الجزاءات الإدارية كبدائل عقابية في السياسة الجنائية المعاصرة بالجزائر

ADMINISTRATIVE SANCTIONS AS PUNITIVE ALTERNATIVES IN THE CONTEMPORARY CRIMINAL POLICY OF ALGERIA

طالبة الدكتوراه : شراد ليلى(*)
جامعة الحاج لخضر باتنة
Loudjainedrums@yahoo.fr

تاريخ الإيداع:2018/08/24	تاريخ المراجعة:2019/06/11	تاريخ القبول:2019/06/12

الملخص:

يمثل موضوع الجزاءات الإدارية توجها جديدا للسياسة الجنائية الحديثة التي تسعى بكل الوسائل للحد من تدخل القانون الجنائي ، خاصة بالنسبة للأفعال التي لا تشكل مساسا كبيرا بالمصالح الإجتماعية في إطار سياسة البحث عن بدائل للعقوبات الجزائية ، و التي أصبحت لا تتماشى و الضمير الإجتماعي الذي أصبح يطالب بالحد من العقاب والتجريم فتم تخويل الإدارة سلطة توقيع جزاءات إدارية على الأفراد ، بهدف الردع الذي يكون بأقل شدة عما يقوم به قانون العقوبات، و تخضع الإدارة في إطار ذلك لمجموعة من الضوابط التي يجب أن يصدر الجزاء وفقا لها ، كما عرض المشرع قراراتها للرقابة القضائية كضمانة لعدم تعسفها في إستعمال السلطة ، و قد تبنت السياسة الجنائية في الجزائر هذه الجزاءات الإدارية كبديل للعقاب الجزائي وفقا لقواعد خاصة نتطرق لها و لضوابطها من خلال هذا البحث ، و إلقاء الضوء على مدى مواكبة توجهات السياسة الجنائية في الجزائر في هذا المجال لتوجهات سياسات الدول المعاصرة .

الكلمات المفتاحية: الجزاءات الإدارية، بدائل العقاب ، السياسة الجنائية ، المعاصرة .

Abstract:

The subject of administrative sanctions is a new approach to modern criminal policy which seeks by all means to limit the interference of the criminal law, especially for acts that do not constitute a significant violation of social interests within the framework of the policy of seeking alternatives to penal sanctions, which have become incompatible with the social conscience, and criminalization, the administration was empowered to impose administrative sanctions on individuals, with the aim of deterrence, which is less severe than that of the penal code, and in this framework, the administration is subject toa set of regulations to which the penalty must be imposed. The legislator has also presented its decisions for judicial review as a guarantee of non-abuse of authority. Algeria's penal policy has adopted these administrative sanctions as an alternative to punitive punishment

Keywords : administrative sanctions, alternatives to punishment, criminal policy.

(*) المُؤلف المُراسِل.

المقدمة:

إن إنتهاج السياسات الجنائية التقليدية لطريق الإصلاح التشريعي من خلال التأسيس لمنظومات قانونية داخلية يكون محورها الحفاظ على قيمة الإنسان في إطار سياسة عقابية عادلة ، يجرم فيها كل إعتداء يمس بحقوق و مصالح الأفراد و إعتبارها جريمة جنائية تستوجب جزاء جنائي ، فتم إضفاء صفة التجريم على كل سلوك غير مشروع يهدد مصالح المجتمع ، ما أدى في مرحلة لاحقة إلى تضخم تشريعي على مستوى قانون العقوبات ، فتولد عنه رفض إجتماعي لتدخل القانون الجنائي في تنظيم مجالات محددة ، نظرا لاستشعار مدى العبء الثقل الذي يترتب على حماية القانون الجنائي لكل المصالح الإجتماعية ، فظهرت الدعوى إلى عدم الإستعانة الكاملة بالجانب الجنائي في مواجهة كل الأفعال غير المشروعة ، ليترك الحل الأخير متى ثبت عجز الحلول القانونية الأخرى في مواجهتها إلى الإستعانة بطرق بديلة تكفل التخلي عن الحل الجنائي بصفة إستثنائية ، نظرا لما ينطوي عليه من شدة لا تتناسب مع بعض الأفعال التي لا تحتوي على المساس بمصالح جوهرية ترتب هذا النوع من الجزاء، سعيا إلى التخفيف من حدة العقوبة الجنائية ، و خصوصا بالنسبة للأفعال التي لاتصل إلى درجة كبيرة من الجسامة و الخطورة على مصالح المجتمع ، و بالتالي فلا فائدة مرجوة من تدخل القانون الجنائي فيها ، وعليه ضرورة إتخاذ عقوبات بديلة عن تلك الجنائية و التي تمثلت أساسا في الجزاءات الإدارية التي تناولتها السياسات الجنائية المعاصرة ، و التي غذتها مجموعة من النظريات الفقهية التي سعت كلها إلى إيجاد حلول بديلة عن العقوبات الجنائية و التي لم يستقر الفقه بعد على تحديد مضمونها تحديدا كافيا و لم تنل بعد حقها من البحث ، ففي الآونة الأخيرة كثر الحديث عن نظرتين جديدتين تهدفان إلى تقييد تدخل القانون الجنائي و فتح المجال لتداول الجزاءات الإدارية، و هما نظرية الحد من التجريم و نظرية الحد من العقاب الجنائي ، التي تم تداولهما بشدة من خلال المؤتمرات الدولية [1] .

. فما مدى تفعيل الجزاءات الإدارية كبدائل عقابية في إطار ترشيد السياسة الجنائية المعاصرة بالجزائر ؟ و ما هي ضوابطها كبديل عقابي؟ و ما هي الضمانات و الآليات الرقابية التي وضعها المشرع لدرء التعسف في سلطة توقيع الجزاء الإداري ؟.

المطلب الأول : نظرية الحد من العقاب و التجريم

يعتبر كل من الحد من التجريم و الحد من العقاب من التوجهات الحديثة للسياسة الجنائية التي لجأت لهما مختلف التشريعات عن طريق إخراج بعض الجرائم من دائرة التجريم إلى دائرة الإباحة أو التخفيف من وصفها الجنائي ، و أيضا عن طريق إحلال عقوبات مختلفة عما عرفته السياسة الجنائية التقليدية التي كانت تدور أساسا

[1] -Colloque international sur la décriminalisation Bellagio, 1973 centre national de prévention et défense sociale.- 5 eme congres des nations unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, Genève 1975. - Les colloques, congrès et journées d'études de la société é international de défense sociale Caracas 1976. - Conseil de l'Europe, rapport sur la décriminalisation Strasbourg ,1980.
- journées franco-italio, lux espagnoles de politique criminelle d'Aix-en-Provence, septembre 1982.

حول العقوبات السالبة للحرية خصوصا ما تعلق منها بالجزاء الجنائي الإداري، و إن ظهور هذه النظريات شكل إنطلاقة لدخول بعض القوانين غير الجزائية لتحكم بعض الجرائم البسيطة و التي لا داعي من وراء إخضاعها تحت طائلة قانون العقوبات و كانت سببا لإتساع دائرة إعتماد البدائل العقابية و انتشارها ، و كان لحداثة مصطلح الحد من العقاب و الحد من التجريم أثره العميق على خلاف الفقه الذي ميز آراء الفقهاء في تحديد المقصود بهما .

الفرع الأول : نظرية الحد من العقاب الجنائي

لدراسة عوامل ظهور توجه الحد من العقاب الجنائي يقتضي الأمر الإشارة إلى نبذة تاريخية عن نشؤ فكرة العقوبات السالبة للحرية ، ثم بعد ذلك ننتقل بالدراسة إلى أسباب تقلص نطاقها في الوقت الحالي على إعتبار أن هذا التقلص هو الذي مهد الطريق لبروز نظرية الحد من العقاب و ذلك على خلفية ما يلي :

أولا : نبذة تاريخية عن نشؤ العقوبات السالبة للحرية

كم هو معلوم تاريخيا فلقد حرص واضعو قانون العقوبات عند إرساء مبادئه الأساسية بالعمل على أفراد مكانة واسعة للعقوبات السالبة للحرية و ذلك لعدة أسباب ترتبط بعضها بالفلسفة التي كانت تنظر للحرية على أنها المال الأكثر قيمة ، كم ذكر "منتيسيكيو" ، و التي تسمح بالتمتع بكامل الحقوق الأخرى [1]

إلا أنه بمجرد أن تم إدراج سلب الحرية كعقوبة ظهرت مشكلة جديدة لم تكن معروفة سابقا حيث كان السجن مخصص للتحفظ و ليس لعقاب المذنب خاصة و أن العقوبات السالبة للحرية هي عقوبة مستمرة بطبيعتها لفترة من الزمن ، كما أن العقوبات البدنية القديمة و المؤلمة هي عقوبات مؤقتة تنفذ في الحال ثم ما لبثت أن ظهرت مشكلة جديدة ليست مرتبطة بمعرفة كيفية التحفظ على المحكوم عليه بالسجن و لكن في معرفة ما الذي يتعين عمله و ما هي الغاية من العقاب عندما يقترح الحبس ذاته كعقوبة [2]، و تم معالجة هذا النزاع الفقهي لدى علماء الإجرام ، و إن كان هذا الاختلاف ليس بجديد آنذاك إلا أنه لا يجب تجاهله عند تسليط الضوء على مصير العقوبات السالبة للحرية ، و التي ما لبثت أن أثير التساؤل بشأنها من جديد و بقوة بواسطة المدرسة الوضعية الإيطالية نهاية القرن التاسع عشر حيث أعلن "فيري انريكو " و كذا " لومبروزو" إقتراح سلسلة من المعاملات ضد المجرم و التي لا تتوقف على سلب الحرية بمفردها ،

ثم جاءت فكرة " الخطورة الإجرامية " التي نادى بها "قاروفلو" و التي تنص على إبداء التفرقة بين الأشخاص الذي يجب عقابهم بقسوة و الأشخاص الذين يجب إبداء تسامح بشأنهم لما لديهم من قابلية للإصلاح [3].

[1] محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية، د. س. ط، ص24

[2] محمد سيف النصر عبد المنعم، بدائل العقوبات السالبة في التشريعات الجنائية الحديثة، جامعة القاهرة، 2004 ،ص 24.

[3] مدحت رمضان ، بدائل الدعوى الجنائية و العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة ،(مجلة السياسة الجنائية بالمغرب) ،المجلد الثاني،الطبعة الأولى ،منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية و القضائية، العدد 04، 2005 ،ص 301

ثانيا : أسباب تقلص نطاق العقوبات السالبة للحرية

1. الأفكار المستحدثة في علم الإجرام: والذي يرى تجنب اللجوء إلى القضاء في شأن قضايا الأحداث وذلك بإتخاذ إجراءات بديلة ضدهم، أما فيما يخص البالغين فالهدف هو إبعاد المنحرف عن العملية العقابية بعرض بدائل متعددة[1]، و إنما يجري التدخل في شأنه على المستوى المدني أو الإداري وتبقى الجرائم الجسيمة وحدها هي التي تتجاوز المد الجديد للتسامح في شأن الإنحراف وتهدد الجماعة كلها و هي التي تكون من إختصاص القاضي الجنائي [2].

2. التطور التشريعي في مجال الحد من العقوبة الجنائية: تتجه أغلب التشريعات التي تتبنى الجزاءات السالبة أو المحددة للحرية لإعتماد بدائل لها،كالعمل للنفع العام أو وقف تنفيذ العقوبة، بعدما تبين لها أن للإيداع في السجون ضرر و تكلفة، ولكنه ليس بالضرر الإضطراري فلا يطبق إلا إذا لم كن بالإمكان تطبيق تدبير أخر[3]، وهي التي يطلق عليها بالتدابير الاحترازية التي وضعت بالأساس لتحل محل العقوبة الجنائية التقليدية في مقاومة الظاهرة الإجرامية،خاصة إذا كانت العقوبة تبدو أنها قاصرة عن تحقيق أهدافها و التدابير الإحترازية أصبحت اليوم معترفا بها في أغلب التشريعات كنظام قانوني يقف إلى جانب العقوبة في حماية الأفراد و المجتمع من كافة الظواهر الإجرامية[4].

3. المؤتمرات الدولية : عقدت العديد من المؤتمرات في القرن التاسع عشر بغية حصر حالات اللجؤ إلى السجن خاصة عندما كون المقصود بها هم الأحداث أو الأشخاص الذين يكونون محلا لعقوبات سالبة للحرية قصيرة الأجل [5]، و نظرا لحساسة العقوبة السالبة للحرية فقد حظيت برعاية الأمم المتحدة فقررت في المؤتمر الثاني " لمنع الجريمة و معاملة المجرمين" الذي عقد في لندن خلال الفترة من 8 إلى 19 أوت 1960 و خلص إلى إدانة الحبس القصير المدة وأوصى بالحد منها و التوسع في تطبيق بدائل عنها و التي لا تنطوي على سلب لحرية المحكوم عليه [6] ، و قد حظيت "العقوبة السالبة للحرية القصيرة المدة و إحلال بدائل لها " بإهتمام الندوة العربية لحماية حقوق الإنسان من قوانين الإجراءات الجزائية في العالم العربي ، التي عقدت بالقاهرة في المدة من 16 إلى 20 ديسمبر 1989 و أوصت بإستبعاد العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة ، ذلك لأنها لا توفر للمحكوم عليهم التأهيل الذي يحق له الحصول عليه وضرورة إستبدالها ببدائل ملائمة وفقا لما يحدده القانون [7].

---

[1] GREBING GEORG, SANCTIONS ALTERNATIVES AUX COURTES PEINES PRIVATIVES DE LIBERTÉ , REVUE INTERNATIONAL DE DROIT PÉNAL. VOLUME 53, 1982, P779

[2] تيسير أنور، أمال عثمان، علم الإجرام وعلم العقاب، دار النهضة العربية، 1985،ص 297

[3] محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام. المجلد الأول الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت لبنان، 1998 ،ص 60.

[4] محمد ناصر عبد الرزاق الرزوقي، التدابير الاحترازية بين النظرية والتطبيق ، (رسالة دكتوراه) ، جامعة الإسكندرية 2004 .ص 15.

[5] أيمن رمضان الزيني، العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدة وبدائلها. الطبعة 2، دار النهضة العربية، القاهرة 2005 ،ص23.

[6] يس الرفاعي، الإصلاح العقابي ومجموعة قواعد الحد الأدنى لمعاملة المسجونين، (المجلة الجنائية القومية)، العدد الثاني، جويلية 1967،القاهرة، ص 218.

[7] مهدي عبد الرؤوف، السجن كجزاء جنائي في ضوء السياسة الجنائية الحديثة،(مجلة القانون والاقتصاد)، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، العدد الأول ، يونيو1987 ص 231

ثالثا : الخلاف الفقهي حول تحديد مفهوم الحد من العقاب الجنائي

لعل من أسباب بروز الخلاف الفقهي حول تحديد مفهوم الحد من العقاب هو حداثة المصطلح على الساحة القانونية ما انعكس على الخلاف بين اغلب الفقهاء و هم بصدد تحديد المقصود بها

1. الاتجاه القائل بتحديد النظرية داخل نطاق القانون الجنائي : يرى هذا الاتجاه أن الحد من العقاب لا يتحدد فقط بالحد من تجريم الفعل ، و إنما يتمثل في كل أشكال التخفيف أو التعديل للجزاءات القابلة للتطبيق على الجرائم التي لم يتم إلغاء تجريمها ، فكل حد من التجريم هو حد من العقاب و يضيف أيضا أنه حين تكون العقوبة هي جزاء لجريمة فإن الحد من العقاب بمعناه المطلق يكون بإلغاء تلك العقوبة ما يعنى أن نرفع عن هذا الفعل صفة التجريم و هو ما يطلق عليه بالحد من العقاب الموضوعي [1] ، فاللجنة الأوربية " للمشكلات الجنائية " ترى أن الحد من العقاب يتمثل في كل أشكال التخفيف داخل النظام الجنائي ، فيتم بنقل الجريمة من الحالة الجنائية إلى الجنحة أو نقل الجنحة إلى مخالفة في وصفها الإجرامي و كذلك الحالات التي تحل فيها عقوبات أقل صرامة و أقل شدة محل العقوبة السالبة للحرية كالغرامة [2] .

2. الإتجاه الموسع لنطاق الحد من العقاب الجنائي : يعتبر هذا الإتجاه أكثر وضوحا من الإتجاه السابق ، على إعتبار أن الآراء التي جاءت فيها تتميز بأنها إتخذت فكرة التخلي عن النظام الجنائي لصالح نظام قانوني أخر محلا لإهتمامها .

و بهذا المعنى لا يعد حد من العقاب تلك الأشكال التي يعطي فيها المشرع للقاضي سلطة تقديرية في تخفيض العقوبة إلى الحد الأدنى المقرر قانونا ، فهي لا تعد حدا من العقاب و إنما هي مجرد آلية لتخفيض العقوبة [3].

و تناول المؤتمر الخامس للأمم المتحدة " لمنع الجريمة و معالجة المذنبين " ذلك حيث وصف الحد من العقاب بأنه إجراء تشريعي يتوجب تحويل الإختصاص القضائي الجنائي بمعالجة القضايا إلى إختصاص القضاء المدني أوالإداري فيما يتعلق ببعض الجرائم الجنائية و إستبدال العقوبات الجنائية بجزاءات غير جنائية [4].

فمقتضى نزع الصفة الجنائية هو إستبعاد الفعل الجنائي من نطاق الجرائم ، و بالتالي تتحول العقوبة المقررة للفعل إلى إجراءات غير جنائية ،و بالتالي تخفيف العبء عن كاهل العدالة الجنائية من خلال إحالتها إلى هيئات أخرى ليتم توقيع جزاءات مناسبة تحمل صفة غير جنائية ، فالحد من العقاب هي حالة بقاء الفعل غير المشروع وفقا للقانون الجنائي و لكن دون تطبيق القانون الجنائي عليه ، الذي يمثل رد الفعل الإجتماعي على الجريمة المرتكبة ، ولكن هذا لا يعني عدم خضوع الفعل لأي جزاء ، إذ يخضع لجزاءات إدارية و يمكن أن يشمل هذا المفهوم كافة حالات التخفيف داخل النظام الجنائي التي تشمل تطبيق أسباب التخفيف و وقف تنفيذ العقوبة و كافة البدائل المقررة لعقوبة الحبس

---

[1] VAN DE KERCHOVE, LE DROIT SANS PEINES, BRUXELLES, 1987, P.311.

CONSEIL DE L' EUROPE , COMITE EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS , RAPPORT SUR LA DÉCRIMINALISATION, STRASBOURG , 1980. P.13.[2]

[3] DELMAS, MARTY , MODÈLES ET MOUVEMENT DE POLITIQUE CRIMINELLE , PARIS , 1993 P.160.

[4] CINQUIÈME CONGRES DE NATION UNIES POUR LA PRESENTATION DU CRIME ET LE TRAITEMENT DES DÉLINQUANTS, GENÈVE, 1975, P.2

الفرع الثاني : نظرية الحد من التجريم و التحول عن الإجراء الجنائي

من خلال ما تم تناوله حول نظرية الحد من العقاب يتضح لنا جليا أن السياسة الجنائية في الآونة الأخيرة تسعى إلى اعتبار أن القانون الجنائي هو الوسيلة الأخيرة و ليس الوسيلة الوحيدة لتوفير الحماية اللازمة للمصالح الاجتماعية [1]. و لعل أهم ما لحق من تطور بالسياسة الجنائية نجده بالإضافة الى فكرة الحد من العقاب فكرتين حديثتين لم يستقر الفقه بعد على تحديد مضمونهما تحديدا كافيا ، خاصة و أنهما لم ينالا بعد حقهما من البحث والدراسة و هما الحد من التجريم و التحول عن الإجراء الجنائي.

أولا : نظرية الحد من التجريم

لقد إرتبطت هذه الفكرة بعدم تطبيق القانون أو عدم قابليته للتطبيق و ذلك من خلال تسامح الأفراد في مواجهة بعض الأفعال غير المشروعة الخاضعة لقانون العقوبات ، على الرغم من أنها تظل في نظرهم غير مرغوبة ومستهجنة [2]، إلا أنها لا تحتاج إلى تدخل القانون الجنائي و توقيع العقاب عليها و هذا راجع إلى تغير الاسس الثقافية والاجتماعية مع عدم إهمال التطور القضائي و أثره في هذا المجال .

و قد قدمت " اللجنة الأوربية للمشكلات الجنائية مفهوما للحد من التجريم بقولها " أن الحد من التجريم القانوني يتمثل في سحب إختصاص النظام الجنائي بفرض جزاءات أخرى في مواجهة بعض أشكال السلوك المنحرف، و هذا يجب أن يتم بواسطة عمل تشريعي يتضمن الإعتراف الكامل بمشروعية هذه الجزاءات [3] .

يتضح لنا جليا أن الحد من التجريم ليس هو الحد من العقاب ، فإذا كان الحد من العقاب هو إبقاء السلوك مجرما مع تخفيف العقوبة أو البحث عن بدائل لها ، فإن الحد من التجريم هو إلغاء التجريم الجزائي عن فعل معين بحيث لا يخضع لأي نوع من الجزاءات العقابية .

ثانيا : فكرة التحول عن الإجراء الجنائي

التحول هنا ينصب على الإجراء الجنائي و ليس على الدعوى الجنائية ، فإذا كانت الدعوى الجنائية إجراء جنائيا فإنه ليس كل إجراء جنائي يعد دعوى جنائية ، ففكرة الإجراء الجنائي أكثر إتساعا و شمولا [4].

و يعرف التحول عن الإجراء الجنائي بأنه كل وسيلة يستبعد بها الإجراء الجنائي العادي و تتوقف بها المتابعة الجنائية و ذلك لتجنيبها حيث يخضع المذنب و بموافقته لبرنامج غير جنائي يساعده على الإندماج مرة أخرى في المجتمع [5] ، أوقد يخضع بموجب التشريع لقوانين أخرى تنظم سلوكه و أفعاله كالقانون الإداري و القانون المدني ، و ليس في جميع الأحوال يمكن الاستعانة بفكرة التحول عن الإجراء الجنائي ، إذ أن الاستعانة به مرتبطة بتوفر مجموعة من الشروط و الأسباب حتى يكون تطبيقه متماشيا و مبدأ المشروعية [6].

---

[1] أحمد فتحي سرور، المشكلات المعاصرة للسياسة الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 1972.، ص 22

[2] مصطفى مداح ، العقوبات السالبة و سياسة الإصلاح و اعادة الادماج ،(مجلة السياية الجنائية بالمغرب) ،المجلد الثاني ،الطبعة الأولى ،منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية و القضائية ،العدد 2005 ، 04 ،ص 242

[3] CONSEIL DE L'EUROPE, COMITÉ EUROPÉEN POUR LES PROBLÈMES CRIMINELS, OP. CIT. P13

[4] محمد أمين مصطفي، مبادئ علم الإجرام، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1996 ،ص 107 وما بعدها

[5] محمد عبد الحميد مكي، اختصاص القاضي الجنائي بنظر المسائل غير الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007 ص 43

[6] محمد أمين مصطفي، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2008 ، ص 5

فيجب أن يكون الجرم لا يبلغ حدا من الخطورة الذي يستوجب محاكمة المجرم على فعله ، و أن يكون ضمن النظام القانوني الذي يخضع له الفعل للبدائل العقابية و يقدم ضمانات لردع الفاعل و تتم بموافقته .

المطلب الثاني : الجزاءات الإدارية العامة في السياسة الجنائية المعاصرة

تصدر العقوبة الإدارية عن الإدارة بقرار إداري فردي ، وليس في ذلك تعديا على الاختصاص القضائي حيث أن مآل تقرير مشروعيتها في نهاية المطاف خاضع لتقديره ، و تملك الإدارة سلطة توقيع تلك العقوبات حال ممارستها لنشاطها بوصفها سلطة عامة لها الحق في فرض جزاءات إدارية في حالات محددة ، ولقد أثار موضوع تمتع الإدارة بسلطة توقيع جزاءات إدارية تخرج عن الإطار التقليدي لسلطاتها الإدارية في مجال الجزاءات التأديبية جدلا كبيرا حول مدى دستوريتها خاصة و أنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات و مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات ما أدى إلى بروز العديد من الأفكار و التطورات أدت جميعها إلى الاعتراف بسلطة الإدارة في توقيع جزاءات إدارية تتسم بالعمومية على جميع الأفراد بغض النظر عن هويتهم .

الفرع الأول : ماهية الجزاءات الإدارية العامة

السلطة التقديرية " هي أن تكون الإدارة حرة تماما في التصرف في هذا الاتجاه أو ذاك و بدون أن تكون خاضعة لأي شرط ، فهي قادرة على تقدير الشروط التي تتخذ في ضوئها قرارها " [1].

فالجزاء الإداري كأي جزاء له طبيعة ردعية بصفة أساسية ، و هو بهذا المعنى يكون موضوعه فرض عقوبة على مخالفة ما [2]، و لعل أهم ما يميز الجزاء الإداري هو الجهة التي تصدره ، أي انه يصدر عن جهة غير قضائية " متمثلة في الإدارة" ما يضفي عليه صفة القرار الإداري المنفرد [3].

و تعتبر القرارات الإدارية و العقود الإدارية من ابرز الأساليب التي تستعين بها الإدارة أثناء ممارستها لنشاطها ، وكما نعلم فإن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة " حسب الشكل الذي يحدده القانون " عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة عامة ، و بمقتضى القوانين و اللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكننا و جائزا قانونا بهدف تحقيق المصلحة العامة [4] .

و الجزاء الصادر بقرار إداري فردي من الإدارة قد يكون جزاءا تأديبيا كالجزاء الذي توقعه جهة إدارية على موظفيها في حال اقترافهم لأخطاء يعاقب عليها قانون الوظيفة العامة ، أو جزاءا تعاقديا كالذي توقعه الإدارة أوالمصلحة المتعاقدة مع المتعامل المتعاقد معها عند إخلاله بإلتزاماته التعاقدية ، أو جزاءا إداريا عاما و الذي توقعه الإدارة على الأفراد الذين لا تربطهم بها أي علاقة سواء وظيفية أو تعاقدية كالغرامة أو سحب الترخيص و غيرها [5].

---

[1] فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، (مجلة مجلس الدولة)، العدد 01 ، الجزائر، 2002 ،ص37

[2] GEORGES DUPUIS , MARIE JOSÉ GUEDON, INSTITUTION ADMINISTRATIVES, 2 ÉME ÉDITION, ARMAND COLIN, COLLECTION U , 1998 , P .396

[3] شريف يوسف خاطر، القرار الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008 ،2009 ،ص 72.

[4] أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004 ،ص 25

[5] POULET GILBOT , LA SUSPENSION ADMINISTRATIVE DE PERMIS DE CONDUIRE, R.F.D, 1992, P12

و من الناحية الموضوعية كان لتعدد الأنشطة التي تتولى الإدارة القيام بها أثاره على تعدد الجزاءات التي يناط بها توقيعها و أضحى في الآونة الأخيرة تدخل الإدارة بسلطة الردع يصل إلى العديد من المجالات التي لم يكن مسموح لها التدخل فيها سابقا ،و أصبح الجزاء الإداري اليوم طريقا مألوفا لتنفيذ القانون كما أصبح ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية لأنشطة الإدارة بين واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ القانون و حق الأفراد في التمتع بما يكفل لهم هذا القانون من حقوق .

الفرع الثاني : صور الجزاءات الإدارية العامة في التشريع الجزائري

يتميز الجزاء الإداري عامة كونه يصدر عن سلطة إدارية، و يكون ذو صفة ردعية، و يتصف بالعمومية فيشمل كل من يخالف النص القانوني ، و يتفرع إلى الأشكال التالية :

أولا : الجزاءات الإدارية المالية

و تنصب الجزاءات الإدارية المالية على الذمة المالية للمحكوم عليه بها وليس على شخصه ، و هي تعد من أهم الجزاءات الإدارية .

و يقصد بالغرامة الإدارية كل مبلغ من النقود تفرضه الإدارة على المخالف بدلا من متابعته جنائيا على الفعل المقترف [1] .

فالمشرع الجزائري نجده يتماشى و موقف المشرع الفرنسي حيث أنه على الرغم من عدم تبني كل منهما لنظام قانون العقوبات الإدارية ، إلا أن المشرع الجزائري يستعين بالغرامة الإدارية في مواضع مختلفة و ذلك كطريق أصلي لمواجهة بعض الأفعال المخالفة للقوانين و اللوائح على نحو يظهر معه اهتمام المشرع الجزائري بتوظيف هذه الجزاءات الإدارية خاصة بعد إتجاه المشرع في الآونة الأخيرة إلى إنشاء بعض اللجان الإدارية المستقلة و منحها سلطة فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف الأنظمة القانونية و اللوائح المعمول بها ، و عليه نجد أن المشرع الجزائري على غرار المشرع الفرنسي تأثر بنظام الحد من العقاب و الحد من التجريم خاصة في مجال المنافسة و المرور و البيئة ، من خلال الاعتماد على الغرامة الإدارية كبديل عن العقوبات الجنائية و حصرها بين حد ادني و حد أقصى .

ونجد أمثلة عن الغرامات الإدارية في القانون 12/08 المعدل و المتمم للأمر 03/3 و المتعلق بقانون المنافسة حيث نجده بنص الفقرة الثانية من المادة 45 من هذا القانون " يمكن أن يقرر مجلس المنافسة عقوبات مالية إما نافذة فورا و إما في الآجال التي يحددها " [2] ، و عندما نعود إلى أحكام قانون المرور حسب آخر تعديل له الوارد بالأمر 09/03 نجده ينص صراحة على تضمنه على مجموعة من العقوبات الإدارية حيث تنص المادة 86 منه على " .....دون الإخلال بالعقوبات الإدارية المنصوص عليها في هذا القانون" و يعد هذا النص اعترافا صريحا من المشرع الجزائري على اعتماده على الجزاءات الإدارية ومنح جهة الإدارة هذه السلطة بغية تنظيم أحد أوجه نشاطها و المتمثل في تنظيم حركة المرور عبر الطرق و بالعودة إلى الغرامة الإدارية في هذا القانون نجده ينص عليها في القسم الأول من

[1] عطية مهنا، الغرامة كبديل عن الحبس قصيرة المدة، دراسة مقارنة المركز القومي للسجون الاجتماعية والجنائية قسم بحوث المعاملة الجنائية، القاهرة، 2004 ،ص 25

[2] القانون 08/12 المؤرخ في 25 يونيو والمتعلق بالمنافسة المعدل والمتميز للقانون 03/03 المؤرخ في 28 جمادي الأول 1424هـ : الموافق لـ: 20 جويلية 2003 .الجريدة الرسمية العدد 43.

الفصل السادس تحت عنوان المخالفات و العقوبات حيث صنفت المادة 66 منه المخالفات و العقوبات ، و هناك مجالات أخرى تتمتع الإدارة فيها بسلطة توقيع عقوبة الغرامة الإدارية حسب ما هو وارد في الباب الثالث من القانون 04/08 [1] و المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية من المادة30الى المادة 41 منه نجده ينص على مجموعة مختلفة من الأفعال التي تعد مخالفات و تترتب عليها عقوبات مالية على كل تاجر لا يلتزم بها ، و أيضا نجد القانون 04/02 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية ينص في الباب الرابع منه و تحت عنوان المخالفات والعقوبات من المواد 31 إلى 38 على مجموعة مختلفة من الأفعال التي تترتب عليها غرامات إدارية مختلفة.

و لكي تضمن الإدارة سلامة إجراءاتها في فرض الغرامة الإدارية فقد نصت القوانين المنظمة لها على ضرورة أن يحرر محضر الغرامة المناسبة له العون المؤهل قانونا للقيام بذلك و إلا يعد قرارها باطلا من الناحية القانونية.

و تختلف الغرامة المالية عن المصادرة، فالمصادرة هي نزع ملكية مال معين من صاحبه من غير مقابل و إضافته إلى ملك الدولة[4] ، فالمصادرة العامة محلها شيء معين يكون أداة الجريمة أو يكون قد استخدم فيها أو يحصل منها وهي التي تطبق عليها أحكام قانون العقوبات[2]، و تعد المصادرة عقوبة مالية و عينية ترد على مال معين ، كما أنها تعد غالبا عقوبة تكميلية يكون الحكم بها أحيانا وجوبا و عندئذ تكون لها خصائص التدبير الاحترازي [3] .

و لقد حرص المشرع الجزائري دائما على حق الملكية للأفراد ولذا فإنه ينص صراحة على أنه لا مصادرة إلا بحم قضائي ، و بالتالي فإن المصادرة بالشكل الذي ذكرناه سابقا غير موجود و ليس من صلاحيات الإدارة في توقيعها بل تبقى من صلاحيات الجهات القضائية .

ثانيا : الجزاءات الإدارية المقيدة أو المانعة للحقوق

تعد الجزاءات المقيدة أو المانعة للحقوق أقصى في وقعها من الجزاءات المالية بصفة عامة، و لهذا فان تبرير سلطة الإدارة في توقيعها يكون صعبا بالمقارنة مع تبرير سلطتها لفرض جزاءات إدارية مالية، خاصة و أن هذه الجزاءات تمس بشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية، فالتشريع الجزائري قيد سلطة الإدارة بفرض تلك الجزاءات بضمانات قانونية متعددة لضمان مشروعيتها.

و بإستقراء النصوص القانونية في التشريع الجزائري نجده ينص على مجموعة من الجزاءات الإدارية منها :

1- سحب التراخيص:

سحب الترخيص أيا كانت طبيعته توقعه السلطة العامة على كل من يمارس الحق الذي يخوله هذا الترخيص عل نحو مخالف للقوانين و اللوائح، وقد يتمثل سحب التراخيص في إنهاء ممارسة الحق بصفة نهائية أو وقف ممارسته لمدة مؤقتة[4].

---

[1] أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2009/2008 ،ص 314.

[4] أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية الطبعة الثالثة، دار هومة، الجزائر، 2009/2008 ،ص 314.

[2] محمود مصطفى، الجرائم الاقتصادية في القانون المقارن، الجزء الأول، الطبعة الثانية، القاهرة، 1979 ،ص 74،73.

[3] محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام، المجلد الأول الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان، 1998، ص 791.

[4] خالد عبد الفتاح محمد، حسين محمود سيد أحمد، المشكلات العملية للتراخيص، دار الكتب القانونية، القاهرة، 33.ص، 2004

فبنسبة للمشرع الجزائري ربما يعتبر قانون المرور من أكثر القوانين التي تتيح للإدارة استعمال سلطتها في مجال سحب و تعليق رخصة القيادة في مواجهة الأفراد الذين لا يحترمون قواعد المرور المادة 92 من الأمر 03/09 و نجد أيضا المادة 107 من الأمر 11/03 المؤرخ في 2003/08/26 المتعلق بالنقد و القرض و التي تتناول سحب الاعتماد كما حدث مع بنك الخليفة حيث سحبت اللجنة منه الاعتماد بموجب القرار المؤرخ في 2003/05/29 تحت رقم 2003/03 وطعن المعني في السحب أمام مجلس الدولة الذي قضى بعدم قبول الطعن شكلا[1].

و هناك مثال آخر بالعودة إلى القانون 2000/03 المؤرخ في أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و الاتصالات السلكية و لاسلكية في المادة 35 منه تنص على أنه " اذا لم يتقيد المتعامل بإلاعذار و شروط الرخصة فان المكلف بالإتصالات يعلن عبر قرار يتضمن مبررات و بالاقتراح من سلطة الضبط إجراءات عقابية من حقها و على عاتقها منها التعليق العام أو الجزئي للرخصة لمدة 30 يوم أو أكثر أو تعليق الرخصة لمدة معينة". و هناك إجراء آخر يتداخل ويتشابه مع سحب الترخيص و هو سحب الاعتماد في مجال النقد و القرض تقوم اللجنة المصرفية بإعلام البنك أو المؤسسة المالية بالأفعال المنسوبة إليها بموجب رسالة موصى عليها مع الإشعار بالوصول و ترسل إلى ممثلها القانوني وتكون مرفقة بقرار التأنيب حسب نص المادة 107 من الأمر03/11 المؤرخ في 2003/08/26 المتعلق بالنقد و القرض

2-الغلق الإداري: لقد اهتم المشرع الجزائري بمسألة تنظيم المحلات و المؤسسات الموجهة أساسا للأفراد و التي تزودهم بما يحتاجونه من أساسيات الحياة، لذا نجده قد تشدد مع كل من يخالف شروط النظافة و الأمن في محله أو مؤسسته، فبالعودة إلى المادة 31 من القانون 04/08 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية نجدها تنص على:" يقوم الأعوان المؤهلون المذكورين في المادة 30 أعلاه بغلق محل كل شخص طبيعي أو اعتباري يمارس نشاطا قارا دون التسجيل في المركز الوطني للسجل التجاري إلى غاية تسوية مرتكب الجريمة لوضعيته" و هو نفس المبدأ جاء في القانون 02/04 المعدل و المتمم المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، و بالعودة لهذه النصوص القانونية نجدها كلها تتناول الأفعال المنافية للممارسات التجارية و التي تشكل بنص القانون التزامات على التاجر التقيد بها و كل إخلال منه بها سيؤدي به لا محالة إلى تسليط عقوبة الغلق الداري على محله.

ترتيبا على ما سبق يتضح لنا جليا بأن قرار الغلق الإداري هو عبارة عن جزاء إداري تصدره الإدارة المعنية لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطرا على النظام العام، إلا أن هذا الغلق يكون مؤقت لمدة لا تتجاوز 6 أشهر كأقصى تقدير و هو ما أكده مجلس الدولة [2]،و يعتبر قرار الغلق الإداري للمحل قرار إداريا يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري حسب القرار04 منه المادة 145 من قانون الإجراءات الجنائية.

[1] أنظر قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 19452 بتاريخ 2003/12/30 بين مساهمي البنك التجاري الصناعي واللجنة المصرفية.
[2] أنظر هذا الشأن قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 006195 بتاريخ 2002/09/23 ،مجلة الدولة، العدد 03 لعام .2003 ص 96

3- قرار الهدم: لا يجوز قانونا لأي شخص البدء في انجاز بناء دون الحصول على رخصة البناء حيث تنص المادة 52 من قانون التهيئة و التعمير على" أن مباشرة أي انجاز لبناية جديدة أو ترميم بناية قديمة أو هدم ... تخضع إلى ضرورة الحصول على رخصة البناء"[1].

تنص المادة 76 مكرر من القانون 05/04 المعدل و المتمم بالقانون 15/08 على " يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة..."، من خلال هذا النص يتضح أن مخالفة إجراء الحصول على رخصة البناء ستؤدي بالفرد إلى الوقوع تحت طائلة مخالفة القانون ، كما أجازت المادة 76 مكرر الفقرة 01 استعانة الأعوان العموميين بالقوة العمومية في حالة تعرضهم للعرقلة في تأدية مهامهم من قبل الأفراد ، كما نصت المادة 76 مكرر فقرة 02 على أنه " في كل الحالات يبقى المحضر صحيحا إلى حين إثبات العكس" بالتالي فهي صحيحة و ملزمة قانونا إلى حين تقديم وثائق تنقضها أو يطعن فيها بالتزوير.

المطلب الثالث : الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة

للإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية على الأفراد ، إلا أنه ينبغي الإشارة إلى أن ممارسة هذه السلطة أو هذا الاختصاص يجب أن يكون في إطار من المشروعية الشكلية أو الإجرائية و أيضا المشروعية الموضوعية ، فهذا الاستقلال لا يجب أن يكون مطلقا حتى لا يؤدي بالإدارة إلى الوقوع تحت طائلة التعسف في إستعمال السلطة وبالتالي بطلان قراراتها و يعتبر إلتزام الإدارة بمبدأ المشروعية في تصرفاتها و قراراتها بالإضافة إلى خضوعها للرقابة الإدارية و ضرورة تقيدها بالضمانات الشكلية و الإجرائية كضمانة أساسية لمشروعية الجزاءات و حياد الإدارية فكلما توسعت سلطتها في هذا المجال برزت أهمية ضبط هذه السلطة بمجموعة من الضوابط التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة في كل تصرفاتها و قراراتها و خصوصا الجزاءات الإدارية التي يكون لها وقع كبير على المخاطب به .

الفرع الأول :الضمانات الإجرائية و الشكلية لمشروعية الجزاءات الادارية

الضمانات الإجرائية هي أن يتم توقيع الجزاء الإداري بناءا على إجراءات معينة تحددها النصوص القانونية والتنظيمية ، سواء بالنسبة للعون المؤهل قانونا بتحرير المخالفة الإدارية أو من خلال إستطلاع رأي جهة معينة قبل إصدار الجزاء إضافة إلى تسبيب القرارات الإدارية المتضمنة للجزاء الإداري ، و هي التي تعد ضمانة شكلية لمشروعية قرارات الإدارة .

أولا : الضمانات الإجرائية لتوقيع الجزاء الإداري

تجدر الإشارة في البداية إلى أنه ليست هناك إجراءات موحدة في مجال الجزاءات الإدارية ، إنما هناك خطوط رئيسية تعتمد عليها الإدارة في إصدار و توقيع الجزاءات الإدارية يمكن إستخلاصها من المصادر القانونية المكتوبة أو من المبادئ العامة للقانون .

1. إجراءات ضبط المخالفات الإدارية : لا يتم ضبط المخالفة الإدارية إلا بواسطة العون المؤهل قانونا في حدود إختصاصه وفقا للنصوص القانونية و التنظيمية في هذا المجال أو الموظف الذي خوله القانون صراحة لهذه المهمة ،

[1] القانون 90/ 29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 04/ 05 والمعدل والمتمم بالقانون 08/15المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52.

و أن أي جزاء تصدره الإدارة بناءا على إجراء المعد من قبل هذا الأخير يعد قرارا معيب بأحد عيوب المشروعية و هو عيب عدم احترام الشكل و الإجراءات في إصدار القرار الإداري ، فلو رجعنا إلى بعض الجزاءات المالية نجد أن النصوص القانونية المختلفة تنص على أن المخالفة المرتبة لغرامة مالية يجب أن تحرر من قبل الموظف المؤهل قانونا، فمثلا القانون 02/04 الممددة للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية في المادة 49 منه ينص على الأفراد أوالموظفين المؤهلين قانونا للقيام بتحرير المخالفات و يذكرهم بصفتهم الوظيفية [1].

2. إحترام مبدأ المواجهة و الدفاع : و يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية المكفولة دستورا و قانونا فقد حرصت كافة القوانين على ضرورة إحترام مبدأ المواجهة و الحق في الدفاع كما أكد القضاء على ذلك في العديد من أحكامه ، فلقد أصبح هذا الحق ضمانة جوهرية ليس على المستوى الجنائي أو التأديبي فقط بل على مستوى الجزاءات الإدارية العامة كذلك [2] ، فلابد من إحترامه قبل توقيعه الجزاءات الإدارية العامة بمعنى ضرورة إخطار المعني بالمخالفة التي إقترفها و تمكينه من الدفاع عن نفسه ، و بالعودة إلى النظام القانوني للجزاءات الإدارية العامة في التشريع الجزائري نجده ينص صراحة على ضرورة احترام مبدأ المواجهة ، فسحب ترخيص القيادة مثلا كما ذكرنا أنه يتم أمام اللجنة المختصة إذ ينبغي عندما يحرر العون المؤهل قانونا محضر المخالفة أن يعلم السائق بالمخالفة المنسوبة إليه ، وبعدها تقوم الجهة المختصة بإرساله برسالة إلى الولاية و نسخة ترسل إلى وكيل الجمهورية و تقوم الولاية باستدعاء اللجنة المعنية وهي " لجنة تعليق رخصة القيادة " التي تقوم بتوجيه استدعاء للمعني للمثول أمامها ، و عند حضوره يقوم المقرر باللجنة بإعلام المعني بالمخالفة التي اقترفها و تمكينه من الدفاع عن نفسه قبل النطق بالجزاء الإداري ، وأي جزاء إداري متعلق بسحب رخصة القيادة لا يحترم هذا الإجراء الجوهري يعد باطلا من الناحية القانونية و يجوز الطعن فيه للإلغاء أمام القضاء المختص .

3- توقيع الجزاء الإداري من قبل الهيئة الإدارية المختصة .

لسلامة قرارات الإدارة المتضمنة جزاءات إدارية لابد أن توقع هذه الجزاءات من قبل لجان إدارية تقليدية وهي تلك اللجان التي سبق الإشارة إليها كلجنة تعليق رخصة القيادة أو لجنة الطعن في مواد الضرائب ، و يجب أن نتكون هذه الهيئات الإدارية مستقلة بمعنى أنها هيئات إدارية غير قضائية و غير خاضعة لسلطة الحكومة ، أو أي تأثير أخر ، يخول لها القانون مهمة الضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا و ماليا و كذا ضمان احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة و من أمثلة هذه الإدارات المستقلة الفتية في الجزائر مجلس المنافسة المنشأ بمقتضى الأمر 06/95 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة و المعدل في 2003 ليحل محل السلطة التنفيذية في مجال الضبط الاقتصادي و يحل محل المحاكم الجنائية في الفصل في المنازعات التي تثيرها الممارسات المقيدة و المنافية للمنافسة الحرة.

[1] لمزيد من التوضيح ارجع إلى المادة 49 من القانون 04/ 02 المعدل والمتمم المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية.

[2] محمد سعد فوده، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دون مكان نشر، 2006 - ، ص 178.

ثانيا – الضمانات الشكلية للجزاءات الإدارية (التسبيب) :

لما كانت الجزاءات الإدارية تصدر في صورة قرار إداري كان لزاما على جهة الإدارة احترام الإجراءات الشكلية في إصدارها و توقيعها للجزاء الإداري ولعل أهمها هو تسبيب القرار الإداري .

و يجدر بنا الإشارة إلى هناك اختلاف بين السبب كركن في القرار الإداري و هو تسبيب القرار في حد ذاته، فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل و تصدر القرار الإداري أي انه عنصر خارجي موضوعي و بتالي فهو ركن فيه لا يقوم صحة القرار بدونه [1].

و إذا كانت القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا أن المشرع الجزائري قد خرج عن هذه القاعدة في مجال الجزاءات الإدارية لما لها من مساس بحقوق و حريات الأفراد ، إذ حاول أن يقف موقفا وسطا بين تحقيق المصلحة العامة بالمقابل الحفاظ علي مصالح الأفراد لذلك منح الإدارة سلطة توقيع العقوبة الإدارية وألزمها بتسبيب قراراتها ، و مثاله ما جاءت به " المادة 45 من قانون المنافسة و المادة 62 من قانون التهيئة و التعمير " ، ولتسبيب الجزاءات الإدارية أهمية خاصة بالنسبة للقاضي حال إعماله لرقابته على مشروعية القرار الإداري ، حيث يتأكد من مدى صحة الإدارة من خطئها في إصدارها للجزاء و ذلك إستنادا لما ذكرته من أسباب ، كما يعد تسبيب الجزاء الإداري هو وسيلة لبلوغ فعالية تطبيق العقوبة الإدارية ، فيجب أن يكون هذا التسبيب كافيا ليكون مبررا لإتخاذ القرار.

الفرع الثاني – الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية :

الضمانات الموضوعية يقصد بها تلك الضمانات التي تضمن مشروعية الجزاءات الإدارية وذلك من خلال إحترام الإدارة لمبدأ شخصية و شرعية العقوبة إضافة إلى تناسبها مع المخالفة المقترفة و عدم رجعيتها .

أولا : شرعية الجزاءات الإدارية

المقصود بها أنه لا يجوز للإدارة توقيع جزاء لم يرد بشأنه نص قانوني واضح الألفاظ و المعاني ، و إذا كان مبدأ " لا جريمة و لا عقوبة بغير قانون " متفق عليه في نطاق الجرائم الجنائية فإنه بالمقابل لا يجوز التغاضي عنه بالنسبة للجزاءات الإدارية ، خاصة و أنها تمس حقوق الأفراد و قد تنتقص من حرياتهم العامة الأمر الذي يتعين معه تحري وجود نص قانوني يقرر الجزاء الإداري [2].

و لأن هذا المبدأ يهدف إلى حماية حقوق الأفراد و حرياتهم فقد حرصت التشريعات المقارنة و معه المشرع الجزائري على إحترامه خاصة و أنه يهدف في مجال الجزاءات الإدارية إلى تأكيد إحترام الإدارة و إلتزامها بالقانون [3].

---

[1] وهو ما أكده مجلس الدولة، الغرفة الرابعة بتاريخ 2000/01/31 ،لمزيد من التفصيل أنظر لحسين بن الشيخ آت ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة، الجزء الثاني، 2004 ،ص 193.

[2] محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديد للنشر الإسكندرية، 2000. ص 25.

[3] أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.، ص 55.

هناك العديد من الضوابط التي تحيط باختصاص الإدارة في تحديد الجزاء الإداري أساسها الحفاظ على حقوق و حريات الأفراد منها : خروج العقوبات السالبة للحرية من نطاق التحديد الإداري للجزاء و عدم احتواء الجزاء الإداري على مصادرة لأحد الحقوق [1].

ثانيا : شخصية الجزاء الإداري : إن العقوبة الإدارية تنطبق عليها نفس مبادئ العقوبة الجزائية حيث يعد الجزاء الإداري شخصيا فلا يوقع إلا على الشخص مقترف المخالفة أو المساهم فيها و يسري هذا المبدأ الدستوري على كافة الجزاءات , فإذا كان مبدأ شخصية العقوبة يسري كأصل عام في نطاق المسؤولية الجنائية فإن نطاق سريانه يمتد أيضا ليشمل العقوبة الإدارية لإتحاد غايتهما في الردع العام ، وذلك بوصفه من مبادئ النظام العقابي العامة و التي يحكم تطبيقها طبيعة الاختلاف بين نظامي العقاب الجنائي و الإداري لان أساسهما هو القيام بفعل أو الامتناع عنه حين يشكل ذلك خطأ محل العقاب [2].

ثالثا : وحدة الجزاء الإداري : المقصود بها عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين على مخالفة واحدة و عدم احترام الإدارة لهذا المبدأ يشكل اعتداء على الغرض من العقوبة الموقعة من السلطة المختصة[3] .

و تجدر الإشارة إلى أن ضمانة وحدة العقوبة تجد أساسها القانوني في إحترام حجية الأمر المقضي فيه .

رابعا : تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة و عدم رجعيته :

يقتضي هذا المبدأ الموازنة بين مبدئي الفعالية و الضمان في الجزاءات الإدارية ، فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي منحها المشرع لضمان حسن أداء جهازها الإداري ، فإن واجبها يقتضي ضمان أن لا يتم توقيع عقوبة أشد من الفعل المقترف[4] ، بالإضافة إلى ضمانة عدم رجعية العقوبة الإدارية على المخالفة المقترفة إذ يجب مراعاة تطبيق القانون الساري المفعول وقت صدور القرار و ليس القانون الذي كان ساريا وقت وقوع المخالفة ، فلا يسري الجزاء على ما إكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها حيث أنها لم تكن مجرمة من هذا النفاذ و حتى لا يفاجئ الشخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة إدارية عن فعل كان مباحا حال إتيانه له[5] .

و المشرع الجزائري نجده قد أحاط حقوق و حريات الأفراد بهذا الضمانة الأساسية التي تضمن عدم تعسف الإدارة في مواجهتهم ، ففي مجال الجزاءات الإدارية نجده يحدد لكل مخالفة إدارية جزاءا إداريا معينا تلتزم به الإدارة، و بذلك يكون الجزاء الإداري متماشيا مع العقوبة الجنائية ، و في أحيان أخرى يترك المشرع للإدارة حرية الاختيار بين أكثر من جزاء في مواجهة المخالفات الإدارية، و على الإدارة في هذه الحالة أن تختار من بين هذه الجزاءات ما يتناسب مع ما ارتكب من مخالفات دون شدة او تساهل مع المخالف ، إنما تقيم التوازن بين درجة المخالفة و درجة الجزاء .

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية للعقوبات الإدارية العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008. ، ص 64.

[2] احمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، دار الشروق، الطبعة الثالثة، 2004 ،ص 246.

[3] طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون،القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1972 ، ص 8.

[4] محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية و العقوبة التأديبية، دار الفتح، 2008، ص 75.

[5] عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات العقوبة الإدارية العامة، المرجع السابق ، ص 81.

المطلب الرابع : أساليب الرقابة الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الجزاء الإداري

تقوم الجهات الإدارية بمباشرة نشاطها في إطار حدود سلطتها التقديرية التي خولها لها القانون ، بمعنى أن القانون يمنحها الحرية في تقدير ملائمة أعمالها و هي في ذلك لا تخضع كقاعدة عامة لرقابة القضاء إلا في حدود ضيقة ، والسلطة التقديرية اللازمة لحسن سير الإدارة ، و يرتبط الاختصاص المقيد للإدارة بفكرة المشروعية ارتباطا وثيقا ، وبالتالي فمحتوى الرقابة القضائية هو التحقق من مدى مراعاة شروط التي يتطلبها القانون ، و بالتالي يمكن للقضاء أن يعطل أعمال الإدارة غير المشروعة ، و دور القاضي من خلال رقابته هو فحص التصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته من عدمها للقواعد القانونية ، و المعنى أن الرقابة القضائية رقابة قانونية يسلطها القضاء للتعرف على مدى مشروعية العمل الإداري ، فلا يحل القضاء محل الإدارة في إصدار أي قرار.

الفرع الأول : فحوى الرقابة القضائية على القرارات الإدارية :

و ينصب الشرح هنا على عنصرين أساسيين هما مبدأ التناسب و مبدأ الملائمة ، فتقوم الجهات الإدارية بمباشرة نشاطها في إطار حدود سلطتها التقديرية ، التي خولها لها القانون ،بمعنى أن القانون يمنحها الحرية في تقدير ملائمة أعمالها و هي في ذلك لا تخضع كقاعدة عامة لرقابة القضاء إلا في حدود ضيقة ،و السلطة التقديرية لازمة لحسن سير الإدارة ، و يرتبط الاختصاص المقيد للإدارة بفكرة المشروعية ارتباطا وثيقا ، و بالتالي فمحتوى الرقابة القضائية هو التحقق من مدى مراعاة الشروط التي يتطلبها القانون ، و بالتالي يمكن للقضاء أن يعطل أعمال الإدارة غير المشروعة .و دور القاضي من خلال رقابته هو فحص التصرف الإداري محل النزاع من حيث مطابقته من عدمها للقواعد القانونية ، و المعنى أن الرقابة القضائية رقابة قانونية يسلطها القضاء للتعرف على مدى مشروعية العمل الإداري ، فلا يحل القضاء محل الإدارة في إصدار أي قرار.

الفرع الأول : فحوى الرقابة القضائية على القرارات الإدارية :

و ينصب الشرح هنا على عنصرين أساسيين هما مبدأ التناسب و مبدأ الملائمة ، فأصبح للقاضي الإداري سلطة واسعة في تقدير الواقعة من حيث أهميتها ومدى تناسبها وملاءمتها للقرار الذي أصدرته الإدارة، وهي الأساس لمضمون الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية ، و القضاء الإداري الجزائري وإن كان لم يستقر بعد على هذا المبدأ إلا أن ذلك لم يمنعه من التطرق لبعض التطبيقات الاستثنائية لأحكام هذا المبدأ، فأعتمد على مبدأ التدرج في الجزاءات ولم يغفل هذه النقطة في العديد من النصوص القانونية، وقد تبني المشرع الجزائري فكرة التدرج في الجزاءات الإدارية مع إحترام مبدأ التناسب بين الخطأ والجزاء من خلال إعطاء المخالف أكثر من فرصة لمراجعة خطئه.

و التناسب هو أحد علامات صحة القرار الإداري وإن اعتبر من أهم عناصر الملائمة في القرار الإداري التي تتكون من ثلاث عناصر هي تقدير وجوب التدخل أو الامتناع و إختيار وقت التدخل وأخيرا تقدير ملائمة الإجراء الذي يتناسب مع خطورة السبب [1] ، وهو ما أكده القضاء الإداري

1 لسيد سليمان، الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية ، (مجلة العلوم الإدارية)، إصدار الشعبة المصرية للمعهد الدولي للعلوم الإدارية، السنة الخامس، العدد الثاني، ص 225.

الجزائري حيث إعتمد على عنصر الملائمة في قرارات الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى[1].

الفرع الثاني . وسائل الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية :

مع تزايد السلطة التقديرية للإدارة التي تزيد معها إمكانية تعسف الإدارة في مواجهة حقوق الأفراد أصبح لزاما على القاضي الإداري أن يحدد ويبتدع مجموعة من الأساليب الرقابية من أجل بسط رقابته عليها، فظهرت الرقابة على الغلط البين في التقدير ونظرية الغلو ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار ورقابة القاضي الإداري على قناعة مصدر الجزاء الإداري.

أولا . نظرية الغلط البين في التقدير : يستعمل مجلس الدولة وهو بصدد الرقابة القضائية على القرار الإداري المتضمن جزاءا إداريا معادلة جديدة ، مفادها أن الإدارة عندما تمارس سلطتها التقديرية فإن القرار الذي تتخذه يجب أن لا يكون مرتكزا على وقائع غير صحيحة ماديا ولا إلى أسباب قانونية خاطئة ولا إلى غلط بين في التقدير ولا يكون مشيبا بعيب الإنحراف في إستعمال السلطة2، فالقضاء الإداري الجزائري إعتبر هذا النوع من الرقابة يعد صمام أمان بالنسبة للحالات التي تتعسف فيها الإدارة صراحة بسلطتها التقديرية، إذ أن الإدارة ملزمة بإتباع السلوك المعتدل بحيث أنها إذا ارتكبت غلطا واضحا يتجاوز حدود المعقول في حكمها المنصب على عناصر الملائمة فإن القاضي يقوم بالرقابة على التكيف القانوني الذي أقرته [3].

ثانيا . نظرية الغلو: "عيب الغلو هو العيب الذي يكون فيه الجزاء الإداري غير متناسب بشكل ظاهر مع الذنب المرتكب دون أن يوصف القرار بالإنحراف ،لأن الإدارة لم تستهدف تحقيق غرض أخر غير الواجب عليها إستهدافه [4].

ثالثا . مبدأ الموازنة بين المنافع والأضرار : رقابة تقدر مدى تحقيق الجزاء الإداري للهدف المراد تحقيقه من وراء تقريره ، و من خلال هذا المبدأ يمكن للقاضي الإداري أن يأخذ في عين الاعتبار لتقرير مشروعية الجزاء الإداري من عدمه "آثار القرار الإداري" لتحديد ما إذا كان يحقق المصلحة العامة من عدمه5 ، و مثاله أن مجلس الدولة طبق هذه النظرية في مجال نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة.

الخاتمة :

يرتبط موضوع الرقابة على الجزاءات الإدارية بالسياسة الجنائية في الدولة الحديثة، التي تسعى إلى التضييق من حدود العقوبة الجنائية من خلال البحث عن بدائل لها ، خاصة فيما يتعلق منها بالأفعال التي لا ترقى في جسامتها إلى درجة كبيرة تصل حد المساس والتأثير على المصالح الاجتماعية الأساسية التي يسعى القانون الجنائي عموما إلى حمايتها، و تم التعرض لنظرية الحد من العقاب و التجريم الجنائي التي تهدف إلى التخفيف

1 قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 42568 الصادر بتاريخ 1985/12/07 المجلة القضائية العدد 01 ،تصدر عن قسم المستندات والنشر المحكمة العليا الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر 1990 ،ص 215.

2 RENIE CHAPUS, DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL . TOME 01 . 14ÉME ÉDITION , MONTCHRESTIEN , 2000.P935

3 فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، (مجلة مجلس الدولة)، العدد 01 الجزائر، 2002 ، ص 40.

4 على حسن على عبد المجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007 ،ص 379.

5JACQUELINE MORAND, COUR DE DROIT ADMINISTRATIF , 6 ÉME ÉDITION , MOUTRESTEIN PARIS1999 P 28.

من أثر العقوبة الجنائية خاصة في مجال العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة ، و التي كانت منطلق لإعتماد الجزاءات الإدارية .

فكان موقف المشرع الجزائري أن إعترف للإدارة بسلطة الردع الإداري من خلال جملة من النصوص القانونية وإقراره لمجموعة مختلفة من الجزاءات الإدارية من أجل تمكين الإدارة من القيام بنشاطاتها، كما أقرنها بالضمانات القانونية التي فرضها على الإدارة كضمان لعدم تعسفها في إستعمال سلطتها لتحقيق الهدف من هذا الجزاء الإداري و الحفاظ على مصالح الإفراد .

و يدخل موضوع البحث في باب ترشيد السياسة الجنائية الحديثة التي قام بها المشرع الجزائري في إنتظار إصدار قانون عقوبات إداري حتى تكون الأمور أكثر دقة و وضوح و تصبح الجزاءات الإدارية ذات مرجع و تخضع لمقتضيات شرعية جلية.

و مما سبق يمكن إدراج توصيات تتعلق بضرورة خلق تشريع موحد يحكم الإدارة في جزاءاتها ، فغياب تشريع موحد للجزاءات الإدارية قد يدفع ببعض الجهات الإدارية بما تملكه من سلطة تقديرية إلى الانحراف في استعمال سلطتها، وبالتالي الإضرار بمصالح الأفراد خاصة فيما يتعلق بالجزاءات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية المستقلة التي لا تخضع قراراتها لوقف التنفيذ وبالتالي قد تشكل قراراتها ضررا كبيرا على مصالح الأفراد،إضافة إلى انه يجب الإشارة اى توصية أخرى تتعلق بضرورة تحديد مفهوم للجزاء الإداري وتحديد صلاحيات الجهات الإدارية المخولة بتحديد الجزاءات، خاصة ما تعلق منها بالجهات الإدارية المستقلة التي تعد التوجه الحديث لسلطة الإدارة على الرغم من أن منح الإدارة سلطة إصدار و توقيع الجزاء الإداري له ما يبرره وكذلك دعم الضمانات القانونية لجزاءات الإدارة سواء ما تعلق منها بالضمانات الشكلية والإجرائية والموضوعية، فعلى الرغم من تعددها إلا أن ما يمكن ملاحظته هو عدم وضوح مدى نجاعتها في تحقيق التوازن بين تحقيق الهدف من هذا الجزاء الإداري ،و ذلك لغلق المجال أمام كثرة الاعتراضات الواردة عليها ،سواء من خلال التظلمات المرفوعة لجهة الإدارة مصدرة الجزاء أو الطعون المرفوعة للعدالة ، إضافة إلى ضرورة دعم ميكانزمات العملية الرقابية التي تمارسها الإدارة بغية تصحيح قراراتها وجعلها تتماشى ومبدأ المشروعية، و يتعلق الأمر بالرقابة الذاتية التي كثيرا ما تكون عقيمة فيما يتعلق بالجزاء الإداري ، و كذا الاهتمام بجانب الرقابة القضائية من خلال تجاوز مرحلة عدم تحكم القاضي الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في مجال الجزاءات الإدارية، فهو بعيدا نوعا ما عن التطورات القضائية التي لحقت بالأنظمة القضائية المقارنة في السياسات الجنائية الحديثة في مجال التعامل مع موضوع الجزاءات الإدارية.