

ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية



أ/ راضية زرقيني

جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي-

أ/ بلخير دراجي

جامعة الشهيد حمه لخضر-الوادي-

ملخص:

يعد الجزاء الإداري أحد الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها، وهو شأنه شأن أي جزاء آخر له بالضرورة طبيعة جزائية، وفي ظل تزايد الجزاءات الإدارية وأهمية النتائج المترتبة عليها والتي قد يكون فيها مساس بمصالح وحقوق الأفراد وضع المشرع الجزائري قيود على الإدارة أثناء ممارسة سلطتها والتي هي في الحقيقة هي ضمانات إدارية لمشروعية العقوبات الإدارية والمتمثلة في الرقابة الذاتية على قراراتها وكذلك ضمانات شكلية وإجرائية وموضوعية.

الكلمات المفتاحية: ضمانات، مشروعية، إجرائية، الشكلية، الموضوعية، الجزاءات الإدارية.

Abstract

Administrative penalty is one of the mechanisms used by the state to archive its objectives. It is like any other penalty that necessarily has a penalization nature, its purpose is the punishment for failure to perform an obligation or violation of a legal or regulatory text in force.

This penalty shall be a single administrative decision issued by the management of the form the beginning into a non-acceptance of that it touches idea by some jurists concession is issued by a non-judicial. in light of the increasing administrative sanction and into who see the Algerian legislature placed restrictions on the administration while exercising its authority. These restrictions are embodied on the administrative guarantees of the legitimacy of administrative penalties and the self-censorship of its decisions as well as formality procedural and substantive guarantees.

مقدمة :

تتمتع الإدارة بصلاحيية و سلطة إصدار الجزاءات الإدارية، ليس فقط في مواجهة الأفراد الذين تربطهم بها علاقة سواء كانت تعاقدية أو وظيفية بل امتدت هذه السلطة إلى الأفراد الذين لا تربطهم بها أي علاقة قانونية وهي بهذه السلطة تتمتع بقدر كبير من الاستقلال وهو ما جاء في العديد من النصوص القانونية غير أن هذا الاستقلال لا يجب أن يكون مطلقا حتى لا يؤدي بالإدارة الى الوقوع تحت طائلة التعسف في استعمال السلطة و بالتالي بطلان قراراتها ويعتبر التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في تصرفاتها و قراراتها

بالإضافة إلى خضوع قرارات الإدارة إلى الرقابة الإدارية إضافة إلى الضمانات الشكلية والإجرائية ضمانة أساسية لمشروعية الجزاءات الإدارية وحياد الإدارة فكلما توسعت سلطتها في هذا المجال برزت أهمية ضبط هذه السلطة بمجموعة من الضوابط التي تحمي الفرد من تعسف الإدارة في كل تصرفاتها وقراراتها وخصوصا الجزاءات الإدارية التي يكون لها وقع كبير على المخاطب بها لهذا كان لزاما علينا البحث عن المبادئ التي تتقيد بها الإدارة أثناء إصدارها للجزاءات الإدارية إضافة إلى وسائل الرقابة الإدارية على الأعمال وقرارات الإدارة و ضمانات مشروعيتها من الناحية الشكلية والإجرائية والموضوعية حيث تعتبر هذه المعايير والمقاييس الحقيقية الدالة على نجاح أو فشل الإدارة في تحقيق الغرض من الجزاء الإداري. و انطلاقا مما سبق و نظرا لأهمية الضمانات الجزاءات الإدارية من أجل ضمان مشروعية هذه الجزاءات فإن الإشكال المطروح هو :

ما هي الضمانات الشكلية والإجرائية والموضوعية لمشروعية العقوبات الإدارية؟

وبهدف الإجابة على هذه الإشكالية قمنا بتقسيم الورقة البحثية إلى محورين أساسيين :

المحور الأول : الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية .

المحور الثاني : الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية.

لذلك سنحاول من خلال هذه المداخلة تحديد ضمانات الجزاءات الإدارية الشكلية والإجرائية وكذا الموضوعية و المقررة لتوقيع تلك الجزاءات من أجل ضمان الوصول إلى الغاية منها وردع مرتكبي المخالفات الإدارية.

المبحث الأول : الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية .

نقصد بالضمانات الإجرائية هي أن يتم توقيع الجزاء الإداري بناء على إجراءات معينة تحددها النصوص القانونية والتنظيمية سواء بالنسبة للعون المؤهل قانونا بتحرير المخالفة الإدارية أو من خلال استطلاع رأي جهة معينة قبل إصدار الجزاء إضافة إلى تسبب القرارات الإدارية المتضمنة للجزاء الإداري وهي التي تعد ضمانة شكلية لمشروعية قرارات الإدارة .

المطلب الأول : الضمانات الإجرائية لتوقيع الجزاء الإداري .

تجدر بنا الإشارة بداية الى أنه ليست هناك إجراءات موحدة في مجال الجزاءات الإدارية إنما هناك خطوط رئيسية تعتمد عليها الإدارة في إصدار و توقيع الجزاءات الإدارية يمكن استخلاصها من المصادر القانونية المكتوبة أو من المبادئ العامة للقانون والتي أرساها القضاء الإداري خاصة أن الإجراء في مجال الجزاءات الإدارية يعتبر محاولة للتوفيق بين أمرين الفاعلة و الضمان ويتمثلان أساسا في :

• فعالية قيام الإدارة بوظيفتها التنفيذية المنوط بها قانونيا.

• ضمان عدم تعسفها في مواجهة الأفراد.¹

الفرع الأول : إجراءات ضبط المخالفات الإدارية.

لا يتم ضبط المخالفة الإدارية إلا بواسطة العون المؤهل قانونا في حدود اختصاصه وفقا

لنصوص القانونية والتنظيمية في هذا المجال .

فلورجعنا 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 رقم 02/04 الممددة للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية في المادة 49 منه ينص على الأفراد او الموظفين المؤهلين قانونا للقيام بتحرير المخالفات ويذكرهم بصفتهم الوظيفية وعلى سبيل الحصر².

كما أن هناك العديد من الأمثلة على الدور الرقابي الذي تمارسه الهيئات الإدارية بواسطة أعوانها المؤهلون قانونا بهدف ضمان مشروعية الجزاءات الادارية حيث نجد على سبيل المثال المرسوم التنفيذي رقم 150/04 الصادر بتاريخ 19 ماي 2004 الذي يحدد القانون الخاص بشرطة المناجم الذين يعملون تحت سلطة الوكالة الجيولوجية والمراقبة المنجمية³، حيث حددت المادة 04 منه على أهم المهام الإدارية لهذا السلك المبني ومنها خاصة المراقبة الإدارية والتقنية المتعلقة بممارسة النشاط المنجمي واقتراح تدبير تحفظي على السلطات العمومية المحلية المختصة إقليميا للوقاية من خطرمن شأنه تعريض أمن المنشآت والممتلكات المجاورة لها.

نفس الشيء يمكن ذكره عن السلطة الإدارية المانحة للرخص في المجال الرقابي كما هو الحال بالنسبة لرخص البناء حيث تنص المادة 73 من القانون رقم 29/90 المعدل والمتمم المتعلق بالتهيئة و التعمير على أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأعوان المؤهلين قانونا زيارة البنايات طور الانجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق الخاصة للبناء والاطلاع عليها في كل وقت. من خلال هذه الأمثلة وغيرها يتضح لنا جليا أن الجزاء الإداري لا بد من أن يوقع من قبل العون أو الموظف الذي خوله القانون صراحة هذه المهمة و ا ناي جزاء تصدره الإدارة بناء على إجراءات لا تحتوي على محضر المخالفة المعد من قبل هذا الأخير بعد قرار معيب بأحد عيوب المشروعية وهو عيب عدم احترام الشكل والإجراءات في إصدار القرار الإداري.

الفرع الثاني : احترام مبدأ المواجهة والدفاع.

ويعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية المكفولة دستورا وقانونا فقد حرصت كافة القوانين على ضرورة احترام مبدأ المواجهة والحق في الدفاع كما أكد القضاء على ذلك في العديد من أحكامه. فلقد أصبح هذا الحق ضمانا جوهرية ليس على المستوى الجنائي أو التأديبي فقط بل على مستوى الجزاءات الإدارية العامة كذلك .

فلا بد من احترام مبدأ المواجهة قبل توقيع الجزاءات الإدارية العامة بمعنى ضرورة إخطار المعني بالمخالفة التي اقترفها وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

وبالعودة إلى النظام القانوني للجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري نجده ينص صراحة على ضرورة احترام مبدأ المواجهة فسحب ترخيص القيادة مثلا كما ذكرنا أنه يتم أمام اللجنة المختصة إذا ينبغي عندما يحضر العون المؤهل قانونا محضر المخالفة أن يعلم السائق بالمخالفة المنسوبة اليه وبعدها

تقوم الجهة المختصة بإرساله برسالة إلى الولاية ويرسل نسخة إلى وكيل الجمهورية وتقوم الولاية باستدعاء اللجنة المعنية وهي لجنة تعليق رخصة القيادة التي تقوم بتوجيه استدعاء للمعني للمثول أمامها وعند حضوره يقوم المقرر باللجنة بإعلام المعني بالمخالفة التي اقترفها وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل النطق بالجزاء الإداري.

وأي جزء إداري متعلق بسحب رخصة القيادة لا يحترم هذا الإجراء الجوهري يعد باطلا من الناحية القانونية ويجوز الطعن فيه بإلغاء أمام القضاء المختص.

وبهذا فإن مبدأ المواجهة يعد من بين الضمانات الأساسية الممنوحة للأفراد لما لها من تأثير على اقتناع المخالف بحجم الجزاء الإداري الموقع عليه من عدمه.

الفرع الثالث: توقيع الجزاء الإداري من قبل الهيئة الإدارية المختصة.

إن توقيع الجزاءات الإدارية لا بد أن يكون من قبل هيئة إدارية مختصة سواء كانت الهيئة تدخل من نشاط الإدارة التقليدية أو كانت عبارة عن هيئة إدارية مستقلة.

1- ضرورة أن توقع الجزاءات الإدارية من قبل هيئة إدارية مستقلة.

لسلامة قرارات الإدارة المتضمنة جزاءات إدارية لا بد أن توقع هذه الجزاءات من قبل لجنة إدارية تقليدية كلجنة تعليق القيادة أو لجنة طعن في مواد الضرائب مثلا.

2- توقيع الجزاءات من قبل هيئة إدارية مستقلة:

قبل التطرق إلى الجزاءات الإدارية التي تفرضها الهيئات الإدارية المستقلة تجدر بنا الإشارة إلى مفهوم هاته الهيئات الإدارية المستقلة أولا.

أولا: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة .

إن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة هو فقهي المنشأ يستعمل للدلالة على تلك الهيئات التي تتميز باستقلاليتها عن سلطة الدولة وقد استخدم المشرع الفرنسي عند إنشائه للجنة الوطنية للإعلام و الحريات بمقتضى قانون 1978-01-06 حيث وصف اللجنة بأنها سلطة إدارية مستقلة.

ولعل هذا الوصف بأنها سلطة هو ما أثار الجدل الفقهي حيث أنه من المستقر عليه وجود ثلاث سلطات تقليدية فهل يمكننا القول أنه تم إنشاء سلطة رابعة وهي السلطات الإدارية المستقلة؟.

ما يمكن قوله في هذا الشأن أن الفقه الفرنسي متفق على أن المشرع لم يقم بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاثة المعروفة وإن أطلق عليها المشرع وصف السلطة فإنه ينبغي من وراء ذلك بيان الطبيعة الخاصة لها وإخراجها من إطار إدارات الدولة التقليدية لبيان أنها ليست كباقي الإدارات جاء بنعت جديد لها يبرر هذا التميز ألا وهو المستقلة.⁴

ترتبا على ما سبق فإن السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة رابعة وإنما هي سلطة إدارية وتعتبر من الإدارات التابعة للدولة فهي لا تنتمي إلى السلطة القضائية فبالرغم من أن المشرع خول لها سلطة توقيع الجزاءات الإدارية إلا أن هذه الأخيرة ليست أحكاما إنما هي قرارات إدارية.

كما أنها لا تنتمي إلى السلطة التشريعية وذلك راجع إلى استقلالها العضوي الوظيفي عن البرلمان.

وبهذا يمكن تعريف الهيئات الادارية المستقلة بأنها هيئات إدارية غير قضائية و غير خاضعة لسلطة الحكومة أو أي تأثير خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا وماليا⁵ وكذا ضمان احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة.

ثانيا: السلطات الادارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري.

أدت الأوضاع الاقتصادية التي عرفت الجزائر غداة انهيار أسعار البترول سنة 1986 إلى إعادة النظر ماليا في النظام الاقتصادي القائم ومدى جدواه وهو ما ترجمته الإصلاحات التي قامت بها السلطات العمومية في المجالين الاقتصادي والمالي والتي تتوافق مع تغير نمط الاقتصاد من اقتصاد موجه إلى اقتصاد السوق⁶. وكان من مقتضيات الدخول إلى اقتصاد السوق بروز مفهوم جديد لتنظيم المعاملات بين المتعاملين الاقتصاديين و تطبيقاتها التي تجلت بظهور هيئات ادارية جديدة تختلف في شكلها وعملها عن نمط التسيير الاداري التقليدي وهي السلطات الادارية المستقلة، هذه الأخيرة تغلغل نشاطها في العديد من المجالات و سنحاول أن نقدم وفق تسلسل تاريخي أهم الهيئات الادارية المستقلة التي ظهرت في النظام القانوني الجزائري.

لقد كان المجلس الأعلى للإعلام المنشأ بموجب القانون 90-07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالإعلام الهيئة الأولى التي وصفت بالسلطة الادارية المستقلة⁷، وتوالى إنشاء السلطات الادارية المستقلة تباعا ونذكر منها:

* مجلس النقد والقرض المنشأ بمقتضى القانون 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض⁸.
* المرصد الوطني لحقوق الإنسان المنشأ بموجب المرسوم الرئاسي 92/22 المؤرخ في 22/02/1992 وقد حل هذا المرصد وحلت محله اللجنة الاستشارية الوطنية لترقية حقوق الإنسان.

* لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة المنشأ بموجب المرسوم التشريعي رقم 93/10 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم.

* مجلس المنافسة المنشأ بمقتضى الأمر 95/06 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة و المعدل والمتمم بالامر 03/03⁹.

* سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتي تأسست بموجب القانون رقم 02/03 المؤرخ في 05/08/2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات السلكية واللاسلكية .

المطلب الثاني: الضمانات الشكلية للجزاءات الادارية .

لما كانت الجزاءات الادارية تصدر في صورة قرار اداري كان لزاما على جهة الادارة احترام الاجراءات الشكلية في اصدارها وتوقيعها للجزاء الاداري ولعل أهمها تسبيب القرار الاداري.

إلا أن الإشكال المطروح هو ان القاعدة العامة في القرارات الادارية إن الادارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا إلزامها القانون بذلك صراحة ولما كان الجزاء الاداري في الاصل هو قرار اداري فهل الادارة غير ملزمة بتسبيه.

نقول إن الإدارة في مجالات الجزاءات الادارية خرجت عن القاعدة العامة إذا أن القانون لما منح الادارة سلطة توقيع الجزاء بالمقابل ألزمها بتسبيب هذه القرارات ضمانا لمشروعيتها.

الفرع الأول : مفهوم التسبيب

يعني تسبيب الجزاء الاداري الادارة في صلبه لمبررات إصداره ليحاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها عوقبوا إداريا¹⁰.

وتجدر الإشارة الى أن هناك اختلاف بين السبب كركن في القرار الادارية و تسبيبه فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الادارة تتدخل وتصدر القرار الاداري اي أنه عنصر خارجي موضوعي وبالتالي فهو ركن فيه لا يقوم صحة القرار بدونه.

في حين تسبيب القرار الاداري والمنصب على مبررات إصداره لا يؤثر تخلفه على صحة القرار خاصة وأن القاعدة العامة أن الادارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها وهذا راجع الى افتراض أ القرارات الادارية تبني على سبب صحيح ومشروع وعلى من يدعي العكس اثبات ذلك¹¹.

وعليه يمكننا القول أنه رغم الاتحاد في الاشتقاق اللغوي بين تسبيب القرار وسببه إلا أن ثمة فارق جوهري بينهما مرجعه أن سبب القرار هو ركن من أركان صحة القرار في حين تسبيبه القائم به إعمالا لقرينة الصحة المفترضة توافرها في كافة القرارات الادارية و بالتالي فإن جميع القرارات الادارية يفترض إنشائها لسبب قائم ومشروع ومحدد بوقائع ظاهرة يقوم عليها¹².

ويكشف تسبيب الادارة لقراراتها عن مدى استقرارها واستخلاصها للنتيجة المترتبة عن قراراتها استخلاصا صحيحا¹³

ولأن الجزاءات الإدارية تحمل في طياتها طبيعة جزائية من شأنها المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم فهل يعد تسبيب القرار الصادر بجزاء أمرا شكليا و جوهريا واجب الاحترام ويؤدي تخلفه الى إبطال القرار أم يخضع للقاعدة العامة؟

إذا كانت القاعدة العامة ان الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا ان المشرع الجزائري قد خرج عن هذه القاعدة في مجال الجزاءات الإدارية لما لها من مساس بحقوق و حريات الأفراد إذا حاول أن يقف موقفا وسطا بين تحقيق المصلحة العامة بالمقابل ألزمها بتسبيب قراراتها و الأمثلة على ذلك عديدة ففي مجال المنافسة نلاحظ كيف أن المادة 45 من قانون المنافسة تنص " يتخذ مجلس المنافسة أوامر معللة....

الفرع الثاني : أهمية تسبيب الجزاءات الادارية.

مما لاشك فيه أن تسبيب الجزاءات الادارية لا تخلو من الأهمية من عدة جوانب، بالنظر الى أن القرار المتضمن الجزاء ما هو إلا إفصاح عن إرادة الادارة الملزمة وهذا الإفصاح يجب أن يكون مبررا ومعللا ولهذا أهمية من عدة جوانب يمكن ذكرها على النحو التالي:

* بالنسبة لمن صدر في حقه الجزاء الاداري تظهر أهمية التسبيب في إحاطته بدوافع إصدار هذا القرار والتي من خلالها يعرف مركزه القانوني وأن يحدد موقفه تجاه القرار إما اقتناعا أو رفضا¹⁴.

* تظهر أهمية التسبب بالنسبة لجهة الإدارة والأفراد على حد سواء فمن جهة الإدارة مصدرة القرار يؤدي بها الى دراسة قراراتها بعين فاحصة ومحصنة لوقائعه بشكل دقيق¹⁵.

تجنبها إصداره وهو مشوب بعيب يؤدي به البطلان ومن جهة الأفراد المخاطبين به بعد تسبب ضمانه جوهرية لهم في مواجهة الإدارة، على اعتبار أن الفرد سيكون على علم بسبب القرار وبالتالي يحدد موقفه منه كما أن عدم تسبب القرار أو الجزاء يخلق لدى الأفراد مشاعر مضادة ضد الإدارة. *لتسبب الجزاءات الادارية أهمية خاصة بالنسبة للقاضي حال أعماله لرقابته على مشروعيتها حيث يتأكد من مدى إصابة الإدارة من خطئها في إصدارها للجزاء.

وهذا يتضح لنا أنه إذا كان لتسبب قرار الجزاء الاداري تلك الأهمية لمن صدر في حقه الجزاء الاداري وللإدارة والقاضي على حد سواء فإنه لا يخلو كذلك من أهمية بالنسبة لفاعلية الجزاء الاداري و التي قد يعرقلها الطعن فيها ممن صدرت في حقهم بسبب عدم علمهم بسببها الأمر الذي يولد لديه قناعة بعد مشروعيتها بدوافع توقيعهما.

وهناك فائدة عملية كبيرة تتجلى في منع تكديس الطعون بإلغاء الجزاءات الادارية أمام القضاء الاداري وكما يؤدي الى تحسين علاقة الفرد مع الإدارة.

لهذه الأسباب أصدرت فرنسا قانونا في 1 يوليو 1979 يلزم الإدارة لتسبب القرارات الادارية ويسمى القانون باسم تسبب القرارات الادارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور وعلى الأخص تلك التي تنطوي على جزاء إداري حيث يجب أن يكون التسبب وفقا للمادة 03 من هذا القانون مكتوبا ويحتوي على حيثيات قانونية وواقعية و التي تمثل أساسا القرار ويؤدي انعدام تسي بالى بطلان القرار ومن ثم عدم مشروعية الجزاءات الادارية.

كما أقرت محكمة النقض الفرنسية في أحكام صادرة في 11 أكتوبر 1990 بعد مشروعية القرارات الادارية الخاصة بسحب رخص القيادة لانعدام أولقصور التسبب بالنظر الى شروط القانون المذكور¹⁶. وبالتالي ومن خلال دراسة الضمانات الشكلية والإجرائية يتضح لنا أنها ضرورية لسلامة ومشروعية الجزاءات الادارية إلا أنها لا تكفي لوحدها إذا لابد من أن ترفقها ضمانات أخرى و التي تتمثل أساسا في الضمانات الموضوعية لمشروعيتها وهو ما سأتناوله في المبحث الثاني .

المبحث الثاني : الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الادارية.

من خلال دراسة الضمانات الشكلية والإجرائية يتضح لنا كيف تلعب هذه الأخيرة دورا هاما في ضمان مشروعية الجزاءات الادارية إلا أن دورها يبقى قاصرا إذا لم تصحبها ضمانات موضوعية تضمن التناسب بين الجزاء الاداري و مقتضيات العدالة فالضمانات يقصد بها تلك الضمانات التي تضمن مشروعية الجزاءات الادارية وذلك من خلال احترام الإدارة لمبدأ شرعية و شخصية العقوبة إضافة الى تناسبها مع المخالفة المقترفة وعدم رجعيتهما .
المطلب الأول : شرعية الجزاءات الادارية.

يقصد بمبدأ الشرعية أنه لا عقوبة بغير قانون¹⁷ أي حصر مصادر التجريم و العقاب في نصوص القانون.

أما بالنسبة لشرعية الجزاءات الادارية فالمقصود به أنه لا يجوز للإدارة توقيع جزاء لم يرد بشأنه نص قانوني واضح الألفاظ و المعاني ، إذا كان مبدأ أنه لا جريمة ولا عقوبة بغير قانون متفق عليه في نطاق الجرائم الجنائية فإنه بالمقابل لا يجوز التغاضي عنه بالنسبة للجزاءات الادارية خاصة و أنها تمس بحقوق الأفراد و قد تنتقص من حرياتهم العامة الأمر الذي يتعين معه تحري وجود نص قانوني يقرر الجزاء الاداري.

و لأن هذا المبدأ يهدف الى حماية حقوق الأفراد وحررياتهم فقد حصرت التشريعات المقارنة ومعه المشرع الجزائري على احترامه خاصة و أنه يهدف في مجال الجزاءات الادارية الى تأكيد احترام الادارة و التزامها بالقانون.

الفرع الأول: سلطة تحديد الجزاء الاداري.

الأصل العام هو اختصاص المشرع بتحديد العقوبات الادارية إلا أنه استثناء قد تقوم الادارة بمشاركته في ممارسة هذا الاختصاص وذلك لاعتبارات عملية تدخل ضمن نشاط الادارة الذي يتميز بالتطور السريع وهو ما سأحاول التطرق إليه من خلال النقاط التالية:

أولاً- اختصاص المشرع بتحديد الجزاء الاداري:

الأصل أنه لا جريمة ولا عقوبة بغير قانون و بالتالي فإن القانون هو الذي يحدد الجزاء الاداري لأن هذا الجزاء ينطوي على إجراء شديد الوطء على حقوق الأفراد لدرجة يكون أثره وقعا من العقوبة الجنائية.

وعليه فإن اختصاص المشرع بإصدار الجزاء الاداري يعد ضماناً أساسية للأفراد من خلال ضمان شفافيته وعموميته و عدالته ما يحول دون تقييد الحريات العامة فضلاً عما تكلفه الرقابة على دستورية القوانين من تأكيد احترام الحقوق و الحريات¹⁸.

ثانياً- الاختصاص الاستثنائي للإدارة بتحديد الجزاءات الادارية:

الأصل أن المشرع هو المختص بتحديد الجزاءات الادارية على نحو ما سبق بيانه إلا انه لاعتبارات عملية و موضوعية زادت الاتجاهات الفقهية التي تنادي بجواز اطلاع الادارة بهذا التحديد خاصة و أن النشاطات الادارية في تطور و تغير سريعين .

بالإضافة الى أن الادارة أكثر خبرة بالأنشطة و المجالات التي يرتادها الأفراد ما يجعلها أكثر قدرة في تقرير الانحراف و المخالفة في ممارستها و تقدير الجزاء الفعال له و الذي يضمن ردع المخالف و زجر غيره، إلا أن هذا لا يعفي الادارة من الالتزام بالضمانات القانونية فيظل اختصاصها بتحديد جزاء محدد على نحو لا ينال معه اختصاص المشرع وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في تفسيره لهذا المبدأ بقوله أنه لا جزاء اداري إلا بنص سواء كان قانوناً أو لائحة.

وهو ما أكدته المادة 34 من دستور 1958 في فرنسا والتي جعلت لللائحة دورا في مجال التجريم والعقاب¹⁹.

أن في اختصاص المشرع بتحديد الجزاء الإداري يلقي على الإدارة باعتبارها الجهة المختصة بتطبيقها التزامات كثيرة تتمثل أساسا في ضرورة احترام الإدارة للنص المقرر للمخالفة حيث لا يجوز لها استبداله بعقوبة مقرر لواقعة أخرى بحجة أنها أكثر فعالية، والا وقع تصرفها تحت طائلة البطلان لعيب عدم الاختصاص الجسيم.

ترتبا على ما سبق يتضح لنا أن الاختصاص الأصيل بتحديد المخالفات و العقوبات الإدارية هو من اختصاص المشرع ولا يتعدى دور الإدارة في هذا الشأن إلا في تنفيذ القانون و الالتزام بما جاء في النص القانوني إلا أن الأخذ بهذا القول قد يؤدي إلى تجميد و عرقلة نشاط الإدارة الأمر الذي دفع البعض بالقول إلى ضرورة فتح هامش للإدارة في التصرف وهو ما يقصد به اختصاصها بتحديد الجزاء الإداري وهذا لتسهيل و زيادة فعالية العمل الإداري.

ثالثا-ضوابط ممارسة الإدارة للاختصاص بتحديد الجزاء الإداري:

هناك العديد من الضوابط التي تحيط باختصاص الإدارة في تحديد الجزاء الإداري أساسها الحفاظ على حقوق وحرية الأفراد و التي لا يجوز المساس بها بنص قانوني أو لائحي، فما هي هذه الضمانات؟

1-خروج العقوبات السالبة للحرية من نطاق التحديد الإداري للجزاء:

وهذا راجع إلى أن اختصاص الإدارة بتقرير عقوبات إدارية يدخل في نطاق الاستثناء عن الأصل العام الذي يحتفظ فيه المشرع لنفسه بحق تحديد تلك العقوبات السالبة للحرية وهو ما يشكل حد فاصل بين الاختصاص القضائي و الإداري في اتخاذ تلك الجزاءات ولعل السبب حضر ومنع الإدارة من حق تقرير عقوبات سالبة للحرية لمجابهة المخالفات الإدارية هو طبيعة تلك المخالفات الاقتصادية و الاجتماعية والتنظيمية و التي لا تتناسب معها العقوبات السالبة للحرية .

2-عدم احتواء الجزاء الإداري على مصادرة لأحد الحقوق :

من المحظور على الإدارة مصادرة حق دستوري أو فرض قيود توقف أو تعطل ممارسته بقرار إداري إلا أن لها توقيع الجزاءات على مخالفة شروط ممارسة هذا الحق حيث تخرج تلك الجزاءات عن إطار الحرمان من ممارسة الحق أو تعطيله و تدخل في إطار الحرمان من ممارسة الحق أو تعطيله و تدخل في إطار محاولة تنظيم و ضبط ممارسته في إطار القانون و تحقيقا للمصلحة العامة كسحب التراخيص أو الغلق المؤقت للمنشأة على سبيل المثال.

الفرع الثاني: نتائج مبدأ الشرعية :

سبق و أشرنا إلى أن المقصود بمبدأ الشرعية هو أنه لا جريمة ولا عقوبة بغير قانون فإن نتائج مبدأ الشرعية في مجال الجزاءات الإدارية هو التزام السلطات الإدارية سواء كانت تقليدية أو مستقلة أن تكون قراراتها متمشية و أحكام القانون.

واستناداً لهذا المبدأ فإن الإدارة تخضع عند ممارستها لسلطتها بتوقيع الجزاءات الإدارية لرقابة القضاء و يكون القضاء الإداري هو المختص مالم يوجد نص قانوني يحدد جهة الاختصاص .

المطلب الثاني : شخصية وحدة الجزاء الإداري .

إذا كان من سمات العقوبة الجنائية أنها شخصية أي أنها توقع على الشخص مرتكب الجريمة و أيضاً عدم جواز توقيع عقوبتين أصليتين على نفس الفعل وهو ما يعني به وحدة العقوبة، فإن العقوبة الإدارية تنطبق عليها نفس المبادئ حيث يعد الجزاء الإداري شخصياً فلا يوقع إلا على الشخص مقترف المخالفة أو المساهم فيها خاصة و أن الأثر الذي يترتب سواء على مال المخالف أو نشاطه يخضع لذات الأحكام المقرر في العقوبة الجنائية .

الفرع الأول: شخصية العقوبة الإدارية:

يتصل مبدأ شخصية العقوبة الإدارية بشخص المخالف سواء فاعلاً كان أو مساهم بفعله السلبي أو الإيجابي في اقترافها وهو يتمشى و مقتضيات العدالة المجردة التي ترفض أن يتحمل شخص نتيجة فعل يقترفه أو لم يشارك فيه.

و اذا كان مبدأ شخصية العقوبة الإدارية غايتها من ردع عام وذلك بوصفه من مبادئ النظام العقابي العامة والتي يحكم تطبيقها وحده الطبيعة بين نظامي العقاب الجنائي والإداري لأن أساسيهما هو القيام بفعل أو الامتناع عنه حين يشكل ذلك خطأ محل عقاب²⁰ .

وبهذا فإن مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة يتسم بالعينية حيث يؤدي مخالفته لها الى بطلان القرار الصادر بالعقوبة لفقدانه ركن السبب المبرر لإصداره وعليه لا يجوز المساءلة في المجال العقابي الا في مواجهة شخص مخالف وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في 18 فيفري 1954، حيث أكد على احترام مبدأ شخصية العقوبة الإدارية حين قضى بعدم جواز إصدار قرار بغلق صيدلية لمخالفة أحد العاملين بها للقانون طالما لم يثبت تقصير الصيدلي في رقابته وإشرافه²¹ .
وأساس ذلك هو الخطأ الشخصي لصاحب العمل وتقصيره في الرقابة والإشراف على التابع فهو هنا يسأل عن مخالفة سلبية يتمثل ركنها المادي في الامتناع عن الرقابة في حين يقوم ركنها المعنوي في العمد أن كان قصد ذلك الخطأ إذا ما ثبت انعدام القصد في إهماله.

الفرع الثاني: وحدة العقوبة الإدارية.

المقصود بوحدة الجزاء الإداري عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين على مخالفة واحدة، وعدم احترام الإدارة لهذا المبدأ بشكل اعتداء على الغرض من العقوبة الموقعة من السلطة المختصة على اعتبار أن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة يعد انحراف صارخ عن مبدأ المشروعية.
ونظراً لخطورة عدم احترام وحدة الجزاء الإداري فقد ذهب بعض الفقه الى اعتبار ذلك أشد خطراً من الانحراف في استعمال السلطة حيث أن ثنائية الجزاء تفرض ازدواجها في الخطأ أما إذا كانت هذه الثنائية تحدث تجاه خطأ واحد فإن ذلك يمثل وصول سلطة الردع الى أوج طابعها التسلطي.

وتجدر الإشارة الى أن ضمانات وحدة العقوبة تجد أساسها القانوني في احترام حجية الأمر المقضي فيه فإذا العقوبة الأولى موقعة بقرار اداري فإن العقوبة الثانية تمثل مساسا بتلك الحجية ويجدر الإشارة الى أن هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ وتتمثل أساسا في :
أولا-عدم تعارض العقوبة مع مبدأ وحدة العقوبة .

المقصود بالعقوبة المحضورة تكرارها عن فعل واحد هي العقوبة الأصلية التي قررها المشرع لمواجهة المخالفة بصفة أساسية وعليه يجوز اقتران الجزاء الاداري الأصلي بآخر تباعي أو تكميلي عن نفس المخالفة كأن تقتزن عقوبة هدم بناء لانعدام الرخصة بعقوبة ادارية أخرى كالهدم على نفقة المخالف²²
ثانيا-استمرار المخالفة :

الموقع بدعوى اذا لم يرتدع المخالف عن الاستمرار في تصرفه الغير مشروع بالرغم من الجزاء الموقع عليه جاز للإدارة توقيع عقوبة أشد باعتبار أن العقوبة الأولى لم تحقق أهدافها في دفعه عن العدول عن الاستمرار في مخالفته ولا يعد ذلك تعددا عقابيا حيث يعد الاستمرار في العمل الغير مشروع عود من المخالف مرتبا جزاء جديدا أكثر شدة.

ويخضع تقدير الادارة في استمرار المخالفة و الجزاء الجديد لرقابة القضاء فإذا ثبت ليه انعدامه كان الجزاء الموقع بدعوى استمرار السلوك المخالف ناقضا لسنده وبالتالي يكون باطلا لانعدام السبب.
المطلب الثالث : تناسب الجزاء الاداري مع المخالفة وعدم رجعيته.

مبدأ التناسب بين الجزاء الاداري مع المخالفة يقتضي الموازنة بين مبدأي الفاعلية و الضمان في الجزاءات الادارية فإذا كان من حق الادارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي منحها إياها المشرع لضمان حسن أداء جهازها الاداري فإن واجبا يقضي منها ألا تهدر بهذا الحق ضمانات عدم رجعية العقوبة الادارية على المخالفة المقترفة بالإضافة الى ضمانات عدم رجعية العقوبة الادارية على المخالفة المقترفة فيجب إصدار القرار المتضمن العقوبة الادارية على المخالفة المقترفة يجب مراعاة تطبيق القانون الساري المفعول وقت صدور القرارات وليس القانون الذي كان ساريا وقت وقوع المخالفة .

الفرع الأول: تناسب الجزاء الاداري مع المخالفة المقترفة.

مقتضى التناسب لا تغلو السلطة المعنية بتوقيع الجزاء في اختياره، وانما عليها أن تتخذ ما يكون

على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة المخالفة الادارية وآثارها.

كما أن تقدير المخالفة الادارية أمر يستنتج من طبيعة وظروف ارتكابه ومدى أضراره بالمصلحة العامة، و التناسب بين الجزاء و المخالفة لا يغدو أن يكون إلا احد القواعد العقابية الحديثة التي تفرضها مقتضيات العدالة و الرغبة في الابتعاد بالعقوبة من أن تكون وسيلة للتنكيل بالمخالف من خلال تعسفها في العقاب بشكل غير مبرر الأمر الذي قد يدفع المخالف الى العند لمعاودة إثبات المخالفة نتيحة لفقدانه الثقة في الادارة ولا يعني عدم التناسب الإفراط في الشدة فقط إنما يشمل الإسراف في التساهل الغير مبرر مع المخالف بحيث لا يردعه الجزاء الأمر الذي يغريه الى معاودة المخالفة وبالتالي فإن مبدأ التناسب يقتضي العمل بقاعدة لا إفراط ولا تفريط.

ثانيا: عدم رجعية الجزاء الإداري: تشترك العقوبة الإدارية مع العقوبة الجنائية في الطبيعة الردعية ما يجعلها تخضع للقواعد العامة في النظام العقابي ومن أهمها عدم الرجعية والذي بمقتضاه لا يسري الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها حيث أنها لم تكن مجرمة من قبل هذا النفاذ وحتى لا يفاجأ الشخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة إدارية عن فعل كان مباحا حال إتيانه له. وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في تبريره لسريان مبدأ عدم الرجعية على الجزاء الإداري باعتباره أصلا لا يقتصر على النصوص الجنائية فحسب وإنما ينصرف إلى كل نص عقابي حتى لو حدد في إطار غير جنائي في قراره الصادر في 2 مارس 1982.

إضافة إلى أن هذا المبدأ يجري أعماله صيانة للحرية الفردية في كل نص يمكن أن ينال منها و الجزاء الإداري أن لم يكن سلب الحرية فإنه على الأقل يكون له أثر بالغ في تقييد الحرية بل أحيانا يكون أشد قسوة من الجزاء الجنائي.

وعليه فإن هذه الضمانة تجد سندها في الطبيعة المزدوجة للجزاء الإداري فهي من حيث الشكل قرارات إدارية ومن ثمة فهي تخضع لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية كما أنها من حيث آثارها مضمونها عقوبة فلا بد من أن تخضع للشرعية.

إلا أن هذه القاعدة وردت عليها بعض الاستثناءات يمكن حصرها في:

أولا- رجعية القانون الجديد استنادا لطبيعة المخالفة:

هناك من المخالفات الإدارية ما تعدد فيها مراحل سلوك المخالف وتسمى بالجرائم المتعاقبة وهي تشكل في مجموعها جريمة واحدة وإن كانت تتم على مراحل متتابعة كل منها يشكل في ذاته مخالفة. فإذا بدأ ارتكاب المخالفة في ظل قانون قديم وامتدت مراحلها من من ظل قانون جديد فتسري عليها قانون الأحكام الجديد ومثال ذلك الشخص الذي يقوم ببناء دون ترخيص في ظل قانون قديم يطبق عليه القانون الجديد حتى ولو كان قد تشدد في الجزاء طالما استمرت هذه المخالفة.

ثانيا- رجعية العقوبة الأصلح للمخالف:

إذا كان رفض رجعية الجزاء الإداري هو بمثابة ضمانة لصالح المخالف فإنه يمكننا القول بأن عليه عدم الرجعية تكون منتفية إذا ما كانت العقوبة المقررة للمخالفة في القانون الجديد أخف وطأ من تلك المقررة في القانون القديم الذي ارتكب في ظله المخالفة الأمر الذي يجوز معه إقرارات رجعية العقوبة مادامت أصلح للمخالف²³.

الخاتمة:

ما نستنتجه أخيرا أن المشرع الجزائري حاول قدر الإمكان أن يوازن بين سلطة الإدارة في توقيع الجزاء الإداري مع المحافظة على حقوق الأفراد وذلك من خلال إقراره لمجموعة كبيرة ومتنوعة من الضمانات التي تضمن سلامة قرارات الإدارة خاصة أن هذه الأخيرة تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في مجال تقرير الجزاء المناسب.

هذه الضمانات تتمثل أساسا بضرورة احترام مبدأ المشروعية والذي يعني ضرورة خضوع الإدارة في تصرفاتها وقراراتها لقانون من خلال إلزام الإدارة وإتباع مجموعة من الاجراءات الرقابية سواء من كان منها عن طريق الرقابة الادارية الذاتية التي تمارسها جهة الادارة مصدرة الجزاء على تصرفاتها أو كانت رقابة ادارية تمارس بناء على تظلم من ذوي الشأن.

إضافة الى هذه الضمانات فقد ألزم المشرع الادارة بضرورة احترام و هي بصدد إصدار الجزاءات الادارية مجموعة من الإجراءات الشكلية و الإجرائية والموضوعية حفاظا على سلامة القرارات الادارية و أيضا حفاظا على حقوق الأفراد، فقد ألزم المشرع الرقابة القضائية على قرارات الإدارة والتي تعتبر من أنجع ضمانات المشروعية.

الهوامش:

- (1) محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، 2006-2007 ص 169
- (2) المادة 49 من القانون 02/04 المحدد بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية.
- (3) الجريدة الرسمية عدد 32 لسنة 2004 المتضمن تحديد طبيعة مهمة شرطة المناجم.
- (4) عبد الهادي بن زبطة، نطاق اختصاص السلطات الادارية المستقلة، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، جانفي 2008، ص 25.
- (5) المرجع نفسه، ص 26.
- (6) مصطفى منير، جرائم استعمال السلطة الاقتصادية، الهيئة العامة للكتاب، 1992، ص 29
- (7) ناصر لباد، السلطة الادارية المستقلة، مجلة الادارة، المجلد 11، العدد 01، 2001، ص 09
- (8) الغي القانون بموجب الأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد و القرض، الجريدة الرسمية رقم 52 بتاريخ 27/08/2003
- (9) عدل هذا الأمر بموجب القانون 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008، سنة 2008، ص 44
- (10) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة، منشأة المعارف الاسكندرية
- (11) أنس جعفر، القرارات الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 59
- (12) محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الادارية، دون عام نشر، 1995، ص 100.
- (13) عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة للقانون الاداري، منشأة المعارف الاسكندرية، 2003، ص 487
- (14) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الادارية العامة، دار الحديث، 2008، ص 46.
- (15) سامي الطوخي، الادارة بالشفيفة الطريق الى الاصلاح و التنمية، أكاديمية السادات للعلوم الادارية دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 671.
- (16) محمد سامي الشوا، القانون الاداري الجزائي، ظاهرة الحد من العقاب، دار النهضة العربية القاهرة، ص 232، 233.
- (17) المادة الأولى من قانون العقوبات الصادر بموجب الأمر رقم 66-155 المعدل و المتمم.
- (18) معي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الانسان، جامعة عين شمس القاهرة، 1992، ص 267.
- (19) سامي جمال الدين، اللوائح الادارية و ضمانات الرقابة القضائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 18.
- (20) محمد باهي أبويونس، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الادارية العامة، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 85 .
- (21) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة، مرجع سابق، ص 70.
- (22) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 714.
- (23) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق ص، ص 82.