

التدرج في إقرار الجزاءات الإدارية العامة

Graduation in the adoption of general administrative sanctions

تاريخ النشر: 2020/01/08	تاريخ القبول: 2019/11/23	تاريخ الارسال: 2019/09/05
-------------------------	--------------------------	---------------------------

د. باية فتيحة
جامعة أحمد دراية - أدرار
BayaFatih@gmail.com

*ط.د. خيضاوي نعيم
جامعة أحمد دراية - أدرار
Khidaoui.naim@gmail.com
عضو بمخبر القانون والمجتمع

ملخص

إن التطور الذي يشهده العالم اليوم في مختلف المجالات، أدى بالضرورة إلى حتمية مواكبته، وذلك من خلال إمكانية إيجاد الحلول المناسبة والسريعة التي تواكب هذا التطور في حالة مخالفة النصوص القانونية المنظمة لمجال معين من المجالات التي تقوم على عنصر السرعة وخاصة في المجال الإقتصادي، فلا يمكن تصور أن يعود إختصاص الفصل في القضايا المرتبطة بهذه المجالات للجهات القضائية، كون أن هذه القضايا تحتاج إلى سرعة الفصل فيها، كما أنها ليست على قدر كبير من الجسامة.

ومن هذا المنطلق بدأ التأسيس لفكرة الجزاءات الإدارية العامة كبديل للجزاء الجنائي، إلا أنه للوهلة الأولى تم رفض الفكرة بحجة تعارضها ومبدأ الفصل بين السلطات، ثم شيئاً فشيئاً تم إقرار فكرة الجزاء الإداري العام في مجالات محددة يتم فيها توقيع الجزاء من طرف سلطات مختصة بدل اللجوء إلى القضاء، إلى أن جاءت مرحلة الحسم والتي فيها تم الإقرار العام لفكرة الجزاءات الإدارية العامة.

الكلمات المفتاحية : الجزاءات ، إقرار، التدرج، العامة، الإدارية.

*المؤلف المرسل : خيضاوي نعيم

Abstract:

The development witnessed by the world today in various fields necessarily led to the inevitability of parallelism, through the possibility of finding the appropriate and rapid solutions that accompany this development in case of violation of the legal texts governing a particular field of speed, especially in the economic field, Imagine that the jurisdiction of the chapter on the issues related to these areas will return to the judicial bodies, since these issues need to be expeditiously dismissed, and they are not very significant

In this sense, the idea of general administrative sanctions was initiated as an alternative to the criminal penalty. At first glance, however, the idea was rejected on the grounds of its contradiction and the principle of separation of powers.

Then, the idea of general administrative punishment was approved in specific areas where the penalty was imposed by competent authorities instead of resorting to The judiciary, until the decisive stage in which the general recognition of the idea of general administrative sanctions.

Keywords: sanctions, approval, gradation, general, administrative.

مقدمة :

إن من نتائج التطور الذي وصل إليه الإنسان في هذا العصر هو أن ظهرت بعض الجرائم التي لم تكن معروفة من قبل نتيجة للتطور العلمي والتكنولوجي في مختلف المجالات والميادين، حيث أن من هذه الجرائم تلك التي تعرف بالجرائم المادية وإنما سُميت بذلك لكونها لا تحتاج إلى ركن معنوي لقيامها، وإنتشار مثل هذه الجرائم إنما دفع بالفقه إلى البحث عن بدائل للعقوبة الجنائية تعتبر وسيلة ردعية وفي نفس الوقت تحقق الهدف المنشود منها وهو إيلاء الجاني على إقراره للجرم.

ونجد من بين هذه البدائل الجزاءات الإدارية والتي تعتبر من السياسات الحديثة التي جاءت لتحل محل الجزاء الجنائي خاصة في القضايا التي ليست على قدر كبيراً من الجسامة ولا بسالبة للحرية، إذ يعود الإختصاص في مثل هكذا قضايا للجهات القضائية باعتبارها صاحبة الإختصاص الأصيل، إلا أن فكرة الجزاءات الإدارية لم يتم تبنيها وإقرارها منذ الوهلة الأولى بل مرت بعدة مراحل تطويرية.

وأهمية دراسة هذا الموضوع تكمن في كونه من بين الموضوعات الحديثة التي هي جديرة بالبحث، كما أن الدراسات السابقة فيه تعتبر قليلة إذا ما قارنها بأهمية الموضوع ودوره الإيجابي كبديل من بدائل الجزاء الجنائي.

و الهدف الرئيسي من دراسة هذا الموضوع تتمثل في تبيان أهم المراحل التطورية للإقرار العام لفكرة الجزاءات الإدارية العامة باعتبارها بديل من بدائل الجزاء الجنائي.

ومن هنا فإن الإشكالية التي يدور حولها الموضوع يمكن صياغتها كالتالي: ماهي أهم

المراحل التدرجية التي مر بها الإقرار العام للجزاءات الإدارية العامة؟

وبالنظر إلى طبيعة الإشكالية المطروحة فقد إعتدنا في دراستنا للموضوع على المنهج التاريخي من خلال عرض مختلف المراحل التي مر بها إقرار الجزاءات الإدارية العامة، وفي بعض الأحيان المنهج التحليلي لتحليل بعض العناصر ذات الصلة بالموضوع مع إبداء الرأي فيها.

والخطة التي تم إعتماؤها في الدراسة هي البدء بالمبادئ العامة التي تقوم عليها فكرة عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة والمتمثلة أساساً في أن مبدأ الفصل بين السلطات لا

يتمشى والجزاءات الإدارية العامة، كما مقتضيات حقوق الدفاع، وكذلك مبدأ الحق في التقاضي، ثم بعد ذلك الإعتراف الجزئي والعام بدستورية الجزاءات الإدارية العامة من خلال التطرق لمختلف قرارات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن، حيث تم تقسيم الدراسة إلى مبحثين أساسيين وفقاً لما يلي:

المبحث الأول: عدم الدسترة للجزاءات الإدارية العامة

إن من أهم ما أدى إلى عدم الإقرار دستورياً بشرعية الجزاءات الإدارية العامة هو مخالفتها لمبدأ شرعية الجزاءات إذ أنه " لا جريمة بدون نص"، كما مخالفتها مبدأ شرعية العقوبة حيث أن القاعدة العامة تنص على أن "لاعقوبة بدون نص"¹ حيث أن عرض هذه الجزاءات على المجلس الدستوري الفرنسي إنما تم رفضه بل هو من أقر بعدم دستورتيتها لتعارض ذلك مع مبدأ الفصل بين السلطات والقائم على توزيع الإختصاص بين السلطات الثلاث في الدولة: تنفيذية، تشريعية، قضائية (المطلب الأول) كما إستند كذلك إلى تعارضها ومبدأ الحق في التقاضي، حيث أن هذا المبدأ يفسح المجال أمام الجميع للجوء إلى القضاء والحصول على محاكمة عادلة.² (المطلب الثاني) ومما أقره مجلس الدولة الفرنسي كذلك في هذا المجال هو كون أن الإدارة تتمتع بامتياز السلطة العامة فهي إنما تصدر الجزاء بإرادتها المنفردة وفي ذلك حرمان للفرد من حقه في الدفاع عن نفسه.³ (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مبدأ الفصل بين السلطات لا يتمشى والجزاءات الإدارية العامة

إن مبدأ الفصل بين السلطات إنما يقتضي من الناحية الشكلية إن يكون لكل سلطة جهازها الخاص بها دونما تداخل بين الأجهزة، حيث يعد ذلك ضماناً أساسية لخضوع الدولة للقانون، على عكس لو إجتمعت كل هذه السلطات في يد واحدة. ومن الناحية الموضوعية يجب أن تلتزم كل سلطة الإختصاصات المحددة لها في الدستور، فالسلطة التشريعية تختص بسن التشريعات والقوانين، والسلطة التنفيذية تلتزم بتنفيذها تحقيقاً للمصلحة العامة، في حين أن السلطة القضائية معهود لها تطبيق القانون.⁴ فالفقه وللوهلة الأولى قد رفض جملة وتفصيلاً الإعتراف للإدارة بسلطة توقيع جزاءات ردعية تشارك فيها السلطة القضائية إختصاصها الأصيل على كل خرقاً لنصاً قانونياً أو

مخالفة لقراراً إداري بحجة إن ذلك يعتبر إنتهاكاً صريحاً لمبدأ الفصل بين السلطات، كما يجعل من الإدارة خصماً وحكماً مما يصعب معه التفرقة بين التدخل المشروع وغير المشروع للإدارة في ممارسة الحقوق الفردية والحريات العامة، وهذا ما يتنافى وأصول العدالة الرامية إلى حماية هذه الحقوق والحريات.⁵

كما أن أنصار وحدة القضاء وفي نظرتهم لمبدأ الفصل بين السلطات فإن السلطة القضائية تنفرد لوحدها بالفصل في النزاعات أيأ كانت طبيعتها ولا تشاركها في ذلك أي سلطة.⁶ وإذا ما قمنا بالربط بين مبدأ الفصل بين السلطات والجزاءات الإدارية العامة نجد لأن هذه الأخيرة إنما تم عرضها أمام المجلس الدستوري الفرنسي لأول مرة في 11 أكتوبر 1984، ويتعلق الأمر في هذا القرار بنص تشريعي يخص إنتقال ملكية الصحف اليومية الإخبارية سياسية كانت أو عامة وقد أنشأ هذا القانون لجنة إدارية للتحقيق في إحترام أحكام القانون المنظم لهذه العملية وقد قرر القانون لهذه الجهة سلطة إصدار قرار بحرمان الصحيفة من المزايا الضريبية والبريدية في حالة مخالفة أحكام هذا القانون من جانب مالك هذه الصحيفة.⁷

كما أن المجلس الدستوري الفرنسي أسس للقول بعدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة إنطلاقاً من مبدئين أساسيين هما:
المبدأ الأول: هو أن السلطة القضائية هي المختصة بإصدار الجزاءات حيث يعتبر هذا بمثابة ضمانة جوهرية تمكن الأشخاص من اللجوء إلى القضاء .

المبدأ الثاني: عدم الجمع بين السلطات، مما يستبعد معه تمتع سلطة إدارية بحق توقيع الجزاء رغم مخالفة قوانينها الخاصة بل وجعل ذلك من إختصاص القضاء وحده، إذ أن العكس يعتبر قضاء موازي⁸ وتدخل للسلطة التنفيذية في إختصاصات السلطة القضائية.

وقد أكد ذلك في قرار صادر في سنة 1984 والذي من بين ما جاء فيه أنه: "على فرض أن نصوص القانون إستهدفت زجر أفعال التعسف فإن الجزاء لا يمكن أن يخول إلى سلطة إدارية."⁹

وما تجدر الإشارة إليه هو أن الجزاءات الإدارية العامة لا تمس البت بمبدأ الفصل بين السلطات والقائم على عدم تدخل أي سلطة من السلطات الثلاث سواءاً التنفيذية أو

التشريعية أو القضائية في الإختصاص الأصيل المنوط بإحدى هذه السلطات، بل على العكس من ذلك فإن فكرة الجزاءات الإدارية العامة إنما تخفف من عبأ السلطة القضائية شريطة إقرار جملة الضمانات الواجب توفيرها في المحاكمة العادلة وبذلك نعتبر أن المشرع قد وفق إلى حداً بعيداً في جعلها من إختصاص السلطة التنفيذية سواءً كانت سلطة إدارية أو مستقلة.

ورأينا أن الرفض المطلق لفكرة الجزاءات الإدارية العامة والقول بعدم دستورتيتها، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية وما شهده العالم من تطور في المجال الإقتصادي، حيث ظهرت بعض الجرائم الإقتصادية والتي ليست على قدر كبير من الجسامة ولا تحمل طابعاً إجرامياً ليس بالرأي الصواب، فالأجدر والأأنجع هو إحالة إختصاص الفصل فيها لجهات إدارية تخفيفاً للعبأ الملقى على عاتق الجهات القضائية ولكون هذا النوع من الجرائم يحتاج إلى سرعة البث فيه إستناداً إلى أن المجال الإقتصادي إنما هو قائم على السرعة إنطلاقاً من مبدأ عدم تفويت الفرصة، حيث أن إجراءات التقاضي ونظراً لتعقيدها وصعوباتها فإنها تؤدي حتماً إلى جعلها من إختصاص السلطات الإدارية.

المطلب الثاني: مقتضيات حق الدفاع لا تتوافق و الجزاءات الإدارية العامة

إن المجلس الدستوري الفرنسي أقر عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة لتعارضها مع حق الدفاع، خاصة بعد صدور إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام 1789¹⁰، كما أن مجلس الدولة ومنذ وقت بعيد إستقر على إعتبار حق الدفاع واحد من المبادئ العامة للقانون يلزم الإدارة بإحترامه حتى ولو لم يرد نص يفرض عليها ذلك¹¹، حيث أن مقتضيات حق الدفاع تفترض البراءة في الأفراد والتي تعني: " إفتراض براءة كل فرد مهما كان وزن الأدلة أو قوة الشكوك التي تحوم حوله أو تحيط به، فهو بريء هكذا ينبغي أن يعامل وهكذا ينبغي أن يصنف طالما أن مسؤوليته لم تثبت بمقتضى حكم صحيح ونهائي صادر عن القضاء المختص".

والمواقع أن قرينة البراءة هي ضمانة هامة من ضمانات الحرية الشخصية للفرد ضد تعسف السلطة.¹²

وهو مبدأ يستمد أصوله من الشريعة الإسلامية فقد ورد عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: (إدروا الحدود عن المسلمين ما استطعتم فإن وجدتم للمسلم مخرجاً فأخلوا سبيله

فإن الإمام لأن يخطئ في العفو خير من أن يخطئ في العقوبة)، كما نادى به الثورة الفرنسية وأكدته الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 في المادة 11 منه، وتضمنته الجمعية الدولية لقانون العقوبات سنة 1979 والتي من بين توصياتها أنه " لايجوز إدانة فرد أو إعلان مبدأ إدانته دون أن يكون قد تمت محاكمته وفقاً للقانون وبمقتضى إجراءات قضائية سليمة"¹³ هذه الإجراءات القضائية السلمية تتمثل في تلك المبادئ التي تقوم عليها المحاكمة العادلة، فلا يمكن إقرار صحة الإجراءات إلا بعد عرضها على هذه المبادئ وهو أمراً مُسَلَّم به. كما نصت المادة 66 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على حق الإنسان في أمنه الشخصي، ويدخل ضمن الأمن الشخصي للفرد حقه في الدفاع عن نفسه في مواجهة التهم الموجهة إليه، والإدانة بتوقيعها للجزاء الإداري العام تعتبر قد تعرضت للشخص وحرمة من حق مشروع وهو الدفاع عن نفسه سواءً شخصياً أو بواسطة محامي، لذلك أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة كونها لا تضمن للطرف المخالف حقه في الدفاع عن نفسه، حيث أن ذلك يعتبر مخالف للمبدأ العام الذي يقوم عليه القانون.¹⁴

للإشارة فإن حق الدفاع يعتبر من الحقوق الأساسية المكفولة دستورياً، والتي تعتبر من بين أهم مقتضياته مايلي:

- 1- إعلان صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه مسبقاً، والغاية من هذا الإجراء هي دفاعية وليعد العدة لدحضها حال حضوره أمام جهة التحقيق.
- 2- التحقيق الإداري، فبعد الإعلان يمثل صاحب الشأن أمام جهة التحقيق، وسواءً تمثلت في شخص أو هيئة معينة لا بدا من توافر مقومات التحقيق القانوني الصحيح من حيث تفصيل الوقائع تفصيلاً دقيقاً ببيان طبيعتها وزمان ومكان وقوعها وأدلة ثبوتها.
- 3- التوازن الإجرائي بين الخصوم، حيث أنه يؤتم الإختلال بين مركز الخصوم بالإعتراف لأحدهما بميزة إجرائية دون الإعتراف بها للطرف الآخر مما يختل معه التوازن بينهما والذي يعد أثراً لكفالة حق الدفاع.¹⁵

وما تجدر الإشارة إليه هو أن التوازن الذي يمكن الحديث عنه إنما ينظر إليه من الناحية النظرية فقط، أما واقعياً عملياً فليست الإدارة التي لها سلطة توقيع الجزاء في نفس

المركز الذي يتموقع فيه صاحب الشأن أو بالأحرى المخالف حيث أن هذا الأخير هو دائماً في مركز أقل درجة من الأول.

والخلاصة مما سبق هو أن حقوق الدفاع لا تتعارض وفكرة الجزاءات الإدارية العامة، من منطلق أن هذه الجزاءات توقع وفقاً لمبدأ احترام حقوق الدفاع وسواءً تعلق الأمر بجزاء تأديبي أو جزاء تعاقدية أو جزاء إداري عام، دونما النظر إلى السلطة أو الهيئة المعهود لها توقيع هذا الجزاء.

المطلب الثالث: مبدأ حق التقاضي يتنافى والجزاءات الإدارية العامة

لقد كفل الدستور للأفراد حق اللجوء إلى القضاء لعرض قضاياهم عليه مقابل حصولهم على حقوقهم كاملة غير منقوصة طبقاً للقانون، تجسيد لمبدأ سيادة القانون في الدولة¹⁶، حيث نجد أن الدستور الجزائري كرس هذه الفكرة في المادة 2/158 بقوله: "الكل سواسية أمام القضاء، وهو في متناول الجميع ويجسده احترام القانون"¹⁷ ومن ثم فإن جعل الجزاءات الإدارية العامة من إختصاص هيئات غير قضائية يعتبر عمل غير دستوري لأنه يتعارض ومبدأ الحق في التقاضي القائم على أساسين وهما:

- أن الحق في التقاضي هو ضمان لإقامة العدل بين أفراد المجتمع مما يحقق السلم الاجتماعي.

- أن من مقتضيات سيادة الدولة وجود سلطة قضائية تختص بتوقيع الجزاءات.¹⁸

وقد أحسن المشرع الدستوري المصري لما حرم النص في القوانين على تحصين أي عمل من رقابة القضاء، ونرى أن النصوص التي تمنع القضاء من نظر أي عمل تعتبر غير دستورية، ومن هذه النصوص المادة 11 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، والمادة 17 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 حيث منعت المادتان كلاً من القضاء الإداري والعادي من النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة.¹⁹

وحسب ما يراه مجلس الدولة الفرنسي فإنه لا يجب أن تترك للإدارة السلطة التقديرية في توقيع الجزاءات الإدارية العامة وفق ما تراه هي ووفق ما يناسبها وهذا حماية للحقوق والحريات العامة للأفراد²⁰، حيث ينتج عن ذلك عجز الفرد وعدم قدرته على حماية حقوقه تجاه الإدارة، إذ لا يمكن تصور هذه الحماية أبداً إلا بوجود سلطة مختصة بذلك تتمثل

أساساً في السلطة القضائية والتي تمنح للأفراد الحق في التقاضي الذي هو ممنوح لهم قانوناً، حيث يعتبر هذا القانون بمثابة حريات عامة ومن هنا أسس المجلس الدستوري الفرنسي لعدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة، كما إعتبر أن توقيع هذه الجزاءات على الأفراد دون اللجوء إلى القضاء إنما فيه إهدار لحقوقهم وحرياتهم الأساسية.²¹

المبحث الثاني: الإعتراف الجزئي والعام بدستورية الجزاءات الإدارية العامة

إن فكرة القول بدستورية الجزاءات الإدارية العامة في بادئ الأمر إنما تم رفضها جملة وتفصيلاً وهذا لإعتبار تناقضها وتعارضها والمبادئ العامة التي يقوم عليها أي جزاء والمتمثلة أساساً في: مبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ الحق في الدفاع، كما مبدأ الحق في اللجوء إلى القضاء.

إلا أن هذه الفكرة ونظراً للتطور الذي شهده العالم وخاصة في المجال الإقتصادي وظهور بعض الجرائم والتي ليست على قدر كبير من الخطورة ولكون الجانب الإقتصادي قائم على السرعة والتطور تم التنازل عليها بتحديد بعض المجالات يتم الإعتراف بدستورية الجزاءات الإدارية العامة فيها (المطلب الأول).

وكمرحلة أخيرة من مراحل التطور التي شهدتها الجزاءات الإدارية العامة، فقد تم إقرار دستورية هذه الجزاءات بناءً على قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 28 جويلية 1989²² (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإعتراف الجزئي بدستورية الجزاءات

الإدارية العامة (تحديد مجالات معينة)

المبدأ العام أن المشرع وحده هو المختص بتحديد الجزاءات الإدارية العامة، إلا إنه ولكون الوقائع الإدارية قائمة على السرعة والتغير مما يُصعب من مهمة أن تنالها يد المشرع بالتنظيم، فقد أجاز بعض الفقهاء إضطلاع الإدارة بهذا التحديد من جهة، ومن جهة أخرى فإن الإدارة أكثر دراية وعلماً بمجالات أنشطة الأفراد مما يكسبها خبرة في تقدير الإنحراف في الممارسة وفي نفس الوقت تحديد الجزاء الذي يعتبر رادعاً للمخالف جازراً لغيره على إتيان

مثل هذا الفعل²³ ، حيث صدرت عدة قرارات في هذا الشأن (الفرع الأول) كما قدمت لها عدة تبريرات (الفرع الثاني)

الفرع الأول: بعض قرارات المجلس الدستوري الفرنسي في هذا المجال

نذكر منها قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 23 يناير 1987²⁴، وكذا القرار الصادر في 18 يناير 1989 والخاص بالمجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون²⁵.

أولاً: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 23 يناير 1987

صدر قرار عن المجلس الدستوري الفرنسي في 23 يناير 1987 يرى بعدم وجود تعارض بين الجزاءات الإدارية ومبدأ الفصل بين السلطات، وخاصة تلك الجزاءات التي توقعها الإدارة على الأشخاص المخالفين الذين تربطهم بها علاقة سواءً كانت تعاقدية أو تأديبية، وكان صدور هذا القرار بعد أن منح قانون منع الإحتكار لمجلس المنافسة سلطة توقيع جزاءات تتمثل في وقف كل نشاط قائم على إحتكار سلعة معينة مما يتعارض والمبادئ العامة التي تقوم عليها المنافسة²⁶.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الشأن هو القول بإمكانية توقيع الجزاء الإداري على المخالف ما دام أن هناك علاقة تربطه بالإدارة مصدرة القرار المتضمن جزاء إداري بغض النظر عما إذا كانت هذه العلاقة وظيفية كتلك القائمة بين الموظف بالإدارة أو تعاقدية كالتي تربط المتعاقدين مع الإدارة، كالمقاولات المكلفة بإنجاز المشاريع أو الموردين مثلاً.

ثانياً: قرار المجلس الدستوري الصادر في 18 يناير 1989

حيث أن قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 18 يناير 1989 إنما جاء لإخضاع الشركات ذات الصلة بالمجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون سواءً بتصريح أو إتفاق لنفس النظام القانوني الخاص بالسلطة الجزائية الممنوحة لهذا المجلس دونما تفرقة بين الجزاءات المترتبة عن إنتهاك هذه الشركات لإلتزاماتها القانونية²⁷ ، كما قرر كذلك أن "المشرع يستطيع دون الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات أن يخول جهة مستقلة السهر على حرية الإتصالات السمعية والبصرية مع تخويلها سلطة فرض جزاءات في الحدود الضرورية لممارسة تلك المهمة"، وهذا القرار إنما صدر بمناسبة منح قانون حرية الإتصالات للمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات سلطة وقف أي بث تلفزيوني أو إذاعي يخالف القانون وتوقيع جزاء على المخالف²⁸.

والمجلس الدستوري بإتخاذه لهذا القرار يكون قد أقر دستورية الجزاءات الإدارية العامة في مجال محدد، مع العلم أنه إستبعد أي شرط بالنسبة للمخاطبين بالجزاء في حين إستوجب فقط وجود علاقة بين هؤلاء الأشخاص والسلطة التي لها صلاحية توقيع هذا الجزاء وذلك لضمان حسن سير المرفق العام.²⁹

مما سبق يمكن القول أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أحدث نوعاً من التوفيق في مجال الجرائم الإقتصادية والعقوبات المقررة لها من ناحية، والسلطات المختصة بتوقيع هذه العقوبات من ناحية أخرى وهذا من خلال تحديد مجالات معينة يكون فيها إختصاص تسليط العقوبة بيد هذه السلطات، كما يعتبر هذا القرار، والذي سبقه بادرة لإقرار دستورية الجزاء الإداري العام في بعض المجالات.

الفرع الثاني: تبرير دستورية الجزاءات الإدارية العامة في مجالات محددة

في بادئ الأمر كان المجلس الدستوري الفرنسي هو من أقر عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة أو إن صح التعبير عدم توقيع الجزاء من طرف سلطة غير قضائية لتعارض ذلك ومبدأ الفصل بين السلطات المقرر دستورياً، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي تدخل لحسم هذا النزاع بمنحه السلطات الإدارية مكنة توقيع الجزاء أثناء ممارستها لإمتيازات السلطة العامة شريطة أن لا تؤدي هذه العقوبة إلى سلب الحرية، وأن تمارس وفق الضمانات الدستورية لحماية الحقوق والحرية، حيث أنه إذا ما توافرت هذه الشروط فإن ذلك لا يعتبر مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات.³⁰

كما أقر أن هذه الجزاءات إذا ما اتخذت في مجالات محددة فإن ذلك لا يعتبر إنتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات وخاصة ضد الأشخاص الذين تربطهم بالإدارة علاقة محددة ومثال ذلك الأشخاص المستفيدين من رخص لممارسة نشاط مهني معين³¹، حيث رخصة ممارسة النشاط قد يتعرض حاملها لجزاء إداري جراء ارتكابه لمخالفة، حيث أن لهذا الجزاء ثلاثة صور وهي: إلغاء الترخيص أو سحبه أو وقفه.³²

حيث أن التبريرات التي تم تقديمها في هذا الشأن تعتبر مقبولة إلى حداً بعيد كون أن فكرة الجزاءات الإدارية مرتبطة إرتباطاً وطيداً بمبدأ الفصل بين السلطات والذي يقوم على فكرة أن توقيع الجزاء لا بد أن يكون من طرف سلطة قضائية، لكن في توقيع الجزاءات من

قبل سلطات إدارية و خاصة تلك التي ليست على قدرأ من الجسامة كما أنها غير سالبة للحرية وتحترم جملة الضمانات المنصوص عليها دستورياً فليس ثمة أي تعارض ومبدأ الفصل بين السلطات بل على العكس من ذلك فإن توقيع هذه الجزاءات من طرف سلطات مختصة يضيفي عليها المرونة و التماشي والتطور الإقتصادي الذي يشهده العالم.

المطلب الثاني: الإقرار العام بدستورية الجزاءات الإدارية العامة

إن بوادر الإقرار العام لدستورية الجزاءات الإدارية بدأت تظهر منذ أن تم تحديد مجالات لهذا الجزاءات، إلى أن تم صدور قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 28 يوليو 1989 والذي أرسى مبادئ هذا النوع من الجزاءات (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك تقرر الإعتراف النهائي بالجزاءات الإدارية كجزاءات مستقلة بذاتها قائمة بمبادئها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 28 يوليو 1989

أن القرار الصادر في 28 يوليو 1989 والمتعلق بدستورية الجزاءات التي قررها القانون للجنة عمليات بورصة الأوراق المالية لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السلطات، حيث قضى المجلس الدستوري الفرنسي بأن الإعتراف لسلطة إدارية باتخاذ الجزاء لا يمثل عقبة أمام هذا مبدأ الفصل بين السلطات مادام أن هذا الجزاء غير سالب للحرية -من ناحية أولى-، وخضوع ممارسة سلطة الجزاء -من ناحية ثانية- للضمانات المقررة قانوناً لحماية الحقوق والحريات الدستورية³³، مما يبعث على الإطمئنان بعدم إنتهاك الحقوق والحريات و إلا كان الجزاء غير مشروع³⁴.

وتتمثل الجزاءات الممنوحة للجنة عمليات بورصة الأوراق المالية فيمايلي:

1- جزاء مالي لايزيد عن عشرة ملايين فرنك.

2- أو جزاء مالي لايزيد عن ضعف قيمة الفوائد المحققة³⁵.

كما قرر المجلس الدستوري في ذات القرار أنه: "لايوجد مبدأ دستوري يمنع السلطة الإدارية من خلال ممارستها لامتيازاتها كسلطة عامة أن تفرض جزاءات مادام الجزاء الذي توقعه لايتضمن الحرمان من الحرية وأن ممارسة الإدارة لهذه السلطة تقيدته تدابير ترمي إلى حماية الحقوق والحريات التي يحميها الدستور"³⁶

وقد إعتبر البعض أن هذا القرار يمثل مظهر من مظاهر التمايز بين سلطة القاضي في العقاب وسلطة الإدارة في الجزاء، كون أن للقاضي أحقية توقيع عقوبة سالبة للحرية في حين ليس للإدارة الحق في ذلك، وفي حالة ما إذا تم الإعتراف لها بهذه السلطة فإنما يكون ذلك غصباً للسلطة ومخالفاً لأحكام الدستور.³⁷

وقد جاء في هذا القرار حسماً من المجلس الدستوري الفرنسي بدستورية الجزاءات الإدارية العامة وإقراره بأن مبدأ الفصل بين السلطات أو غيره من المبادئ الدستورية لا تقف أمام إعطاء السلطة الإدارية حق توقيع الجزاء الإداري العام، كما أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعتبر عائقاً في تطبيق الجزاءات الإدارية العامة و لا يمنع السلطة الإدارية من التمتع بسلطة توقيع الجزاءات.³⁸

ورأينا في هذا المقام هو موافق لما ورد في قرار المجلس الدستوري الفرنسي وإقراره بدستورية الجزاءات الإدارية العامة ما دام أنها توقع من طرف سلطة إدارية تتمتع بإمتميازات السلطة العامة، كما أن الجزاء الإداري الذي توقعه إنما يشترط فيه أن لا يكون سالباً للحرية وأن تحترم فيه كافة الضمانات لحماية حقوق وحريات الأفراد كحق الدفاع وحق الطعن في الجزاء الإداري وغيره.

للإشارة فإن هذا النوع من الجزاءات حتمية من حتميات التطور الإقتصادي الذي يعرفه العالم اليوم، إذ نتيجة لهذا التطور ظهرت بعض الجرائم الإقتصادية التي لم تكون معروفة من قبل وفي نفس الوقت هي تحتاج إلى الردع ولكون المجالين الإقتصادي والتجاري قائمين على السرعة والإئتمان فإنه لا بد من إيجاد سلطة إدارية بدل السلطة القضائية تقوم بتتبع هذه الجرائم وتوقيع العقوبات على المخالفين، وإحالة إختصاص الفصل فيها لسلطات إدارية إنما يعود لكونها ليست على قدر كبيراً من الجسامه كما أنها تحتاج إلى سرعة الفصل فيها وهو ما لا يتوفر في حالة عرض القضية على السلطة القضائية.

الفرع الثاني: إقرار الذاتية للجزاءات الإدارية العامة

إن متطلبات التوازن في الحياة اليومية الإدارية بين واجب الإدارة في القيام بدورها وتنفيذ القانون، وحق الأفراد في حماية حقوقهم، مكن للجزاء الإداري بأن يصبح طريقاً مألوف لتنفيذ القانون وفقاً لأهداف هي تلك التي تحدد خصائصه وتمثل ذاتيته.³⁹

فخصائص الجزاء الإداري هي ثلاثة: تتمثل الأولى منها في كونه جزاء ينعقد الإختصاص للإدارة بتوقيعه، أما الثانية فتتمثل في إتصاف تطبيقه بالعمومية⁴⁰، وفي الأخير ومن ناحية الغاية فإن الجزاء الإداري يهدف إلى الردع كجزاء عن الجرم.⁴¹

كما أن ذاتيته إنما تستشف من خلال نطاق القانون الخاص به، ولقد أرسى المجلس الدستوري الفرنسي فكرة الجزاءات الإدارية العامة على نطاق واسع، حيث منح الإدارة سلطة توقيع الجزاء الإداري شريطة إحترامه المبادئ الأساسية التي تقوم عليها هذه الفكرة والمتمثلة أساساً في عدم سلب الحرية ومراعاة التدابير المتعلقة بحماية الحقوق والحريات الدستورية، وهكذا فقد أرسى المجلس الدستوري الفرنسي الجزاءات الإدارية العامة رغم كونها ذات طابع عقابي وتختص بالنطق بها سلطات ليست قضائية بطبيعتها.⁴²

ومن هنا يمكننا القول أن الجزاء الإداري إذا تم توقيعه من طرف سلطة إدارية مختصة ولم يكن سالباً للحرية، ولا منتهكاً للحقوق الحريات المنصوص عليها دستورياً، فإنما يكون جزاءً مشروعاً طالما أن السلطة التي وقعته مختصة في ذلك حيث أن الطعن فيه لا يبدأ أن يكون لإثبات العكس.

الخاتمة :

من خلال دراستنا لهذا الموضوع يمكننا القول أن الجزاء الإداري باعتباره بديل من بدائل الجزاء الجنائي و أسلوب من أساليب السياسات الجنائية المعاصرة التي أثبتت نجاعتها، إنما مرد ذلك هو تقييم الدور المنوط به والمتمثل أساساً في: تخفيف العبء الملقى على عاتق الجهات القضائية وخاصة في القضايا التي لا تحمل طابعاً إجرامياً، كما ترشيد النفقات إذا ما تعلق الأمر بميزانية الدولة.

بالإضافة إلى أن اللجوء إلى الجزاء الإداري كبديل للجزاء الجنائي في القضايا ذات الإرتباط بفكرة الجزاءات الإدارية على إعتبار أن البدائل كثيرة ومتنوعة مثل: العمل للنفع العام، الإفراج المشروط، السوار الإلكتروني وغيرها إنما أصبح مطلباً ينادى به في العديد من المؤتمرات الدولية.

ولكون أن الغرامة المالية هي صورة من صور الجزاء الإداري توقعها سلطات مختصة على المخالفين للقوانين والتشريعات المعمول بها في مجال معين، فإن الإيجابية فيها تتمثل في إثراء الخزينة العمومية للدولة على عكس ما إذا كان الجزاء جنائياً. ومن كل ما سبق نستنتج أن الجزاء الإداري أصبح ضرورة حتمية بالنظر إلى التطور الإقتصادي الذي يشهده العالم اليوم وإستفحال ظاهرة الجرائم المادية التي تحتاج في قمعها إلى توقيع جزاءات إدارية على المخالفين. كما أننا نرفع توصيتين هامتين بخصوص الجزاءات الإدارية نأمل أن يسعى إلى تحقيقهما المشرع الجزائري وهما :

- التوسيع من دائرة الجزاءات الإدارية بالتنازل عن بعض الجرائم لنصوص خاصة بدل الجزاء الجنائي نظراً للآليات والميكانيزمات التي أصبح يقوم عليها النظام الإقتصادي العالمي.
- أن يسعى في مجال الجزاءات الإدارية للوصول إلى ما وَصَلَ إليه المشرع الفرنسي في هذا المجال أو حتى ما وَصَلَ إليه المشرع الإيطالي والألماني حيث أن لهذين الأخيرين قانون خاص يسمى قانون العقوبات الإدارية.

الهوامش:

- 1- عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2016، ص46.
- 2-Hubert-Gérald Hubrecht , Sanction administrative Le droit administrative entre science administrative et droit public économique, paris, 1998 , p 198-199.
- 3- عماد صوالحية، المرجع السابق، ص48.
- 4- حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2003، ص 76.
- 5- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص7.
- 6- بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري "تنظيم عمل وإختصاص"، الطبعة الثالثة، دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص15.
- 7- لمزيد من التفصيل أنظر: عماد صوالحية، المرجع السابق، ص 49 وما بعدها.
- 8- عماد صوالحية، المرجع السابق، ص 50.
- 9- قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 84- 181، الصادر بتاريخ 10 أكتوبر 1984 نقلاً عن عماد صوالحية، المرجع السابق، ص50.

- 10 - Hubert-Gérald Hubrecht , op.cit. p113.
- 11-JEANNEAU (B), les principales Générations du Droit dans la jurisprudence administrative, Paris, Editions du Recueil Sirey, 1954, p79.
- 12- أسامة عبد الله قايد، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص31.
- 13- عبد الرحمان خلفي، الإجراءات الجزائية في التشريع الجزائري والمقارن، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2015، ص36.
- 14- عماد صوالحية، المرجع السابق، ص53 و 54.
- 15- محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 177 وما بعدها.
- 16- ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2003، ص311.
- 17- أنظر المادة 158 من القانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ج.ج، العدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.
- 18 - عماد صوالحية، المرجع السابق، ص52.
- 19- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص312.
- 20 - C.Teitgen-colly, les instances de régulation et la constitution, R.D.P, 1990, p126.
- نقلًا عن عماد صوالحية.
- 21- عماد صوالحية، المرجع السابق، ص52 و 53.
- 22- قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 89-260، الصادر بتاريخ 28 جويلية 1989.
- 23- عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة" تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري"، دار الكتاب الحديث، بدون بلد نشر، 2008، ص60 و61.
- 24- ناصر حسين محسن أبو جمه العججي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، أطروحة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2010، ص42.
- 25- عماد صوالحية، المرجع السابق، ص55.
- 26- ناصر حسين محسن أبو جمه العججي، المرجع السابق، ص42.
- 27 - عماد صوالحية، المرجع السابق، ص55.
- 28 - ناصر حسين محسن أبو جمه العججي، المرجع السابق، ص43.
- 29- محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص185.
- 30- محمد سعد فوده، النظام القانوني للعقوبات الإدارية" دراسة فقهية قضائية مقارنة"، دون دار نشر، 2008، ص187.
- 31- غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1992، ص32.
- 32- لمزيد من التفصيل أنظر: ناصر حسين محسن أبو جمه، المرجع السابق، ص202 وما بعدها.
- 33- امين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري" ظاهرة الحد من العقاب"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2018، ص364.
- 34- ناصر حسين محسن أبو جمه العججي، المرجع السابق، ص44.
- 35- امين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص364.
- 36- عماد صوالحية، المرجع السابق، ص58 و 59.
- 37- محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص67.
- 38- Marcel Pochard , Autorités administrative indépendantes et pouvoir de sanction , A .J.D.A , 2001, P106.
- 39- محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 13 و 14.

- 40- عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص24.
41- محمد باهي أبويونس، المرجع السابق، ص14.
42- عماد صوالحية، المرجع السابق، ص 60 و 61.