدرا الجزاءات المختلفة.

ومن ناحية أخرى، أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية هذه العقوبات الإدارية لأنها تتعارض مع مبدأ الحق في التقاضي، أي الحق الطبيعي في اللجوء إلى القضاء والحصول على محاكمة عادلة، في حين أن تلك العقوبات الإدارية تصدر دون محاكمة وبالتالي فهي تحرم الفرد من أحد حقوقه الأساسية بمعزل عن الحق في اللجوء إلى القضاء وهذا الحق القديم قد كفلته مختلف التشريعات الحديثة حيث يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المرجع الأساسي لجميع الحقوق ومن أهمها الحق في التقاضي،(2) حيث جاء بالمادة الثانية منه «**لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان دون تمييز من أي نوع ومعنى ذلك ان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ضمن لكل شخص حق التمتع بالحقوق الواردة فيه وأهمها الحق في التقاضي**»، وكذلك النظام القانوني الجزائري، نجد انه هو الاخر درج على حماية الحقوق والحريات، اذ حدد وبين الحقوق والحريات الفردية، التي تهدف الى حماية الفرد والأقليات من احتمالات تعسف واستبداد الادارة.(3)

ولذلك أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية العقوبات الإدارية لأنها تتم بمعزل عن حق الفرد في الدفاع، أي انها تصدر بقرارات منفردة من جانب الهيئات الادارية المستقلة وهذا من شأنه حرمان الفرد من حقه في الدفاع عن نفسه بكل السبل المتاحة.

ونتناول بالتفصيل فيما يلي أهم مبررات المجلس الدستوري الفرنسي في إقراره لعدم دستورية العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة.

**المطلب الأول: تعارض العقوبات الإدارية مع مبدأ الفصل بين السلطات**

في 11 اكتوبر 1984 تم عرض موضوع العقوبات الإدارية لأول مرة على المجلس الدستوري الفرنسي، ويتعلق الامر في هذا الحكم بنص تشريعي يخص انتقال ملكية الصحف اليومية الاخبارية، سياسية كانت او عامة، حيث أنشأ هذا القانون لجنة ادارية مستقلة للتحقق من احترام احكام القانون المنظم لهذه العملية، وقد أقر القانون لهذه الجهة بسلطة اصدار قرار بحرمان الصحيفة من المزايا الضريبية والبريدية في حالة مخالفة احكام هذا القانون من جانب مالك هذه الصحيفة، وبعد مناقشة طويلة قدر هذا المجلس أن مثل هذه العقوبات تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومن ثمة قرر عدم دستوريتها بصفة مطلقة.

فمبدأ الفصل بين السلطات في فرنسا نصت عليه المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789،[4] و هو بمثابة المعيار الحقيقي المميز للدولة عن غيرها من المجتمعات السياسية، كما يعتبر اهم مبدأ يستند إليه وجود الدولة ونظام الحكم فيها ولذلك تخضع النظم الديمقراطية لمبدأ سلطان القانون الذي يجعل من الدستور هو الضمان القانوني لإقامة النظام في الدولة، لكون هذا الأخير هو الذي يحدد السلطات المختلفة ويحدد اختصاصاتها وطبيعة العلاقة بينها كما ينظم مهامها، وهو الذي يقرر الحقوق والحريات العامة التي تهدف الدولة إلى حمايتها وذلك من خلال تقسيم الوظائف إلى وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية ووظيفة قضائية، وتمارس هذه الوظائف من قبل سلطات متميزة عن بعضها البعض ومستقلة كليا،[5] و يعتبر مبدأ الفصل بين السلطات هو المحفز لخضوع الدولة للقانون وعلى هذا الاساس قرر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية العقوبات الإدارية من زاويتين:

**الزاوية الأول:** من حيث مبدأ تخصص السلطات والذي بمقتضاه تعد السلطة القضائية هي المحتكر الوحيد للجزاء، ويعتبر هذا المبدأ بمثابة ضمانة جوهرية للأشخاص بسبب استقلال القاضي وأساليب ممارسة اختصاصه.[6]

**الزاوية الثانية:** من ناحية مبدأ عدم الجمع بين السلطات والذي يستبعد على وجه الخصوص أن تتمتع سلطة إدارية غير القضاء بالحق في توقيع جزاء عند مخالفة الانظمة والقوانين، فهذا يعتبر قضاء موازيا للقضاء الحقيقي.

وبالتالي فالمجلس الدستوري الفرنسي قد رفض تماما فكرة إرساء الجزاء الإداري الصادر عن الهيئات الادارية المستقلة، ويظهر ذلك في العديد من قراراته ومثال ذلك تلك المتعلقة بالجزاءات الضريبية، حيث اعتبر المشرع الفرنسي بأن من واجبه أن يمنع التنازل عن مهمة النطق بالجزاء إلى سلطة غير قضائية، وكذلك في عام 1984 حيث قرر بأنه " وعلى فرض أن نصوص القانون استهدفت زجر أفعال التعسف فإن الجزاء لا يمكن أن يخول إلى سلطة إدارية "،[7] حيث تعلق الأمر في هذا القرار الصادر عن المجلس الدستوري الفرنسي بنص تشريعي يخص انتقال ملكية الصحف اليومية الإخبارية، سياسية كانت أو عامة وقد أنشأ هذا القانون لجنة إدارية للتحقيق في احترام أحكام القانون المنظم لهذه العملية وقد قرر قانون هذه اللجنة سلطة إصدار قرار بحرمان الصحيفة من المزايا الضريبية والبريدية في حالة مخالفة أحكامه من جانب مالك هذه الصحيفة.[8]

وفي الواقع شهد المجلس الدستوري الفرنسي أولا فترة رفض مطلق لدستورية العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة، لكنه لم يثر هذه المسألة من تلقاء نفسه في أولى القضايا التي تضمنت عقوبات موقعة من هيئات ادارية مستقلة، سواء تلك التي تخص الجزاءات الخاصة باللجنة الوطنية للاتصال والحريات،[9] أو التي تتضمن الجزاءات الخاصة بمجلس المنافسة،[10] بل نوقشت مسألة عدم دستورية تلك الجزاءات عرضا، نتيجة لقضايا مطروحة .

وقد فسر بعض الفقهاء ان هذا القرار يمثل اتجاها عاما للمجلس الدستوري الفرنسي الذي يعارض فيه العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة، استنادا إلى الصبغة العامة للقرار الذي استند إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وقد اتجه بعض الفقهاء الآخرين إلى أن هذا الموقف ينحصر فقط في مجالات الحريات العامة وخاصة حرية الصحافة.

**المطلب الثاني: تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع مبدأ حق التقاضي**

إلى جانب مبدأ الفصل بين السلطات أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة لأنها تهضم مبدأ الحق في التقاضي، هذا الحق الذي يقوم على أساسين اثنين:

**الأساس الأول:** أن الحق في التقاضي هو خير ضامن لإقامة العدل بين الناس بما يمكن معه من تفادي العدالة الخاصة ويحقق السلم الاجتماعي الذي يحمي جميع المصالح ويكفل حماية الحقوق والحريات الخاصة والعامة معا.

**الأساس الثاني:** أن القضاء أصبح من مقتضيات سيادة الدولة مع ما يقتضيه ذلك من ضرورة إيجاد سلطة قضائية واحدة تتولى توقيع الجزاءات وفرض العقوبات.

ووفقا لمجلس الدولة الفرنسي فإن الضرورة تقتضي ألا يترك أمر تحقيق القانون بتوقيع الجزاءات الإدارية في الواقع الاجتماعي و العملي لتقدير الهيئات الادارية المستقلة وفقا لمشيئتها حتى لا تنتهك الحقوق والحريات العامة،[11] وذلك حسب ما تراه هي ويصبح الفرد عاجزا عن حماية حقوقه تجاه هذه الهيئات، ولن يتحقق ذلك إلا بإيجاد سلطة واحدة تكفل

للقانون احترامه وتعطيه فعاليته وتعمل على ازالة الحواجز التي تعرقل نفاذه، و يكون ذلك عن طريق كفالة حق التقاضي للأفراد حتى يتحقق السلم والاستقرار في المجتمع.

وتتمثل هذه السلطة التي تهدف إلى تطبيق القانون وإقامة العدل والاستقرار في القضاء فقط لا غير، فالحق في التقاضي هو بمثابة الحق الذي منحه القانون للأفراد وبذلك فإن الحق يقوم مقام الحريات العامة، التي لا يجوز حرمان أي فرد منها وهو الأساس الذي اعتمده المجلس الدستوري الفرنسي لإقراره لعدم دستورية الجزاءات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة، وفي هذا الإطار يرى هذا الاخير كذلك، أن توفير الضمانات اللازمة للحق في التقاضي ضروري ولازم، ومن اهم هذه الضمانات إزالة الحواجز التي تحول دون ممارسة حق التقاضي وبالتالي فتوقيع جزاءات إدارية على الأفراد دون تقاض فيه إهدار لحقوقهم وحرياتهم الأساسية في حق اللجوء إلى محكمة مستقلة.[12]

**المطلب الثالث: تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع حق الدفاع**

أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية التي تصدر عن الهيئات الادارية المستقلة بسبب تعارضها مع حق الدفاع حيث أن المشرع الفرنسي قد تطرق لضمان حق الدفاع خاصة بعد صدور إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام 1789، والذي نص في مادته 17 على أنه "لا يجوز اتهام شخص أو القبض عليه أو حبسه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون" كما نص دستور سنة 1791 الفرنسي على "ان الفرد يعد بريئا حتى تثبت إدانته بحكم يحوز قوة الشيء المقضي فيه" وسن المشرع الفرنسي العديد من النصوص الدستورية لضمان حق المتهم وحرياته، فقد نص في دستور1958[13] في المادة 66 منه على حق الإنسان في امنه الشخصي، ولكن الهيئات الادارية المستقلة و بتوقيعها للجزاءات الإدارية، تكون قد تعرضت لذلك الشخص بحرمانه من حقه في الدفاع من خلال محامي يضمن حقوقه وحرياته، فالمجلس الدستوري الفرنسي قد ربط حقوق الدفاع بمفهوم الحقوق والحريات العامة فأعطى لها العناية القصوى، حيث أن الأصل هو حضور محام يمثل الشخص، ليقوم بالدفاع عنه أمام تلك الهيئات الادارية المستقلة التي فرضت الجزاءات، لكن الواقع العملي أن هذه الهيئات لا تتيح له هذه الفرصة، وبالتالي أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية الصادرة عنها لأنها لا تضمن حق الدفاع للطرف المخالف

وأساس هذا المبدأ أن حقوق الدفاع تقوم على الاطلاع المسبق على الأفعال المسببة للجزاء وهو مبدأ عام للقانون، بحيث أنه يحق لكل شخص أن يدافع عن نفسه في مواجهة الاتهامات الموجهة إليه.

فحق الدفاع يعتبر من الحقوق الاساسية والضمانات المكفولة دستوريا لأنه من المبادئ العليا في كل مجتمع، لذلك يجب احترامه وإفساح المجال لتطبيقه، فحق الدفاع يضمن للفرد العديد من الحقوق الاخرى،[14] ويمكن ذكرها باختصار فيما يلي:

- وجوب احاطة الفرد المتهم بالتهم المنسوبة له،
- السماح له أو لوكيله الاطلاع على أوراق الملف،
- وجوب اجراء التحقيق بحضور المتهم إلا إذا قدم عذرا شرعي للغياب أو اقتضت المصلحة العامة ذلك،
- السماح له بالدفاع عن نفسه أو توكيل محامي.

## المبحث الثاني: مرحلة إقرار دستورية العقوبات الإدارية في مجالات محددة

في بادئ الأمر أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية العقوبات الإدارية وأسس رفضه لهذه العقوبات الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة، على أساس تعارضها ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ حق التقاضي والحق في الدفاع، لكنه ما لبث أن بدأ يتخلى عن هذا الرأي وتجلى ذلك من خلال العديد من الممارسات الصادرة عنه ويرجع ذلك إلى العديد من المبررات وخصوصا قراره الصادر في 18 يناير سنة 1989 حيث أقر بقبوله لدستورية العقوبات الإدارية في مجالات محددة، ونتناول في المطلبين التاليين أهم مبررات قبوله الجزئي لدستورية هذه العقوبات.

حيث نتناول في المطلب الاول قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 18 يناير 1989،

وفي المطلب الثاني نتناول مبررات القبول الجزئي لدستورية الجزاءات الإدارية العامة.

### المطلب الأول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 18 يناير 1989

صدر في 18 يناير 1989 قرار عن المجلس الدستوري الفرنسي والخاص بالمجلس الاعلى للإذاعة والتلفزيون، [15] حيث أخضع الشركات المرتبطة معه سواء عن طريق تصريح

أو اتفاق لنفس النظام القانوني الخاص بالسلطة الجزائية والممنوحة للمجلس الاعلى للإذاعة والتلفزيون وبدون تمييز بين الجزاءات التي تقضي بها نتيجة انتهاك هذه الشركات لالتزاماتها القانونية.

وهذا القرار بين جليا أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أقر دستورية الجزاءات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة في مجالات محددة، حيث أكد هذا الحكم والذي يشكل أول اقرار وقبول للجزاء الإداري الصادر عن الهيئات الادارية المستقلة في القانون الوضعي أي أنه يمكن للهيئات الادارية المستقلة أن تمارس سلطة الجزاء وهيأ لها بذلك تطبيقا أكثر اتساعا مما ساهم في تعميمه لاحقا.

ويلاحظ في هذا الخصوص وعن طريق هذا القرار أن المجلس الدستوري استبعد أي شرط بالنسبة لنوعية المخاطبين بهذا الجزاء وحصر الجزاء الإداري الصادر عن الهيئات الادارية المستقلة في الاشخاص الذين لهم علاقة سابقة وفردية مع هذه الهيئات، و يمارس هذا الجزاء بهدف ضمان حسن سير المرافق العامة أي بمعنى داخل نظام قانوني خاص اي من خلال النظام الداخلي للهيئات الادارية المستقلة.

**المطلب الثاني: مبررات القبول الجزئي لدستورية الجزاءات الإدارية العامة**

أقر المجلس الدستوري الفرنسي دستورية الجزاءات الإدارية الموقعة من قبل الهيئات الادارية المستقلة في مجالات محددة،[16] ومرجعه في ذلك هو عدم تعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات في بعض المجالات المحددة، وأهمها عندما تكون تلك الجزاءات ضد أشخاص تربطهم بالهيئات الادارية المستقلة علاقة محددة ومثال على ذلك ضد الأشخاص المستفيدين من رخص لممارسة نشاط مهني.

وهكذا دحض المجلس الدستوري الفرنسي الاعتراضات السابقة وعلى وجه الخصوص العيب الجوهري لانتهاك مبدأ الفصل بين السلطات مقررا بان الجزء الإداري الصادر عن الهيئات الادارية المستقلة لا يخالف الدستور في مجالات محددة بل وعدل أيضا عن مفهوم استئثار القضاء بسلطة العقاب كمبدأ دستوري ولكنه برر ذلك بأن الجزاء الإداري اداة ضرورية للنشاط الضبطي وهيأ له مجالا تطبيقيا محددا.

وبالرغم من تأكيد المجلس الدستوري الفرنسي لدستورية العقوبات الإدارية الموقعة من قبل الهيئات الادارية المستقلة في مجالات محددة إلا أنه لم يعطي تعريفا دقيقا لها، فهو لم يفصح صراحة عن رأيه بخصوص هذه النقطة خاصة وأنه حصر العقوبات الإدارية في مجالات محددة فقط.

## المبحث الثالث: مرحلة إقرار دستورية العقوبات الإدارية بشكل عام

تدرج موقف المجلس الدستوري تدريجيا ومرحليا، فبعد اعتراضه على دستورية العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة، أقر هذه الدستورية في مجالات محددة بذاتها، ثم تطور هذا الموقف إلى إقرارها بشكل عام وكلي وفي كل المجالات.

وتأكدت هذه الدستورية من خلال القرار الصادر في 28 يوليو 1989 والذي أقر من خلاله المجلس الدستوري الفرنسي بسلطة الهيئات الادارية المستقلة في فرض العقوبات الإدارية، ونتناول ذلك تفصيليا من خلال المطلبين التاليين.

نتناول في المطلب الاول قرارا المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 28 جويلية 1989.

وفي المطلب الثاني إرساء نظام العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة.

### المطلب الأول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 28 جويلية 1989.

ارتأى المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صدر عنه في 28 جويلية سنة 1989،[(17)] أن ممارسة الهيئات الادارية المستقلة لسلطة فرض العقوبات يندرج ضمن ممارسة هذه الاخيرة لامتيازات السلطة العامة مادام الأمر لا يتعلق بالحريات العامة فلا يجوز لعقوبات الهيئات الادارية المستقلة أن تصل إلى درجة المساس بالحرية الفردية،[18] فالحبس أو تقييد الحرية الفردية لا يجوز أن يكون جزء من الجزاءات الإدارية التي توقعها تلك الهيئات، ويرجع ذلك إلى أن الدساتير تنص على أن السلطة القضائية هي السلطة الوحيدة المقيدة للحريات الفردية و بالتالي لا يجوز حبس الشخص أو القبض عليه إلا بأمر قضائي.

وقد أتيح للمجلس الدستوري الفرنسي ان يصدر هذا القرار بدستورية العقوبات الإدارية الصادرة عن هذه الهيئات في قضية بورصة الأوراق المالية، فقد أنشأ القانون مجلس لبورصة

الأوراق المالية وخوله سلطة فرض جزاءات تصل إلى ستة ملايين فرنك وإذا تحققت أرباح فلا تزيد الغرامة على عشر مرات قيمة هذه الأرباح وتفرض هذه الجزاءات على مخالفة واجبات مهنة سمسار الاوراق المالية وقد قرر المجلس الدستوري في 28 يوليو سنة 1989 أنه "لا يوجد مبدأ دستوري يمنع الهيئة الإدارية المستقلة من خلال ممارستها لامتيازاتها كسلطة عامة، أن تفرض جزاءات مادام الجزاء الذي توقعه لا يتضمن الحرمان من الحرية وأن ممارسة الهيئات الادارية المستقلة لهذه السلطة تقيده تدابير ترمي إلى حماية الحقوق والحريات التي يحميها الدستور"،[19] فالمادة 66 من الدستور الفرنسي تجعل السلطة القضائية حارسا على الحقوق والحريات ولا تتطلب بالضرورة تدخل القاضي إلا فيما يتعلق بالحرمان من الحرية أو تقييدها ويستبعد ذلك الاجراء من نطاق تطبيق العقوبات الإدارية.

وقد استبعد المجلس الدستوري ان تنحصر سلطة هذه الهيئات في فرض العقوبات على الأشخاص الذين تربطهم بها علاقة معينة فقط، فما يهم في رأي المجلس الدستوري ليس هي السلطة موقعة الجزاء ولكن احترام الضمانات الدستورية، وقرر المجلس أن قانون تنظيم سوق المهنيين العاملين في نشاطات البورصة من سماسرة الأوراق المالية وغيرهم، قد احترم هذه الضمانات عندما نص على احترام مبدأ المواجهة ومبدأ التناسب بين الخطأ والجزاء والحق في الطعن، فحسب رأي المجلس الدستوري الفرنسي، تتوقف دستورية سلطة الهيئات الادارية المستقلة في فرض العقوبات الإدارية على احترام المبادئ الدستورية الاخرى غير مبدأ الفصل بين السلطات فقط، فيلزم توفير ضمانة الدعوى العادلة ومنها الحق في الدفاع والحق في الطعن.

وقد قرر المجلس الدستوري أن توفير إمكانية الطعن على القرار الصادر بالعقوبات الإدارية بالإلغاء والتعويض شرط للقول بدستورية هذه العقوبات،[20] وقد قرر كذلك التأكيد على ان مبدأ الفصل بين السلطات ليس مبدأ دستوريا في حد ذاته، فالمهم إذن هو مبدأ ان القضاء هو حارس الحرية الفردية،[21] حيث أن الفصل بين أجهزة السلطات من المبادئ الدستورية العليا، بينما الفصل بين نشاطات السلطات ليس من هذه المبادئ الدستورية،[22] فالهيئة الإدارية المستقلة عندما تمارس اختصاصا قضائيا يجب أن تتقيد بقواعد هذه الوظيفة وفقا للمعيار الموضوعي، فيجب أن تحترم مبادئ حيدة أعضاء اللجنة ومبدأ المواجهة أما الفصل بين الهيئة الإدارية المستقلة والجهة القضائية فهو ليس في حد ذاته مبدأ دستوريا،

فالهيئة الإدارية المستقلة يمكن انه تصدر قرارات تتعلق بالقضاء كما ان الجهة القضائية يمكن أن تصدر قرارات إدارية خاصة بأجهزة الهيئات الادارية المستقلة، وبالتالي خلص المجلس الدستوري الفرنسي إلى دستورية العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة في كل المجالات و بشكل عام، وقضى كذلك بأن توقيعها لمثل هذه الجزاءات لا يخالف الاتفاقية الاوروبية لحقوق الإنسان وهو ما خلصت له المحكمة الدستورية المصرية كذلك.[23]

**المطلب الثاني: إرساء نظام العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة.**

لقد أرسى المجلس الدستوري الفرنسي فكرة العقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة وعلى نحو واسع وقد أرسى عدد من المبادئ التي تستهدف تقنينها، فالهيئات الادارية المستقلة يمكن أن تمارس سلطة الجزاء طالما أن الجزاء الموقع بعيد تماما عن أي مظهر من مظاهر سلب الحرية ومن جهة اخرى يجب ان تتوافق ممارسة سلطة الجزاء قانونا مع التدابير المخصصة لحماية الحقوق والحريات الدستورية.

وهكذا وضع المجلس الدستوري الفرنسي شرطين اساسين لممارسة سلطة الجزاء من طرف الهيئات الادارية المستقلة وهما:

**الأساس الأول:** يتعلق هذا الأساس بمحتوى وموضوع العقوبات الإدارية.

**الأساس الثاني:** يتعلق هذا الأساس بمراعاة المقتضيات الدستورية.

فالمجلس الدستوري الفرنسي لا يسمح بأن يعارض أي جزاء إداري صادر عن الهيئات الادارية المستقلة للمقتضيات الدستورية والحقوق والحريات الأساسية وبالتالي فهو يخضع الجزاء الإداري للمبادئ الدستورية، التي تشكل بالنظر اليه ضمانات جوهرية من التعسف.

وهكذا فقد أرسى المجلس الدستوري الفرنسي جزاء له طابع العقاب حتى ولو ترك النطق به إلى سلطة ليست قضائية بطبيعتها، وجعل للعقوبات الإدارية الصادرة عن الهيئات الادارية المستقلة ذاتية خاصة، اما في وفي الجزائر فلم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الإداري الجزائري إلا في بداية التسعينات وتعدد واختلفت لتشمل العديد من المجالات.[24]

## الخـاتمــة

تخويل سلطة توقيع العقوبات الادارية للهيئات الادارية المستقلة هو أمر تفرضه العديد من الاعتبارات العملية والتي تقتضيها السرعة الواجب ان تواجه بها المخالفة والتي لن يوفرها اللجوء للقضاء، اضافة الى ضآلة قيمة بعض المخالفات والتي لا تستحق اللجوء للقضاء للعقاب عليها.

فقد أدركت التشريعات على اختلاف توجهاتها، أنه من الضروري قبول سلطة الهيئات الادارية المستقلة في فرض عقوبات ادارية، حيث اصبحت التشريعات المختلفة ومن بينها المشرع الجزائري تعترف بدستورية تلك العقوبات و يبقى القضاء الاداري هو المختص بالنظر في الطعون الواردة عليها و نجد كذلك ان غالبية القواعد الموضوعية المعروفة في القانون الجنائي تسري كذلك في القانون الاداري مثل: مبدأ المشروعية و مبدأ شخصية العقوبة، غير أن تطبيق هذه القواعد يتسم بمقدار من المرونة وتفرض عليه قيودا أكثر مما هو معروف في مجال القانون الجنائي.

كما يجب أن يمارس نظام العقوبات الادارية بمنأى عن التعسف في إطار مراعاة المبادئ الدستورية التي تحكم الجزاء الجنائي ذاته ومن ثمة يلزم ان يطبق على العقوبات الادارية مبدأ عدم التجريم الالي عندما تباشر الهيئات الادارية المستقلة بنفسها التحقيقات في المخالفات الادارية، ومن خلال مراحل التطور التي مرت بها سلطة الهيئات الادارية المستقلة في فرض العقوبات خلصنا للنتائج التالية:

- ✓ ضرورة توقيع الجزاءات الادارية نظرا لأهميتها وحيويتها بالنظر الى قيامها على أكثر الامور حيوية في المجتمع لتحقيق التوازنات المختلفة وذلك من خلال عملية الضبط،
- ✓ اعتبار الجزاءات الادارية بمثابة مجموعة من القيود تفرضها الهيئات الادارية المستقلة على الافراد بقصد تنظيم انشطتهم وتقييد حرياتهم في حدود القانون لحفظ النظام العام في المجتمع،
- ✓ الجزاءات الادارية هي وسيلة فعالة للتقليل من الردع الجنائي وتحقيق نتائج أكثر فاعلية من خلال ردع المخالفين بما يتطلبه ذلك من سرعة وفعالية.

## قائمة المراجع والمصادر

### 1. الاتفاقيات والمواثيق الدولية:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.

### 2. الدساتير:

- الدستور الجزائري لسنة 1989،
- الدستور الفرنسي لسنة 1958.

### 3. النصوص القانونية:

- الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن 1789،
- قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 86-224، الصادر في 23 جانفي 1987،
- قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 98-260، الصادر في 28 جويلية 1989،
- قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 88-248 الصادر في 17 جانفي 1989.
- قرار المجلس الدستور الفرنسي، رقم 84-181، الصادر في 10 أكتوبر 1984،
- قرار المجلس الدستور الفرنسي، رقم 86-217، الصادر في 18 سبتمبر 1986،

### 4. الاحكام القضائية:

- حكم المحكمة الدستوريـــة المصرية، جلسة 6 أفريل 1991 في القضية رقم 16 لسنـــــة 11 قضائية، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، مارس 1992.

### 5. الكتب

#### أ. باللغة العربية:

- ابراهيم أبو خزام، الدساتير والدولة ونظم الحكم، الطبعة الثانية، بيروت، 2001،
- احمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز ألحق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السابعة، 2008،
- غانم محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992.

#### ب. باللغة الفرنسية:

- C.Teitgen-colly, les sanctions administratives et les autorités administratives indépendantes, L.P.A, 1990,
- F. MODERNE, Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens, R.F.D.A, Paris, 1997,

- Hubert-Gérald Hubrecht, Le droit administratif entre science administrative et Droit public économique, paris, 1998.
- Louis Favoreu, le droit administratif et le droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1989,

6. **الرسائل الجامعية:**

- ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائر، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير، جامعة باتنة، 2006.

7. **المقالات:**

- لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الثاني،2001،
- Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État lors du 27e colloque des instituts d'études judiciaires organisé le 10 février 2012 à Amiens sur le thème : "la motivation des sanctions prononcées en justice : nouvelles tendances, nouveaux enjeux",

8. **المواقع الالكترونية:**

- الموقع الالكتروني للمجلس *الدستوري* الفرنسي www.conseil-constitutionnel.fr .

## الهوامش

(1) أساس هذه العقوبات الإدارية يكمن في فكرة الخطأ المتمثلة في الامتناع وعدم تنفيذ القرار الإداري اختياريا، لمزيد من التفصيل أنظر :

F. MODERNE, Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens, R.F.D.A, Paris, 1997, P: 127.

(2) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت رقم : 217 الف (د-3) المؤرخ في : 10 ديسمبر 1948.

(3) الدستور في النظام القانوني الجزائري يحتل المرتبة الاولى بين بقية القوانين التي تلي عناية بالغة بالحقوق و الحريات كما جاء في احدى الفقرات الواردة في دستور 23 فبراير 1989:" ان الدستور فوق الجميع، وهو القانون الاساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، و يضفي الشرعية على ممارسة السلطات، و يكفل الحماية القانونية و رقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية و يتحقق فيه تفتح الانسان بكل ابعاده"،

(4) الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان و المواطن 1789،

(5) ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير، جامعة باتنة، 2006، ص 105 و ما بعدها،

(6) ابراهيم أبو خزام، الدساتير والدولة ونظم الحكم، الطبعة الثانية، بيروت، 2001، ص 20،

(7) قرار المجلس الدستور الفرنسي، رقم 84-181، الصادر في 10 أكتوبر 1984،

(8) F. MODERNE, op.cit, P: 113,

(9) قرار المجلس الدستور الفرنسي، رقم 86-224، الصادر في 23 جانفي 1987،

(10) قرار المجلس الدستور الفرنسي، رقم 86-217، الصادر في 18 سبتمبر 1986،

(11) C.Teitgen-colly, les sanctions administratives et les autorités administratives indépendantes, L.P.A,1990, n°8,P:126,

(12) غانم محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص 31،

(13) الدستور الفرنسي الصادر في 4 أكتوبر سنة 1958،

(14) احمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز ألحق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السابعة، 2008، ص 185،

(15) Intervention de Jean-Marc Sauvé، vice-président du Conseil d'État lors du 27e colloque des instituts d’études judiciaires organisé le 10 février 2012 à Amiens sur le thème: "la motivation des sanctions prononcées en justice: nouvelles tendances، nouveaux enjeux",

(16) قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 98-260، الصادر في 28 جويلية 1989،

(17) قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 98-260، المرجع السابق،

(18) Hubert-Gérald Hubrecht, Le droit administratif entre science administrative et Droit public économique, paris, 1998. P : 68,

(19) Louis Favoreu, le droit administratif et le droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1989, P: 144,

(20) قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 88-248 الصادر في 17 جانفي 1989،

(21) قيد المجلس الدستوري سلطة الهيئات الادارية المستقلة في توقيع جزاءات ادارية بضرورة أن ينص المشرع على تدابير لحماية الحقوق والحريات الدستورية التي تلتزم بها هذه الهيئات عند أدائها لسلطتها في فرض الجزاءات،

(22) Louis Favoreu, op.cit,P: 287,

(23) حكم المحكمة الدستورية المصرية، جلسة 6 أفريل 1991 في القضية رقم 16 لسنة 11 قضائية، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، مارس 1992، ص 144،

(24) لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الثاني،2001، ص 7 وما بعدها.