إشكالية الإقرار بوجود قانون العقوبات الإداري

الدكتور زين ميلوى
جامعة سيدي بلعباس

ملخص:

تتعدد أوجه تدخل السلطة الإدارية في نطاق توقيع الجزاء الإداري فهي تشمل البيئة، العمران، الصحة العمومية، الضرائب، التجارة، إلخ...

واتجهت في ذات السياق السلطات الإدارية المستقلة، لهذا الغرض لم يعد الوقت يقبل التأخير لطرح إشكالية مدى الإقرار بوجود حقيقي وفعلي لقانون العقوبات الإداري، وضبط مجالاته ومعرفة هويته.

إن ذلك سيؤدي بالضرورة إلى التأكيد على تحديد الإجراءات والضمانات القانونية اللازمة لتجنب أي تعسف أو إنحراف.

Résumé :

Aspects multiples de l'intervention du pouvoir administratif dans le domaine de la sanction administrative Ils comprennent l'environnement, l'urbanisme, la santé publique, la fiscalité, le commerce, etc ...

Et il va dans le même contexte, les autorités administratives indépendantes. A cet effet, il faut maitre en relief l'ampleur du problème de la reconnaissance de l'existence d'une loi réelle et effective des sanctions administratives, ajuster les champs et découvrir son identité.

Cela va nécessairement conduire à mettre l'accent sur les procédures de contestation et les garanties juridiques qui sont nécessaires pour éviter tout abus ou toute déviation.

مقدمة:

إن التغيرات وراهنية التطور الفكري المتسارع للمنظومة القانونية، أفرز بدوره شغورا في التنظير وفي التشريع أحيانا لوقائع وسلوكات بل وحتى لأوضاع لم تتسع لها القواعد والضوابط القائمة.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فأضحى الباحث عموما يسجل تردداً عند محاولة الولوج في مسألة علمية، توجب طرح إشكالية إيجاد المرجعية القانونية لتأصيلها من جهة، وتدفع إلى الإقرار بالوجود المؤكد لها من جهة أخرى وهذه الحقيقة تسري بالأخص بمناسبة دراسة أهم مظهر من مظاهر نشاط الإدارة، فهو يخص إعمال سلطتها في فرض وتوقيع الجزاءات الإدارية.

مع العلم أن موجبات مبدأ الفصل ما بين السلطات يقتضي استقلالية السلطة التشريعية بسن القوانين والسلطة التنفيذية (وتمثلها في ممارسة النشاط الإداري الإدارة) تقع عليها مهمة الحرص على تنفيذ القوانين ولها استثناءا أن تشرع فرعياً (لوائح الضبط الإداري على وجه الخصوص)، طبعا تتكفل السلطة القضائية بالبت في المنازعات المطروحة على جهات القضاء صاحبة الإختصاص.

والملاحظة الجوهرية هي تنامي وإتساع نطاق تدخل السلطة الإدارية الذي يشمل جوانب متعددة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر:البيئة، العمران، المجال الضريبي، حماية المستهلك، نظام المرور، الإعلام ، نظام الرياضة أضف إلى ذلك صلاحية السلطات الإدارية المستقلة في إصدار نوع من الجزاء الإداري، كما سنبينه لاحقاً.

من هنا برزت بوادر التأسيس لقانون العقوبات الإدارية، ولمعالجة ذلك نسعى بداية إلى تحديد ماهية قانون العقوبات الإداري، من حيث ضبط مفهومه، وكذا معرفة أساس وجوده، ثم تحديد تصنيفات الجزاء الإداري، كما نسلط الضوء على مسألة الضمانات اللازم كفالتها درءا لأي تعسف أو تجاوز من لدن السلطة الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم قانون العقوبات الإداري.

بداية نلاحظ أن مرجعية اللجوء إلى التشريع الإداري العقابي تعود الى إتجاه للسياسة الجنائية يقضي برفع صفة التجريم عن أنواع محددة من الجرائم Dépénalisation بالأخص المصنفة في نطاق المخالفات والجنح، يسعى هذا الإتجاه فعلا إلى إيجاد بدائل للحد من العقاب تتمثل أساسا في جزاءات إدارية تشتمل: قانون المرور، التشريع المتعلق بحماية المستهلك، البيئة، حماية الصحة العمومية، الجمارك،إقامة الأجانب،إلخ.

وينبغي الملاحظة أننا فعلا نواجه صعوبات في تحديد تعريف لقانون العقوبات الإداري، فالواقع أن المراجع جد نادرة إن لم نقل غير متوافرة، وهذه الحقيقة لها مبرراتها فقانون العقوبات الإداري لازال يعاني إشكال المؤيد والرافض لوجوده، ومع ذلك فقد بادر جانب من الفقه إلى تبيان مفهوم قانون العقوبات الإداري فالأستاذ مور MOOR

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

PIERRE يقر أننا نكون بصدد قانون عقوبات إداري من خلال ضبط الإجراءات التي تتضمنها قواعد التشريعات الإدارية[1].

« Il s'agit de droit pénal administratif lorsque les législations de droit administratif assortissent les règles de comportement qu'elles contiennent de sanctions pénales ».

أما الأستاذ HURTADO-POZO JOSE عرف قانون العقوبات الإداري بأنه مجموعة القيم الإدارية المحتواه والتي تتضمن جزاءات إدارية.

« L'ensemble des normes contenues des lois administratives et prévoyant des sanctions pénales »

وبالفعل فإن القانون الألماني يعد من أهم وأسبق القوانين التي استعانت بنظام الجزاءات الإدارية كبديل للجزاءات الجنائية التقليدية، وذلك بقانون يطلق عليه باللغة الألمانية ORDNUNGSWIDRIGKEITEN ويقابله باللغة العربية (مخالفات التنظيمات) ولقد صدر أول قانون لهذا النظام عام 1952، واقتصر تطبيقه فقط على انتهاك بعض القواعد المنظمة للحياة الاقتصادية في ألمانيا، بحيث لم يعد يتقرر لمثل تلك الانتهاكات جزاءات جنائية، ولكن مجرد غرامات إدارية ذات طابع مالي، وقد صاحب هذا النظام، إجراءات إدارية بسيطة، حيث كانت الإدارة هي المختصة أصلا بضبط الواقعة، والتحقيق فيها، وفرض الجزاء، والذي كان يتمثل دائما في غرامة إدارية ذات طابع مالي، وكان لمن صدر ضده قرار إداري بفرض جزاء إداري، يجوز له الطعن في هذا القرار أمام محاكم الدرجة الأولى للقضاء الجنائي

وأخيرا وتماشيا مع تطور الأوضاع بصفة عامة في ألمانيا، صدر قانون جديد يدخل في نظام العقوبات الإدارية وقد عدل هذا القانون مرتين في 1978/08/02 وفي 1978/10/10.

وفي ذات السياق بادر المشرع الإيطالي إلى تقنين بعض الجزاءات الإدارية كبديل في السياسة الجنائية، وذلك بالنسبة للمخالفات، كما هو الشأن في القانون رقم 316 لسنة 1967، وكذا بالقانون رقم 706 لسنة 1975.

كما أصدر المشرع السويسري قانون فدرالي بتاريخ 1974/03/22 يتعلق بقانون العقوبات الإدارية واحتوى على 107 مادة وفي ذات السياق قنن أحكاما تخص الإجراءات الإدارية ذات الطابع الجزائي، وقد خول هذا القانون

[1]– راجع د.أمين مصطفى محمد، النظرية العامة للقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر 1997، ص 81، 82، انظر أيضا لمزيد من التوسع د.سعداوي محمد صغير، العقوبة وبدائلها في السياسة الجناية المعاصرة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 2012، بالأخص الصفحات 102،101،100 أنظر أيضا:

MOOR Pierre, Droit administratif, volume II : les actes administratifs et leur contrôle, Berne 1991.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

للسلطة الإدارية جمع المعلومات وإجراء التحقيقات الضرورية لتأسيس القرار، ويُخول لها تقدير وسائل الإثبات فلها إذا اقتضى الأمر أن تلجأ إلى وسائل الإثبات الآتية:

أ–الوثائق . ب – استجواب وتلقي معلومات الأطراف . ج– شهادات ومعلومات الغير.

د– تحقيق تجريه السلطة الإداري. هـ– اللجوء إلى إجراء الخبرة .(المادة 20 من قانون 1986/01/01)

أما بفرنسا أصلا نسجل عدم استعداد القانون الفرنسي في بداية الأمر وإلى عهد قريب تقبل نظام للعقوبات الإدارية، وذلك مرده إلى القراءة والفهم الحرفي لنص المادة 16 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution »

ومع ذلك فقد تسربت العقوبات الإدارية في ميادين متعددة في النشاط الإداري، وفي صلاحيات ومهام الوزراء المحافظين وتؤاخذ فرنسا بعدم ضبط وتحديد النظام التشريعي للعقوبات الإدارية، وبالرغم من العديد من القوانين (التقنينات) الخاصة بالتسيير، الضمان الإجتماعي، العمل، الضرائب، البيئة إلخ.

وفي دراسة تعود بداية إلى التسعينات تم إحصاء 51 تقنينا إداريا يتضمن أحكاما قمعية، وتُخول الاختصاص لضبط ل 177 صنف من الأعوان العموميين، وتوصل التحليل إلى تعداد 1859 نصا رصدت مخالفات جزائية، و345 نص رصد جزاءات إدارية(96 غرامة مالية، تضاف لها 172 صنف من الإخطارات) إلخ[1] .

فالقضاء الفرنسي سبق له وأن اعترف للسلطة الإدارية بحق إقرار غرامة مالية بغرض ضمان تحصيل رسم بحق السلطة الإدارية المستقلة المكلفة بضمان ممارسة حرية الإتصال السمعي البصري في أن يزودها القانون بسلطة توقيع الجزاء في حدود أدائها.

بالنسبة لروسيا فإن القانون الخاص بالجرائم الإدارية الذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 01 جويلية 2002 قد عوض القانون السوفياتي لعام 1985، فهو يضم (أي قانون 2002) ، المخالفات وبغض الجنح الأقل خطورة والمعيار المعتمد في روسيا حسبما يبدو هو طبيعة الخطورة الإجتماعية للتصرف.

أما في الجزائر فمشرعنا أخذ بالعقوبات الإدارية لتضم مسائل على وجه الخصوص:حماية المستهلك، البيئة، العمران، وفي مجال الضرائب، وفي نطاق السلطات الإدارية المستقلة...

[1]– د.أمين مصطفى محمد، نفس المرجع، ص 103 وأنظر أيضا.

PIERRE Lascousmes, Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste l'exemple du droit pénal de l'environnement, déviance et société, année 1990, n° 14-1, p 75-78

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

كما يستدعي الأمر التذكير بموقف المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان المقر بصحة اللجوء إلى الجزاءات الإدارية (1984/02/24).

المطلب الثاني: ماهية العقوبة الإدارية.

من المسلم به أن السلطة الإدارية تمارس صلاحيات وتؤدي مهام محددة قانونا وذلك ابتغاء تحقيق خطة سياسة معينة مبرمجة سلفا، وفي ذات الوقت يجعل هذا من المرافق العمومية الأداة الفعالة لتجسيد جانب مهم بين سيادة الدولة، ومن ثمة فلا غرابة من تمكين وتخويل الإدارة الحق في توقيع جزاءات على الوقائع والأحداث فعملها هو التدخل L'intervention ومن يتدخل يجب أن نضع تحت تصرفه وسائل وآليات لتحقيق ذلك.

وتُعرّف العقوبة الإدارية بأنها تلك العقوبة ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية عادية، أو مستقلة (كالهيئات الإدارية المستقلة) بواسطة إجراءات إدارية محددة، وهي بصدد ممارستها – بشكل عام – لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين، واللوائح[1].

إن الجزاء الإداري المقصود هو جزاء عقابي من شكل جديد وهو يبقى خاضعاً لمبدأ المشروعية كما يجب أن يتوفر على كافة الضمانات القانونية للمتهم المعروفة في أي محاكمة جزائية كحقه في محاكمة عادلة بما في ذلك حقه في الدفاع.

ويميل الفقه – في البحث عن معيار التفرقة بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي – إلى اعتماد المعيار الموضوعي حيث أن الفرق بينهما هو فرق في الطبيعة والجوهر، معيار يقوم على أساس أهمية أو مكانة المصلحة محل الحماية من جهة وخطورة الجريمة من جهة أخرى وعليه ذهب البعض إلى اعتماد عنصر الضرر الذي ينطوي عليه الفعل المجرم إذا كان قليل الأهمية بحيث لا يشكل تهديدا جديا للقيم والمصالح الجديرة بالحماية القانونية فإن هذا الفعل يشكل جريمة إدارية تستوجب استخدام جزاء إداري بدل الجزاء الجنائي، إلا أن جانبا آخر من الفقه ذهب إلى اعتماد معيار الاستهجان الاجتماعي فكلما كانت درجة الاستهجان خفيفة كنا أمام جريمة تستوجب الجزاء الإداري[2].

المطلب الثالث: تصنيف العقوبات الإدارية.

تتعدد أنواع العقوبات الإدارية العامة من حيث مفهومها إلى عقوبات: إدارية مالية، وعقوبات إدارية غير مالية.

الفرع الأول : العقوبات الإدارية المالية.

تنصب العقوبات المالية على الذمة المالية للشخص الذي صدرت ضده، وليس على شخصه وتعد العقوبات الإدارية المالية من أهم الجزاءات التي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق بعض القوانين واللوائح، كما أنها على قدر كبير

[1] – د.فودة محمد سعد، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، طبعة سنة 2008، ص66، 67.

[2] – د. فودة محمد سعد، نفس المرجع، ص68، وأيضا راجع د.سعداوي محمد صغير، المرجع السابق، ص 103.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

من التنوع لدرجة يتعذر حصرها، والعقوبات التي تنطوي على المساس بالذمة المالية، وهي بالضرورة عقوبات ذات طابع نقدي، كما أنها عقوبات ذات قيمة مرتفعة غالبا، ولهذا نجدها في معظم الأحوال في مواد الضرائب والمرور....[1]

وتتجسد العقوبات المالية على وجه الخصوص في الغرامة، والمصادرة.

أولا:الغرامة الإدارية L'amande administrative : بالرغم من أن الغرامة الإدارية تعد كالغرامة الجنائية جزاءا ماليا يتمثل في دفع مبلغ من النقود لصالح خزانة (خزينة) الدولة، إلا أن بينهما ثمة فروق يتمثل أهمها: كون الغرامة الجنائية لا تقرر إلا بواسطة السلطة القضائية، أما الغرامة الإدارية فتقررها سلطات إدارية[2].

وتتجه معظم التشريعات الحديثة إلى الأخذ بالغرامة الإدارية كعقوبة لرفع الوصف الجنائي عن بعض الأفعال وتجنيب المحاكم من الكم الهائل أحيانا لقضايا يمكن معالجتها إداريا مع ضرورة طبعا توفر الضمانات للمعنيين التي نحددها في حينه، ويمكن أن نشير إلى أمثلة في التشريع الجزائري القانون رقم 05/04 الصادر في 2004/08/14 المعدل للقانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، فبعدما كان تنفيذ أعمال البناء بالمخالفة للقانون يشكل جريمة جزائية في مفهوم قانون العقوبات العام، حوّلها المشرع إلى مخالفة تنظيمية إدارية فأصبح العقاب عليها عقابا إداريا[3].

كما أقر القانون المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، غرامات جزائية لمخالفات مصنفة إلى أربع درجات[4].

ثانيا:غرامة المصالحة مع الإدارة.

قد يُخوّل المشرع للإدارة سلطة التصالح مع المخالفين في مجالات متعددة، إذ يكون للإدارة أن تحصل من المخالفين مبالغ نقدية في مقابل أن تنقضي الدعوى الجنائية (العمومية) قبلهم، وذلك كما في مواد الضرائب والجمارك والمرور.

وقد عرّفت محكمة النقض المصرية الصلح بقولها: " هو بمثابة نزول الهيئة الإدارية المختصة عن حقها في تحريك الدعوى الجنائية مقابل المبلغ الذي قام عليه الصلح ويحدث أثره بقوة القانون"[5].

وتجد غرامة المصالحة الإدارية تطبيقات لها على وجه الخصوص في مجال الضرائب، الجمارك،المنافسة.

---

[1] – د.محمد سعد فودة، نفس المرجع، ص115.

[2] – ينظر للتوسع أكثر د.محمد سعد فودة، وأيضا أ.كتون بومدين، مذاكرة ماجستير، تخصص قانون العام، العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان 2011/2010، ص .34

[3] – د.عزاوي عبد الرحمان، العقوبة الإدارية، سبيل قانوني للحد من السلبيات البصمة الإجتماعية للعقاب مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، العدد 06، 2008، 260، .261

[4] – الأمر 03/09 المؤرخ في 2009/07/22، المعدل والمتمم للقانون 12/01 المؤرخ في 2001/1908 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.

[5] – نقض 1973/02/16، مجموعة الأحكام سنة 14، ص .927

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ثالثا:المصادرة.

المصادرة يتمحور مجالها الأصلي في نطاق قانون العقوبات، وتعُرف المصادرة وفقا لنص قانون العقوبات الجزائري بأنها: "الأيلولة النهائية إلى الدولة لمال أو مجموعة أموال معينة....) [1]، فالمصادرة عبارة عن نزع ملكية المال جبراً بغير مقابل وإضافته إلى ملك الدولة[2].

إن المصادرة الجنائية تتم بموجب حكم قضائي أي من اختصاص جهة القضاء، أما المصادرة في النطاق الإداري فإنها تقرر من طرف هيئة إدارية مؤهلة ومختصة قانونا.

الفرع الثاني:الصنف الثاني: الجزاءات غير المالية (الجزاءات الإدارية المقيدة أو المانعة للحقوق).

تُعتبر أغلب الجزاءات المقيدة أو المانعة للحقوق الأخطر في وقعها من الجزاءات المالية بصفة عامة.

ولهذا فإن تبرير سلطة الإدارة في توقيع جزاءات إدارية ذات طبيعة مقيدة أو مانعة للحقوق يبدو شاقا بالمقارنة بتبرير سلطاتها بفرض جزاءات إدارية مالية.....إذ يبدو أن مساس هذا النوع من الجزاءات المقيدة أو المانعة للحقوق بشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية، وهو سبب حرص القوانين المختلفة على تقييد سلطة الإدارة بفرض مثل تلك الجزاءات التي يحتاج تطبيقها إلى احترام ضمانات متعددة يخشى عدم مراعتها[3].

وتتجلى تطبيقات العقوبات الإدارية الماسة أو المقيدة للحقوق أساسا في (الإخطار. سحب الترخيص، غلق المنشأة).

أولا:الإخطار.

يقصد بالإخطار كأسلوب من أساليب الجزاء الإداري تنبيه الإدارة المخالف لإتخاذ التدابير اللازمة لجعل نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية المعمول بها، وفي الواقع نجد أن هذا الأسلوب ليس بمثابة جزاء حقيقي وإنما هو تنبيه أو تذكير من الإدارة نحو المعني على أنه في حالة عدم اتخاذ المعالجة الكافية التي تجعل النشاط مطابقا للشروط القانونية فإنه سيخضع للجزاء المنصوص عنه قانونا، وعليه فإن الإخطار يعتبر مقدمة من مقدمات الجزاء القانوني.

---

[1] – المادة 15 من الأمر رقم 156/66 الصادر في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم.

[2] – يراجع محمد زكي أبوعامر، د.سليمان عبد المنعم، القسم العام من قانون العقوبات، ص .601

[3] – د.أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 244، .245

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ولعل أحسن مثال عن أسلوب الإخطار في قانون البيئة الجزائري 10/03 هو ما جاءت به المادة 25 منه على أنه يقوم الوالي بإعذار مستغل المنشأة الغير واردة في قائمة المنشآت المصنفة، والتي ينجم عنها أخطار أو أضرار تمس بالبيئة، ويحدد له أجلا لإتخاذ التدابير الضرورية لإزالة تلك الأخطار أو الأضرار.

كما نصت المادة 56 من نفس القانون على أنه: " في حالة وقوع عطب أو حادث في المياه الخاضعة للقضاء الجزائري لكل سفينة أو طائرة أو آلية أو قاعدة عائمة تنقل أو تحمل مواد ضارة أو خطيرة أو محروقات من شأنها أن تشكل خطرا كبيرا لا يمكن دفعه، ومن طبيعته إلحاق الضرر بالساحل والمنافع المرتبطة به، يعذر صاحب السفينة أو الطائرة أو الآلية أو القاعدة العائمة باتخاذ كل التدابير اللازمة لوضع حد لهذا الإخطار."[1]

ثانيا: سحب الترخيص.

يعد سحب الترخيص من قبيل العقوبات الإدارية توقعه السلطة القضائية أو الإدارة (الذي يهمنا هنا هو السحب الذي توقعه الإدارة) على كل من يمارس الحق الذي خوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين واللوائح، وقد يتمثل سحب Retrait الترخيص في إلغاء Annulation ممارسة الحق بصفة نهائية أو وقف Suspension ممارسته لمدة معينة وقد خوّل المشرع الجزائري للإدارة اللجوء إلى سحب رخصة السياقة في حالات محددة بموجب القانون 03/09 الخاص بالمرور والأمن عبر الطرقات، وبذلك تقرر اللجنة المختصة تعليق رخصة السياقة لمدة (02)شهرين، (03) أشهر / (06) ستة أشهر حسب الأحوال[2].

وينبغي التذكير هنا أن التشريعات المنظمة لآليات حماية البيئة تُخول للسلطة الإدارية في حالات عدم احترام ضوابط الترخيص الحق في سحبه.

ويمكن إجمال الحالات التي تلجأ الإدارة إلى توقيع جزاء سحب الترخيص في نطاق حماية البيئة في الآتي:

- إذا كان استمرار المشروع يؤدي إلى خطر يهدد النظام العام في أحد عناصره (الأمن العام الصحة العمومية، السكينة العامة).
- إذا لم يحترم المشروع الشروط القانونية التي أوجب المشرع ضرورة توافرها.
- إذا توقف المشروع عن العمل لأكثر من المدة المحددة قانوناً.

[1] – أنظر أ.الصالح بوغرارة، مواجهة الأضرار بين الوقاية والعلاج في التشريع الجزائري، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 2، جوان 2014،ص 151، وأنظر أيضا أ.حميدة جميلة، الوسائل القانونية لحماية البيئة، مذكرة ماجستير، جامعة البليدة ص 145

[2] – تنظر المادة 96 من قانون 03./09

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- إذا صدر حكم قضائي بغلق المشروع أو إزالته.

وفي مجال خدمات الآنترنيت فبالنسبة لمستغل نادي الآنترنيت، يمكن سحب رخصة الإستغلال بقرار من الوالي لأسباب تتعلق بالحفاظ على النظام العام وامن المواطنين. كما يمكن أن تسحب أيضا في حالة:

1- تغيير النشاط أو إعادة تهيئة المحالات دون علم السلطة التي سلمت الرخصة بذلك.

2- ممارسة نشاطات في آن واحد، لا تمت بصلة المرخص به.

3- يرسل القرار المتضمن إجراء السحب إلى مصالح الأمن المختصة إقليميا ويدخل الإجراء حيز التنفيذ من تاريخ تبليغه للمستغل، ويثبت محضر التبليغ ذلك.

ومن تطبيقات سحب الترخيص في التشريع الجزائري ما نصت عليه المادة 11 من المرسوم التنفيذي المتعلق بتنظيم النفايات الصناعية السائلة إذ قضت بأنه : "إذا لم يمتثل مالك التجهيزات في نهاية الأجل المحدد، يقرر الوالي الإيقاف المؤقت لسير التجهيزات المتسببة في التلوث إلى غاية تنفيذ الشروط المؤرخة وفي خده الحالة يعلن الوزير المكلف بالبيئة عن سحب رخصة التصرف بناءاً على تقرير الوالي، دون المساس بالمتابعة القضائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به" [1].

ثالثا: الغلق الإداري للمنشأة :Fermeture d'établissement.

يتمثل غلق المنشأة في المنع من استمرار استغلال تلك المنشأة (محل تجاري، مصنع، مكتب،...) عندما تكون محلاً أو أداة لأفعال تشكل خطراً على النظام العام، ورغم أن غلق المنشأة يصيب المخالف في ذمته المالية، إذ تنقطع إيراداته، إلا أن غلق المنشأة ينصب في جانبه الأكبر على تقييد أو منع حق الفرد في استغلال المنشأة التي يمتلكها أو يستأجرها لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها[2].

ويشبه غلق المنشأة المصادرة في أنه يمنع الاستغلال التجاري للمنشأة،ومع ذلك يظل غلق المنشأة مختلفاً عن المصادرة، إذ أن المنشأة المغلقة لا تُباع لحساب الدولة،بل تظل دائماً ملكاً لصاحبها حتى ولو في حالة الغلق النهائي[3] .

---

[1] – أ.صالح بوغرارة، مواجهة الأضرار بالبيئة بين الرقابة والعلاج في التشريع الجزائري، مجلة، ص 152.

للتوسع يمكن الرجوع إلى:أ.غراف ياسين، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي، سيدي بلعباس ص 133، 134، أ.جميلة حميدة،ص 145 المرجع السابق

[2] – للتوسع ينظر د.محمد زكي أبو عامر، د.سليمان عبد المنعم القسم العامر من القانون العقوبات، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر طبعة 2002، ص .142.

[3] – د.محمد زكي أبو عامر، د.سليمان عبد المنعم، نفس المرجع ص 143 وما يليها.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومثال عن عقوبة الغلق، في التشريع الجزائري ما قضت به المادة 46 من قانون 02/04 المطبق على الممارسات التجارية، فقد خولت للوالي اتخاذ قرار الغلق المؤقت الذي لا يتجاوز 30 يوما بناءاً على اقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة في حالة مخالفة بعض الأحكام المتضمنة في ذات القانون.

ومن جانب أخر ينبغي الإشارة إلى أن المشرع يلجأ أحيانا إلى استعمال مصطلح إيقاف النشاط والذي يصادف إحدى صوره في نص المادة 48 من القانون المتعلق بالنفايات. إذ قضت بأنه: " عندما يشكل استغلال منشأة لمعالجة النفايات أخطاراً أو عواقب سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية أو على البيئة، تأمر السلطة الإدارية المختصة المستغل باتخاذ الإجراءات الضرورية فوراً لإصلاح هذه الأوضاع.

وفي حالة عدم إمتثال المعني بالأمر، تتخذ السلطة المذكورة تلقائيا الجزاءات التحفظية الضرورية أو وقف كل النشاط المجرم أو جزء منه".

ويشكل القانون الضريبي المجال التطبيقي الأوسع لتجسيد قرار الغلق الإداري، فقضت المادة 146 بأنه يتخذ قرار الغلق المؤقت من طرف المتابعة، لا يمكن أن تتجاوز مدة هذا الغلق (06) أشهر، ويبلغ قرار من طرف عون المتابعة الموكل قانونا، أو المحضر القضائي...

ويمكن للمكلف بالضريبة المعني بإجراء الغلق المؤقت أن يطعن في القرار من أجل رفع اليد، بمجرد عريضة يقدمها إلى رئيس المحكمة الإدارية المخصصة إقليمياً.

المطلب الرابع: العقوبة الإدارية في نطاق السلطات الإدارية المستقلة.

إن الملاحظة المبدئية عند التطرق لمسألة السلطات الإدارية المستقلة هي افتقار معظم المؤلفات لتحديد المفهوم الدقيق لهذه الهيئات ،وقد يعود ذلك أصلا للطبيعة القانونية الخاصة لهذه الهيئات ، فهي بالرغم من وصفها بالسلطة الإدارية إلا أنها في ذات الوقت تحمل صفة الإستقلالية .

الفرع الاول: مفهوم السلطات الإدارية المستقلة:

فقد اعتبر الأستاذين Charles debbasch و FREDERIC Colin السلطات الإدارية المستقلة هيئات أو تنظيمات إدارية ، تتصرف باسم الدولة وتتمتع بسلطة حقيقية ،دون أن تتبع لسلطة الحكومة...

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

والسلطات الإدارية المستقلة من حيث تاريخ إحداثها حديثة العهد بالظهور، إذ صدر بفرنسا قانون 06جانفي1987 يتعلق بالإعلام الآلي، وتوالت بعد ذلك النصوص القانونية المنشأة لمثل تلك الهيئات.

أما في الجزائر فقد أحدث المشرع المجلس الأعلى للإعلام سنة 1990،والذي تم حله بموجب المرسوم التشريعي المؤرخ في 26 أكتوبر 1993 كما تم إحداث مجلس النقد والقرض، واللجنة البنكية...الخ.[1]

الفرع الثاني:صلاحيات سلطات الضبط الإقتصادي في توقيع العقوبة الإدارية.

وفي نطاق سلطات الضبط الاقتصادي حدد الأمر 03/03 المتعلق بالمنافسة الغرامات المالية المسلطة على العون الاقتصادي بمناسبة الممارسات المقيدة للمنافسة وفقا لنص المادة 14 بغرامة لا تفوق 12 % من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق للجزائر خلال سنة مالية مختتمة وذلك وفق التعديل الصادر بالقانون 12/08 الذي رفع النسبة التي كانت محددة ب 7%.

كما خول نفس القانون لمجلس المنافسة إقرار غرامة مالية لا يتجاوز مبلغ 500.000دج بناء على تقرير المقرر ضد المؤسسات التي تتعهد بتقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة بالنسبة للمعلومات المطلوبة أو تتهاون في تقديمها ...وقد رفع المشرع الحد الأقصى للغرامة إلى 800.000دج عند تعديل هذه المادة بموجب القانون 12/08 [2]

وتوالت النصوص المتعلقة بتنظيم سلطات الضبط المستقلة،نشير على سبيل المثال إلى المرسوم التنفيذي رقم 303/05 مؤرخ في 2008/09/27 المحدد لصلاحيات وكذلك لقواعد تنظيم سلطة ضبط الخدمات العمومية وعملها.

الفرع الثالث:الجزاءات المحددة لسلطة الضبط في نطاق السمعي البصري.

تتعدد الهيئات الإدارية المستقلة في مجال الإعلام وعلى وجه الخصوص في نطاق السمعي البصري، ونذكر على سبيل المثال الوضع في فرنسا والجزائر فيما يلي:

[1] -« la dualité fonctionnelle du conseil d'Etat en question devant la cour européenne des droits de l'Homme. A propo de l'Arret Procola C/ Luxembourg du 28 septembre 1995 » J.L Autin et F.sudre. REDA. 12 (4) juillet-aout 1996. P.777
أنظر أيضا د.زين ميلوى، القانون الإداري، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 171.

[2]– أنظر أ.فحصي سعيد، سلطة الضبط الإقتصادي،مذكرة ماستر في القانون العام ،جامعة وهران، 2014/2013 ص 45،46.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

المجلس الأعلى للسمعي البصري بفرنسا: تم إحداث المجلس الأعلى السمعي البصري لتولى سلطة الضبط وفقا للصلاحيات المخولة التي يمكن تلخيصها في جزاءات إدارية في حالة مخالفة التشريع وهي تشمل طبقا للقانون المؤرخ في 17 جانفي 1989 أساسا:

- إصدار إنذارات.
- فرض غرامات.
- سحب التراخيص.
- توجيه تنبيهات.
- توقيف جزء من البرنامج.
- توقيع عقوبة مالية تقدر ب 3% من رقم الأعمال 05% في حالة العود.
- إلغاء التراخيص.

أما في التشريع الجزائري[1] تضمنت أحكام القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري بدوره جزاءات إدارية تتحدد في:

- الإعذار في حالة عدم احترام المستغل لخدمة الإتصال السمعي البصري للشروط الواردة في النصوص التشريعية التنظيمية. (المادة 98 من قانون 14-04)
- إصدار بموجب قرار عقوبة مالية يحدد مبلغها بين إثنين (2) وخمسة (5) ملايين بالمائة من رقم الأعمال المحقق خارج الرسوم خلال أخر نشاط مغلق محسوب على فترة اثني عشر (12)، وفي حالة عدم وجود نشاط سابق يسمح على أساسه بتحديد مبلغ العقوبة المالية، يحدد هذا المبلغ بحيث لا يتجاوز مليوني دينار (2.000.000 دج) (المادة100 من قانون 14-04)
- التعليق الجزئي أو الكلي للبرنامج لمدة لا تتجاوز الشهر.
- تعليق الرخصة عن كل إخلال غير مرتبط بمحتوى البرامج لمدة لا تتجاوز الشهر. (المادة 101 من قانون 14-04)

والجدير بالذكر أن المشرع خوَّل لسلطة ضبط السمعي البصري، بعد إشعار السلطة المانحة للرخصة، للقيام بالتعليق الفوري للرخصة دون إعذار مسبق وقبل قرار سحبها، في الحالتين الآتيتين:

[1]- القانون رقم 14-04 المؤرخ في 24 فبراير 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

- عند الإخلال بمقتضيات الدفاع والأمن الوطنين.
- عند الإخلال بالنظام العام والآداب العامة. (المادة 103 من قانون 14-04).

المطلب الخامس:ضمانات توقيع العقوبات الإدارية.

ما من شك أنه وفقا لمقتضيات الدستور وتطبيقا لإعمال مبدأ الفصل ما بين السلطات ينبغي احترام الاختصاص المحدد لكل سلطة سواءاً في الجانب التشريعي، التنفيذي الإداري، القضائي.

إن ذلك يشكل الأساس الجوهري للدولة القانونية وطالما أن لجوء السلطة الإدارية لتوقيع الجزاءات العقابية قد أضحى واقعاً بفرض نفسه من جهة، ونظرا لإتساع دائرة إعمال الجزاءات الإدارية في أنشطة كانت تحتكر السلطة القضائية الاختصاص للبت وإقرار العقوبات بشأنها من جهة أخرى، فإنه يستدعي مواجهة أي انحراف أو تجاوز أو تعسف من لدن الإدارة وفي هذا الشأن فالآليات أو الضمانات الخاصة بتوقيع العقوبات الإدارية يمكن تحديدها في:

- وجوب احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.
- الالتزام بمبدأ تناسب الجزاءات الإدارية .
- إعمال مبدأ الاحتياط.
- إخضاع توقيع العقوبة الإدارية لمبدأ الوجاهية.

ونستوفي ذلك فيما يلي:

الفرع الاول:وجوب احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات

إن مبدأ شرعية الجرائم « nullum crinem sine lege »والعقوبات مبدأ عالمي تقره الدساتير المقارنة، والقاعدة لم يخرج عنها الدستور الجزائري إذ قضت المادة 46 منه بأنه: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم".

وقضت المادة الأولى من قانون العقوبات الجزائري بأنه: " لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون".

كما أن موقف الشريعة الإسلامية الغراء جد واضح في هذه المسألة قال الله تعالى: " مَّنِ اهْتَدَى فَإِنَّمَا يَهْتَدِي لِنَفْسِهِ وَمَن ضَلَّ فَإِنَّمَا يَضِلُّ عَلَيْهَا وَلاَ تَزِرُ وَازِرَةٌ وِزْرَ أُخْرَى وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولاً" سورة الإسراء الأية 15، ويقصد بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أنه لا جريمة ولا عقوبة (والمشرع الجزائري كان أكثر ضمانا أضفي هذه الحماية على التدابير Les mesures de suretés).

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

فلا يملك القاضي أن يعاقب على فعل لم يجرمه المشرع، ولا ينطق بعقوبة غير منصوص عليها في القانون، أو تختلف في نوعها أو مقدارها عن تلك المنصوص عليها قانوناً فلا تملك سلطة التجريم والعقاب إلا في الحدود القانونية المرخص لها بها.

ويهدف تطبيق هذا المبدأ في مجال العقوبات الإدارية إلى تأكيد التزام السلطات الإدارية فيما تصدره من قرارات بالقانون، بما يمثله ذلك من سياج لحماية حقوق وحريات الأفراد فالجزاء الإداري يستلزم لمشروعيته ألا تقدم الإدارة على اتخاذه إلا بناءا على نص قانوني باعتباره إجراءا مقيدا لحرية المواطنين، وان المشرع هو وحده المنوط به الاختصاص[1].

والجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي أقر بوجوب إضفاء مبدأ الشرعية على الجزاءات الإدارية، وأوجب تحديد العناصر المكونة للجرائم الإدارية بصفة دقيقة وكاملة[2].

الفرع الثاني:الالتزام بمبدأ تناسب الجزاءات الإدارية.

يقتضي هذا المبدأ ضرورة مراعاة التناسب ما بين خطورة السلوك غير المشروع والجزاء الذي يقرره قبل هذا السلوك، وقد أشارت المادة (08) من الإعلان العالمي حقوق الإنسان الصادر عام 1789 إلى مضمون مبدأ التناسب، وذلك حين أكدت وجوب أن يتضمن القانون الجنائي إلا العقوبات الضرورية أي تلك اللازمة والمتناسبة مع خطورة السلوك غير المشروع، والقيمة أو المصلحة المعتدي عليها، وذلك بقدر ما أصابها من ضرر أو ما تعرضت له من خطر، وذلك بالنظر إلى ما وقع من الفاعل من خطأ[3].

والجدير بالذكر أن مبدأ التناسب le principe de proportionnalité يستند إلى ثلاث أسس أو محاور: أولها القيم أو المصالح الإجتماعية، ثانيها جسامة العدوان، ثالثها الخطأ:

أولا: القيم أو المصالح الاجتماعية: يدور التساؤل هنا حول تحديد القيم أو المصالح الإجتماعية، والتي لا يلزم حمايتها جنائيا، وإنما تكفيها مجرد حماية إدارية بواسطة الجزاءات الإدارية، بمعنى آخر، متى يشكل اعتداء ما على مصلحة ما جريمة إدارية.

---

[1] – للتوسع أكثر أنظر د.محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، طبعة 2008، ص 38.

[2] - « Le principe de l'égalité des délits et des peines s'applique aux sanctions peines administratives et implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète », conseil d'Etat ; 9 oct1996, stéprigest recueil lebon, p690, 738.

وراجع أيضا قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2006/11/17

« … Qu'en matière d'édition de sanctions administratives sont seuls punissables les faits définies par des dispositions l'législatives ou réglementaire en vigueur à la date ou ces faits on été commis » .

[3] – د.أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 62.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

فبداية فإن المصلحة هي كل ما يشبع حاجة من حاجات الإنسان، سواء أكانت حاجات مادية او غير مادية، ويشترط حتى يضفي القانون حماية على تلك المصلحة أن تكون مشروعة، كحق الإنسان في الحياة أو في الملكية أو في الحرية، إنَّ المصلحة الإجتماعية التي تستحق الحماية الجزائية تخص تشريعات كل دولة في حد ذاتها وفق ما تراه مناسبا وطبقا لفلسفة محددة في تجريم التصرفات في مجال الإقتصاد والصناعة. وقد تغيرت نظرة الأفراد لضرورة التجريم فظهر بشكل واضح أن المجتمعات وخاصة المتقدمة تحول أغلبها من مجتمع زاجر société répressive إلى مجتمع مسامح société permissive [1].

لذلك تم رفع وصف التجريم بمقتضى هذا التوجه على نوع من الأفعال خاصة في المجال الإقتصادي وعوض بجزاءات توقعها السلطة الإدارية أو سلطة الضبط حسب الأحوال كما سنبين في حينه.

ثانيا: جسامة العدوان: يمكن ضبط مفهوم عامل جسامة العدوان في السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يترتب عليه إهدار مصلحة ما أو تعريضها للخطر، ولتقدير جسامة هذا السلوك يجب التعويل على كمية الضرر التي نتجت، وذلك بالنظر مثلا: إلى عدد المجني عليهم، أو مساحة التلوث التي نتجت عن فعل التلوث، أو بالنظر كذلك إلى تفاهة ما ينتج من ضرر[2].

ولعل التشريع الألماني هو الأكثر تجسيدا لهذا الموقف، فإنه يعتمد على جسامة العدوان كمعيار لتحديد إذا ما ينبغي إخضاع تصرفات معينة لقانون العقوبات أو لقانون العقوبات الإداري.

ثالثا: الخطأ: يتجه هذا المحور إلى اعتبار بعض الجرائم التي ترتكب بغير توافر قصد جنائي ونظرا لبساطة جسامتها كأفعال مخالفة تشريع المرور أو البعض منها من الأجدر توقيع جزاءات إدارية على المخالفين في هذه الحالة.

الفرع الثالث: مبدأ الإحتياط le principe de la subsidiarité.

طبقا لمبدأ الاحتياط فإنه لا يلجأ إلى استخدام الجزاء الجنائي قبل سلوك ما غير مشروع إلا في حالة عدم صلاحية جميع وسائل الرقابة الاجتماعية غير الجنائية لمجابهة مثل هذا السلوك بفعالية، أو بمعنى آخر، يجب أن يكون

[1]- للتوسع أكثر أنظر د.محمود مصطفى، نموذج لقانون العقوبات، القاهرة، مصر، طبعة 1976، س 12، وايضا د.رمسيس مهنام، نظرية التجريم في القانون الجنائي، منشأة المصارف الإسكندرية، مصر، طبعة مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 42. أشار إليهما .أمين مصطفى محمد، المرجع السابق ص 69

[2]- ينظر د.أمين مصطفى محمد، نفس المرجع، ص 69، 70.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

تدخل القانون الجنائي لردع السلوك غير الشروع هو الوسيلة الأخيرة، والتي يدونها لن يتحقق الردع المناسب والفعال بأنه وسيلة أخرى. وبهذا يتضح لنا معنى الإحتياط، في هذا المجال، حيث يعتبر قانون العقوبات احتياطيا لقانون العقوبات الإداري، بحيث ينطبق هذا القانون الأخير بصفة أصلية، في كل الحالات التي يتبين فيها صلاحية قواعد هذا القانون من حيث ردعها بفعالية للأفعال غير المشروعة[1].

الفرع الرابع: إخضاع توقيع العقوبة الإدارية لمبدأ الوجاهية.

إن موجبات المحاكمة العادلة تفرض إلزامية احترام مبدأ الوجاهية بمنح الخصوم الحق في الإطلاع على وثائق ومستندات الأطراف وملاحظتهم ومناقشتها وذلك في كل مراحل الدعوى.

فذلك يسرى حتما على توقيع السلطة الإدارية لعقوبات، فينبغي تبليغ الطرف المعني بالإجراءات المتخذة في حقه وتمكينه من تقديم ملاحظاته، وعرض دفوعه.

وأكدت المادة الثالثة في فقرتها الثانية من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري بأنه: " يستفيد الخصوم أثناء سير الخصومة من فرص متكافئة لعرض طلباتهم ووسائل دفاعهم...".[2]

ومن هنا تقتضي المواثيق والعهود الدولية والقوانين الإجرائية ناهيك عن الدساتير المقارنة وجوب احترام الحق في الدفاع فقد أكدت المادة 14 الفقرة (د) من العهد الدولي للحقوق الدولية والسياسية بحق الشخص في أن يحاكم حضوريا وان يدافع عن نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره، وأن يخطر بحقه في وجود من يدافع عنه...

وقد حدد قانون المنافسة [3] إجراءات تخص احترام مبدأ الوجاهية وكفالة الحق في الدفاع، فتعتبر هذه الضمانة جد هامة من حيث أن مسائل الضبط الاقتصادي نظرا لطبيعة إجراءاتها الخاصة تستدعي تمكين الطرف المتعامل مع سلطة الضبط أن يبدي دفوعه القانونية وأن يمكن من الإطلاع على المستندات والوثائق، وله الحق في الإستعانة بمحام.

1- يراجع د.أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 74.

2-القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

3- الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جوان 2003 والمتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

ومن جهته اعترف مجلس الدولة الفرنسي هو الآخر بالحق في الدفاع كمبدأ عام كقاعدة من القواعد العامة للقانون، بحيث يؤدي إلى بطلان القرار الإداري في حالة مخالفته، وهذا سواء بالنسبة للعقوبات الإدارية الخاصة (العقوبات التأديبية والعقوبات التعاقدية) [1]أو بالنسبة للعقوبات الإدارية العادة[2] .

المطلب السادس: رقابة القضاء على سلطة الإدارة في توقيع العقوبات.

إنَّ القضاء باعتباره المقوّم والمراقب لأعمال السلطة الإدارية يؤدي الدور الفعال في ضمان حماية الحقوق والحريات، ولا يوجد أكثر ما يهدد هذه الحريات من فرض العقوبات الإدارية التي هي في الأصل من اختصاص جهات القضاء في حد ذاته.

وها هو اتجاه مجلس الدولة الفرنسي يتخذ موقفا واضحا في السنوات الأخيرة بالحرص على إعمال رقابة أكثر عمقا un contrôle plus approfondiحول مدى ضرورة توقيع الجزاء الإداري ويعني ذلك أن يكون ذلك مقارنة بالوقائع التي استوجبته أي البحث في مسألة التناسب.[3]

واتجهت التشريعات المقارنة إلى وضع إطار إجرائي يدخل في نطاق يُثبت الحق للأشخاص الخاضعين لعقوبات إدارية اللجوء إلى رفع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، ولكن ليست هذه الوسيلة على إطلاقها تشتمل كافة الحالات، كما أنها ترتبط بقيود أو شروط ينبغي توافرها.

---

[1] – بالنسبة للعقوبات التأديبية في مجال الوظيفة العمومية، أنظر على سبيل المثال:

C.E, 20 juin 1913, Téry Rec 736, S 1920.3.13, concl. Corneille, G.A.J.A, op.cit, n°27, pp 153-160.

أما بالنسبة لتلك العقوبات الموقعة من طرف الإدارة العامة على الشخص المتعاقد معها، أنظر مثلا:

C.E, Sect, 19 mars 1976, Ministre de l'économie et de finances C.Bonnedaigt, Rec.167, concl. M.Franc, cité parM M.LONG et al., G.A.J.A, op, cit, P 344, voir le text intégral publié sur le lienM http//www.legifrance.gouv.fr/affichJuriadmin.do ?oldAction=rechJuriAdmin&idText=CETATEXT 000007654063& fastReqld = 1109444639 & fatpost= 1, consulté le 28/08/2015.

[2] -(1057) « … Considérant qu'il est constant que la décision attaquée, par la quelle le préfet de la seine a retiré à la dame veuve trompier-Gravier l'autorisation…, a eu pour motif une faute dont la requérante se serait rendue coupable ; considérant qu'eu égard au caractère que présentait dans les circonstances susmentionnées le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait l'également intervenir sans que la dama veuve Trompier-Gravier eut été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle ; que la requérante, n'ayant pas été préablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée, à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières… et est dès lors. Entachée d'excès de pouvoir ;… » cf., C.E Sect., 5 mai 1944 Dame Veuve Trompier-Gravier, Rec 133, D 1945. 110 concl. Chenot, note de Sotop, R.D.P 1944.256, concl. Chenot, note Jèze.

للتوسع أنظر د.زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعة 2016/2015، ص 290،291

[3] -« conseil d'état 01/03/1991, le cunç propos des sanctions prononcées par le conseil de bourse de valeurs ».

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

الفرع الأول: وقف تنفيذ القرارات.

لقد خولت المادة 920 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية لقاضي الاستعجال في حالة فصله في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ومتى توافرت ظروف الاستعجال، أن يأمر باتخاذ كافة التدابير الضرورية للحفاظ على الحريات الأساسية المنتهكة من طرف الأشخاص المعنوية العامة، وكذا مختلف الهيئات التي تخضع في مقاضاتها لاختصاص القضاء الإداري أثناء ممارسة سلطاتها متى كانت تلك الانتهاكات تشكل مساساً خطيرا وغير مشروع بالحريات، ويتم الفصل في أجل 48 ساعة من تاريخ تسهل الطلب، مع العلم أن هذا الإجراء يدخل ضمن أحكام الاستعجال الفوري الذي أحدثه المشرع بموجب قانون الإجراءات المدنية والإدارية(25 فبراير 2008).

الفرع الثاني:الحـالات الخاصة لإعمال وقف التنفيذ (حالة الاستعجال القصوى).

تتمثل هذه الحالات التي خصها المشرع بالنص صراحة نظراً لخطورة تبعاتها، في التعدي، الإستيلاء، الغلق الإداري.

أولا: التعدي : لقد حدد مجلس الدولة الفرنسي في قرار صادر بتاريخ 18 نوفمبر 1949 في قضية "كارلي Carlier" بموجب عبارات دقيقة مفهوم أو تعريف التعدي فاعتبره بأنه: "تصرف متميز بالخطورة صادر عن الإدارة، والذي بموجبه تمس هذه الأخيرة بحق أساسي أو بالملكية الخاصة"

ثانيا: الإستيلاء L'emprise : إن صورة الاستيلاء معنية في شأن وقف التنفيذ هي حالة الإستيلاء غير المشروع empire irréguliere مثل ما هو عليه الحال بالنسبة للتسخير réquisition وينبغي توافر شرطين لقيام حالة الاستيلاء:

- أولاهما: أن يكون هنا من الملكية أو نزع يد.

ثانيهما: أن يتم الإستيلاء بطريقة غير مشروعة[1].

1- الغلق الإداري: يشمل القرار الذي تصدره السلطة الإدارية المختصة المحلات التجارية أو المهنية، المتعددة من حيث أنشطتها مثال ذلك: المخابر، المطاعم، المقاهي، المصانع، الورشات ... إلخ.

الخاتمة:

طالما سلمنا بوجود جانب عقابي استحوذت عليه الإدارة مستغلة كونها تشكل سلطة قائمة بذاتها تتمتع بامتيازات كانت تنحصر في نشاط تقليدي كلاسيكي يتمحور حول (المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري،

[1]- د.لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، دار هومة للطباعة النشر والتوزيع- الجزائر، 2007، ص204.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

العقد الإداري)، فقد اتسع نطاق تدخل السلطة الإدارية بل أخذت صيغة تدخلها منحنا جديدا فتطور وتلاءم مع المستجدات والمتغيرات التي برزت في ثالث أوجه:

الوجه الأول: هو ظاهرة تداخل فروع القوانين فيما بينها وتلاشي الفروق التي ميزت القانون العام عن القانون الخاص فمواضيع الأول باتت تشكل إهتمام ودراسة وتحليل هذا الأخير، والعكس صحيح.

الوجه الثاني: يمكن اعتباره نتاج للوجه الأول المذكور، إنها تخص الحد الذي امتدت إليه سياسة التفويض التشريعي فهي مكنت الإدارة من سن الجزاءات الإدارية واللجوء إلى توقيعها، والأكثر من ذلك إقرار وضمان الحق لسلطة الإدارة في الاختيار والمفاضلة بين جزاء وآخر، وحتى في تحديد مقدار الغرامة بين حديها الأدنى والأقصى .

الوجه الثالث: لابد هنا من التذكير أن نطاق إعمال سلطة الإدارة في توقيع العقوبة أملته أيضا وحتما سياسة رفع العقاب Dépénalisationالتي تحاول إضفاء السمة الإدارية على أفعال توصف أصلا بأنها مخالفات أو جنح وذلك من منطلق فلسفة علم الإجرام والعقاب.، فأثر ذلك في إحداث وتفعيل العقاب الإداري كبديل للعقاب الجنائي.

وأمام هذه الحقائق من الأهمية بمكان طرح الاقتراحات والتصورات الموالية:

1- الإسراع بضرورة ضبط وتحديد الإطار القانوني والإجرائي (من سن البرلمان) للإقرار بوجود قانون عقوبات إداري داخلي لكل دولة بما في ذلك الجزائر، فلم يعد الوقت يقتضي أن يقتصر ذلك على عدد جد محدود من التشريعات كالإطالي.

2- ضمان النص على الإجراءات والضمانات القانونية وإعمال مبادئ كفالة الحق في الدفاع وتفعيله وفي كل الأحوال الحرص على توسيع نطاق ودور القاضي الإستعجالي للتدخل لوقف العقوبة الإدارية بحيث يشمل دور القضاء كافة العقوبات الإدارية دون استثناء ومع المبادرة بتعديل المواد من قانون الإجراءات المدنية والإدارية في هذا الاتجاه.

3- الحرص على ممارسة البرلمان لاختصاصه الجوهري المتعلق بسن التشريعات الخاصة بالحقوق والحريات العامة وألا يسمح للسلطة التنفيذية (ممثلة في الإدارة هنا) من التشريع فرعيا إلا في حدود معينة وتبقى في نطاق الاستثناء.

4- من الأهمية بمكان ضبط العقوبات الإدارية وتحديدها نطاقها ومجالات إعمالها الفصل ما بين ممارسة السلطة الإدارية لنشاط الضبط الإداري الذي يقتضي اتخاذ تدابير امتياز التنفيذ الجبري الذي يخوّل للإدارة استثناءا الحق في اللجوء القوة المادية لتنفيذ قراراتها دون استئذان القضاء.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

5- ينبغي على المشرع الجزائري أن يحدد بدقة الأثر الموقف للطعون ضد القرارات العقارية إذ أن ذلك لم يشمل كل سلطات الضبط عموما حتى يضمن حماية أكثر للحقوق والحريات ويجنب إلحاق الضرر بالمعنيين.

قائمة المراجع:

1- راجع د.أمين مصطفى محمد، النظرية العامة للقانون العقوبات الإداري، ظاهرة الحد من العقاب، طبعة 2012، بالأخص الصفحات 102،101،100 أنظر أيضا:

MOOR Pierre, Droit administratif, volume II : les actes administratifs et leur contrôle, Berne 1991.

2- د.أمين مصطفى محمد،.

PIERRE Lascousmes, Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste l'exemple du droit pénal de l'environnement, déviance et société, année 1990, n° 14-1, p 75-78

3- د.فودة محمد سعد، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، طبعة سنة 2008،

4- ينظر للتوسع أكثر د.محمد سعد فودة، وأيضا أ.كتون بومدين، مذكرة ماجستير، تخصص قانون العام، العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد – تلمسان 2011/2010.

5- د.عزاوي عبد الرحمان، العقوبة الإدارية، سبيل قانوني للحد من السلبيات البصمة الإجتماعية للعقاب مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، العدد 06، 2008.

6- الأمر 03/09 المؤرخ في 2009/07/22، المعدل والمتمم للقانون 12/01 المؤرخ في 2001/1908 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.

7- نقض 1973/02/16، مجموعة الأحكام سنة 14، ص 927.

8- المادة 15 من الأمر رقم 156/66 الصادر في 08 جوان 1966 المعدل والمتمم.

9- د/محمد زكي أبوعامر، د.سليمان عبد المنعم، القسم العام من قانون العقوبات.

10- أ.الصالح بوغرارة، مواجهة الأضرار بين الوقاية والعلاج في التشريع الجزائري، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، مخبر البحث في تشريعات حماية النظام البيئي، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، العدد 2، جوان 2014، وأنظر أيضا أ.حميدة جميلة، الوسائل القانونية لحماية البيئة، مذكرة ماجستير، جامعة البليدة

11- تنظر المادة 96 من قانون 03/09.

12- أ.صالح بوغرارة، مواجهة الأضرار بالبيئة بين الرقابة والعلاج في التشريع الجزائري، مجلة.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية
المنارة للاستشارات
www.manaraa.com

13- أ.غراف ياسين، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي، سيدي بلعباس ص 133، 134، أ.جميلة حميدة.

14- د.محمد زكي أبو عامر، د.سليمان عبد المنعم القسم العامر من القانون العقوبات، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر طبعة 2002.

15- « la dualité fonctionnelle du conseil d'Etat en question devant la cour européenne des droits de l'Homme. A propo de l'Arret Procola C/ Luxembourg du 28 septembre 1995 » J.L Autin et F.sudre. REDA. 12 (4) juillet-aout 1996.

16-د.زين ميلوى، القانون الإداري، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

17-أ.فحصي سعيد، سلطة الضبط الإقتصادي،مذكرة ماستر في القانون العام ،جامعة وهران، 2014/2013.

18- د.محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، طبعة 2008.

19- - « Le principe de l'égalité des délits et des peines s'applique aux sanctions peines administratives et implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète », conseil d'Etat ; 9 oct1996, stéprigest recueil lebon.

20- قرار مجلس الدولة المؤرخ في 2006/11/17

21-« … Qu'en matière d'édition de sanctions administratives sont seuls punissables les faits définies par des dispositions l'législatives ou réglementaire en vigueur à la date ou ces faits on été commis »

22- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

23-الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جوان 2003 والمتعلق بالمنافسة، المعدل والمتمم. -

بالنسبة للعقوبات التأديبية في مجال الوظيفة العمومية، أنظر على سبيل المثال:

24- C.E, 20 juin 1913, Téry Rec 736, S 1920.3.13, concl. Corneille, G.A.J.A, op.cit, n°27.

أما بالنسبة لتلك العقوبات الموقعة من طرف الإدارة العامة على الشخص المتعاقد معها، أنظر مثلا:

C.E, Sect, 19 mars 1976, Ministre de l'économie et de finances C.Bonnedaigt, Rec.167, concl. M.Franc, cité parM M.LONG et al., G.A.J.A, op, cit, P 344, voir le text intégral publié sur le lienM http//www.legifrance.gouv.fr/affichJuriadmin.do ?oldAction=rechJuriAdmin&idT

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com

ext=CETATEXT 000007654063& fastReqld = 1109444639 & fatpost= 1, consulté le 28/08/2015.

25- (1057) « … Considérant qu'il est constant que la décision attaquée, par la quelle le préfet de la seine a retiré à la dame veuve trompier-Gravier l'autorisation…, a eu pour motif une faute dont la requérante se serait rendue coupable ; considérant qu'eu égard au caractère que présentait dans les circonstances susmentionnées le retrait de l'autorisation et à la gravité de cette sanction, une telle mesure ne pouvait l'également intervenir sans que la dama veuve Trompier-Gravier eut été mise à même de discuter les griefs formulés contre elle ; que la requérante, n'ayant pas été préablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée, à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières… et est dès lors. Entachée d'excès de pouvoir ;… » cf., C.E Sect., 5 mai 1944 Dame Veuve Trompier-Gravier, Rec 133, D 1945. 110 concl. Chenot, note de Sotop, R.D.P 1944.256, concl. Chenot, note Jèze.

26- للتوسع أنظر د.زين العابدين، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعة 2016/2015، ص .

27- « conseil d'état 01/03/1991, le cunç propos des sanctions prononcées par le conseil de bourse de valeurs ».

28- د.لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الإستعجال الإداري، دار هومة للطباعة النشر والتوزيع- الجزائر، 2007.

جميع الحقوق محفوظة لمجلة الدراسات القانونية والسياسية

المنارة للاستشارات

www.manaraa.com