

الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتهما General administrative sanctions in non-contractual and disciplinary areas and their constitutionality



الأستاذة/ سوريّة ديش

جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر

souriadich@gmail.com

تاريخ القبول للنشر: 2018/09/10

تاريخ الاستلام: 2018/05/21



ملخص:

قانون العقوبات الإداري هو قانون يستهدف تخفيف العبء على الجهاز القضائي الجنائي، وتحويل عدد من الجرائم، بشروط وضوابط وضمانات قانونية معينة، من حيز قانون العقوبات إلى حيز قانون آخر، بحيث يتم العقاب على هذه الجرائم بعقوبات إدارية توقعها السلطة الإدارية. ويعتبر تفعيلا لنظرية الحد من العقاب، حيث يهدف إلى التحول عن الجزاءات الجنائية في جرائم معينة لصالح قانون آخر لعدم خطورة الجرائم، واستطاعة مواجهتها إداريا، بالإضافة إلى التخفيف على القضاء. وعليه يخرج من نطاق القانون الإداري الجنائي، الجزاءات التأديبية المفروضة على الموظفين العموميين التابعين لها، والجزاءات التعاقدية على المتعاملين المتعاقدين معها. الكلمات المفتاحية: قانون العقوبات الإداري؛ الحد من العقاب؛ الضمانات القانونية؛ الجزاءات الإدارية العامة؛ الجزاءات التأديبية؛ الجزاءات التعاقدية.

Abstract:

Administrative Sanctions Law aims at easing the burden on the criminal justice system and transferring a number of offences under certain conditions, regulations, and specific legal guarantees from the scope of Penal Code into another law. In consequence, these offences will be subject to administrative sanctions imposed by an administrative authority, which is considered an activation of the reduction of punishment theory. The aim of this theory is to shift away from criminal sanctions in favor of another law for certain offences which are considered less serious and can be dealt with administratively; as well as to ease the burden on the criminal justice system.

Accordingly; the disciplinary sanctions imposed on public officials and the contractual penalties against its contractors fall outside the scope of the Administrative Penal law.

Key words: Administrative Sanctions law; Reduction of punishment; legal guarantees; General administrative sanctions; disciplinary sanctions; contractual penalties.

مقدمة:

يعدّ القرار الصادر من السلطة التنفيذية المتمثلة في الإدارة الوسيلة الرئيسية لقيام الإدارة بمباشرة نشاطها الإداري في مختلف المجالات.

وتتمثل سلطة الإدارة في إصدار قرارات جزائية على الأفراد، المظهر الأساسي لوسائل الإدارة في مباشرة كافة أنشطتها، حيث تعد من امتيازات السلطة العامة التي لا غنى عنها، دون الرجوع إلى القضاء. ولقد متّع المشرع الإدارة بالسلطة العقابية من دون خرق للدستور، بشرط أن تكون هذه السلطة مقترنة بتدابير موجهة لحماية الحقوق والحريات المضمونة دستوريا؛ نظرا لما قد يترتب على فرض تلك الجزاءات من مساس بحقوق الأفراد وحرياتهم، خاصة إذا كان الأمر يتعلق بتوقيع جزاءات دون اللجوء إلى القضاء.

والمقصود هو سلطة الإدارة في توقيع جزاءات على الأفراد، الأمر الذي يتفق فيه قانون العقوبات الإداري وقانون العقوبات، ماعدا في جانب بعض العقوبات الماسة بحرية الأفراد، بحيث لا تشمل الجزاءات الإدارية العامة العقوبات السالبة للحرية ومصادرة الحقوق.

بحيث تنحصر العقوبات في العقوبات المالية، والحرمان من بعض الحقوق والالتزامات، دون المساس بجسده وحرية، التي تبقى خاصة للقضاء، لما يخوله القانون من ضمانات المحاكمة، وحق الدفاع، واحتراما لمبدأ الفصل بين السلطات.

ومنه بدأ الاهتمام بدور الجزاء الإداري إلى جانب الجنائي، بسبب ظاهرة الحد من العقاب التي تقوم على أساس أن يكون الجزاء الإداري بديلا عنه في طائفة من الجرائم التي لا تستدعي تطبيق قانون العقوبات، الذي لن يكون فعالا لمواجهة الجرائم البسيطة أو غير الصعبة.

وبذلك دَعَم القانون الإداري الجنائي وجوده القانوني، وأضحى من أصول السياسة الجنائية المعاصرة⁽¹⁾.

وبناء على كل ما تقدم، فإن الإشكال الذي يؤطر الدراسة يتمحور على:

ما هي الضوابط القانونية للجزاءات الإدارية العامة؟ وما مدى دستوريته لتحقيق التوازن بين سير المصلحة العامة وتقييد الحريات العامة المكفولة دستوريا؟

وطبقا لذلك فأهمية هذه الدراسة تكمن في تبيان القيمة العملية والعلمية للقواعد القانونية التي تُمكن للعقوبة الإدارية البديلة، في إطار تشريعي، أن تؤدي الغرض منها، بحيث يتاح المجال لأكبر شريحة من المخالفين للاستفادة من هذا النظام، إذا توافرت شروط تطبيقه عليهم.

وتهدف من خلال هذه الورقة البحثية إلى:

- إبراز ماهية الجزاءات الإدارية العامة وخصائصها.

- عرض الظواهر الحديثة للسياسة الجنائية.
- تمييز العقوبات الإدارية العامة عن غيرها من الجزاءات الإدارية.
- مدى دستورية الجزاءات الإدارية العامة.

المبحث الأول

تعريف الجزاء الإداري وتمييزه عن غيره من العقوبات

هو من البدائل التي تعتمد في السياسة الجنائية، لكنها ليست مستمدة من النظام الجنائي نفسه، كما يعتبر أهم البدائل الخارجية، حيث تختص السلطة التنفيذية بفرضه، والإدارة بتطبيقه. ويعدّ الجزاء الإداري أحد الوسائل التي تستخدمها الإدارة لضمان حسن سير المرفق العام. والجزاءات الإدارية أنواع:

1- الجزاء التأديبي:

وهو الجزاء الموجه ضد الموظف العمومي، في حالة عدم احترامه للقواعد واللوائح التي تحكم الوظيفة العمومية.

2- الجزاء التعاقدية:

وهو الذي تتجه به الإدارة ناحية الأشخاص الذين تربطهم بها رابطة تعاقدية؛ نتيجة إخلالهم بالتزاماتهم التعاقدية، كقانون الصفقات العمومية.

3- الجزاء الإداري العام:

وهو الجزاء الذي توقعه الإدارة وهي تمارس مهامها المرصودة لضمان الامتثال للقواعد الخاصة بسير المرافق العامة، أو القواعد الخاصة بسير مختلف الأنشطة الخاضعة لرقابة الإدارة ونشاطها. والهدف منه الصالح العام.

نعرض في هذا الجزء إلى كل من تعريف الجزاء الإداري، بالإضافة إلى أن مفهوم العقوبة الإدارية والتي قد يختلط مع مفاهيم أخرى قريبة منها: كالعقوبات الإدارية التأديبية التي توقعها الإدارة على موظفيها، والعقوبة التعاقدية التي توقعها الإدارة على المتعاقدين معها، ثم خصائص الجزاءات الإدارية العامة.

المطلب الأول: تعريف الجزاء الإداري

هي تلك الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطات إدارية بما لها من سلطة عامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك لردع خرق بعض القوانين واللوائح⁽²⁾. ويمكن تعريف الجزاءات الإدارية العامة بأنها: سلطة الإدارة في فرض جزاءات إدارية عامة بدلا من القضاء على غير الخاضعين لها والمتعاملين معها.

ولقد عرفت العقوبة الإدارية أيضا: "إن الحد من العقاب يتميز باعتباره منهجية بديلة للعقوبات لإلغاء التجريم وفقا للقانون الجنائي، في مجال السياسة الجنائية فيما يخص الجرائم ذات الجسمامة

البيسة، ومتابعته من قبل الجهاز الإداري الذي يعتبر أكثر فاعلية، ولقد تطور هذا الفرع من القانون القمي وأصبح يعرف بالقانون الإداري الجنائي⁽³⁾.

ومن جهته عرف مجلس الدولة الفرنسي الجزاء الإداري بأنه: "عبارة عن قرار انفرادي صادر عن سلطة إدارية بموجب ما تملكه من امتيازات السلطة العامة، والذي يفرض عقوبة على كل مخالفة للقوانين والتنظيمات".

وعرفها المجلس الدستوري الفرنسي بأنها: "تلك العقوبة التي تفرضها سلطة إدارية، بموجب ما تملكه من امتيازات السلطة العامة، بالقدر اللازم لتحقيق أهدافها، مراعية في ذلك النصوص القانونية الخاصة بحماية الحقوق والحريات المكفولة بموجب الدستور"⁽⁴⁾.

وفي شأن الدور الردعي للجزاء الإداري، فقد جاء تعريفه كما يأتي: "العقوبة الإدارية هي إجراء عقابي يصدر عن الإدارة تطبيقاً لنص قانوني أو لائحة، دون تدخل من السلطة القضائية، وهذا الإجراء يصدر في شكل قرار إداري فردي يعاقب المخالف للالتزام قانوني".

فالجرائم الإدارية التي توقع عليها جزاءات إدارية هي جرائم تنظيمية تقع على الأنظمة الإدارية⁽⁵⁾. ولا يقتصر أعمال العقوبات الإدارية التي تقرها الإدارة على الدول التي تأخذ بنظام قانون العقوبات الإداري، كنظام قانوني مستقل مقنن، كما هو الحال عليه في ألمانيا وإيطاليا، وإنما أيضا الدول الأخرى التي لها سلطة تقرير جزاءات إدارية دون حاجة للجوء للقضاء، دون أن يكون لديها نظام متكامل للجرائم الإدارية، كما هو الحال في فرنسا والجزائر⁽⁶⁾.

وإذا كانت الجريمة مضمونها ضرر أو خطر اجتماعي، جعل تطور نظرة المجتمعات للعدول عن القاعدة الجنائية كوسيلة وحيدة لمحاربة وردع كل سلوك غير مشروع.

حيث اتجه حديثاً إلى اعتبار القانون الجنائي هو الوسيلة الأخيرة وليس الوحيدة لتوفير الحماية اللازمة للمصالح الاجتماعية المختلفة، ولا يستعان به لمواجهة سلوك غير مشروع إلا إذا ثبت فشل وعجز الحلول القانونية الأخرى في مواجهته.

حيث تبين في بعض الحالات أن الاستعانة بالقانون الجنائي في جميع الأحوال والمجالات، قد لا يتناسب دائماً مع الهدف الذي يصبو إليه المشرع من معاقبة الشخص المخالف، حيث لا يتجاوز - الهدف - بما ينطوي عليه من عقوبة قاسية لا تتناسب مع الجريمة المقترفة، ولهذا يسعى أغلب المشرعين للتخفيف من حدة تدخل القانون الجنائي في بعض المجالات.

إن السياسة الجنائية لحقها تطور تمثل في ثلاث ظواهر حديثة، وهي:

الفرع الأول: الحد من العقاب

ونقصد به العزوف تماماً عن القانون الجنائي لصالح نظام قانوني آخر، إذ يتم رفع صفة التجريم عن فعل ما غير مشروع طبقاً لقانون العقوبات، ليظل غير مشروع طبقاً لقانون آخر، يقرر له جزاءات قانونية أخرى غير جنائية، وتتمثل في جزاءات إدارية محضة توقع من طرف الإدارة بإجراءات إدارية، ولكنها تبقى دائماً تحت رقابة السلطة القضائية، لما يعرف بقانون العقوبات الإداري⁽⁷⁾.

الفرع الثاني: الحد من التجريم

وهي إلغاء تجريم سلوك معين والاعتراف بمشروعيتها من الناحية القانونية على نحو لا يخضع معه لأي نوع من أنواع الجزاء، ومثاله جريمة الإجهاض في القانون الفرنسي التي طبقت بمقتضى قانون صدر في 17 جانفي 1975 يسمح بالإجهاض إذا تم في العشر أسابيع الأولى من الحمل، فقد طبق بشأنها ظاهرة الحد من التجريم.

وهنا مكن التمييز بين ظاهرة الحد من التجريم، والحد من العقاب. فهذا الأخير يُلغي تجريم السلوك جنائيا فقط، بحيث لا يعد جريمة جنائية، إلا أنه يظل غير مشروع قانونا طبقا لقانون آخر، ويقرر له جزاء على المخالفة.

الفرع الثالث: التحول عن الإجراء الجنائي

وهو كل وسيلة يستبعد بها الإجراء الجنائي العادي، وتتوقف بها المتابعة الجنائية، وذلك لتجنب صدور حكم بالإدانة، حيث يخضع فيه المجرم بعد موافقته لحل غير جنائي يساعده على الاندماج مرة أخرى في المجتمع وتجنب الخضوع لجزاء جنائي كالعلاج الطبي، أو الصلح أو الوساطة.

وهنا يتشابه التحول عن الإجراء الجنائي مع الحد من العقاب، في أن كليهما يعدّ مخالفة غير مشروعة قانونا، وأن هدفهما هو عدم تعرض المخالف للجزاء الجنائي.

وعليه، وطبقا لظاهرة التحول عن الإجراء الجنائي، يبقى الفعل مجرما جنائيا، لكن يبحث له عن إجراءات غير جنائية دون المساس بطبيعته الجنائية⁽⁸⁾.

المطلب الثاني: خصائص الجزاءات الإدارية

إن العقوبات الإدارية شأنها شأن أي جزاء له طبيعة جزائية، لأن غايته هو العقاب جراء التقصير في أداء التزام ما، إلا أن هذا النوع من العقوبة لا يستلزم اللجوء للقضاء، ولكنه يتم بواسطة سلطة إدارية. فمع متطلبات الحياة الاجتماعية أضحي من واجب الإدارة القيام بمهامها في تنفيذ القانون كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين والتنظيمات.

وعليه، فقد اتسمت هذه العقوبات بخصائص تعبر عن ذاتيتها واختلافها عن العقوبات القضائية، تمثل في أنه اختصاص أصيل للإدارة، هدفه الردع كجزاء، وأن تطبيقه يتصف بالعمومية.

الفرع الأول: جزاء توقعه السلطة الإدارية

إن انعقاد الاختصاص للإدارة بتوقيع جزاءات رادعة في حدود معينة يستوجب المنطق، فهو أحد مستلزمات أداء دورها في تنفيذ القانون وأدائها للعديد من المهام مع مختلف أفراد المجتمع.

فتقوم الإدارة بوضع القواعد والإجراءات اللازمة لوضع نصوص القانون موضع التطبيق العملي. وهو اختصاص أصيل للإدارة في القيام بتطبيق الجزاءات التي عهد المشرع لها بتوقيعها على الغير، ملتزمين بأحكام القانون الذي تسهر على تنفيذه، وفي الإطار القانوني الذي حدده المشرع لها، لما يمثله من وسيلة فعالة في أداء وظيفتها⁽⁹⁾.

الفرع الثاني: جزاء ذو طبيعة ردعية

فالعقوبة الإدارية توقع على كل سلوك يتمثل في فعل أو امتناع عن القيام بفعل يقره القانون، ويمثل خرقاً لنص قانوني أو أمر إداري، فالعبرة في الجزاء بوقوع اعتداء أو عدم القيام بالتزام على مصلحة بلغت أهميتها لحد يستوجب حمايتها، أيا كانت تلك المصلحة.

والجزاء الإداري الردعي يخضع لذات المبادئ القانونية التي تخضع لها الجزاءات، أي ما لزم منها لضمان شرعيتها الموضوعية، وكفالة مشروعيتها الإجرائية، احترام مبدأ شخصية الجزاء، والتناسب بين الجريمة والعقوبة. كما يجب أن يتخذ الجزاء الإداري لمواجهة مخالفة قانونية وقعت بالفعل⁽¹⁰⁾، وليست وقائية، التي تجابه بإجراءات أخرى ليست مجالنا في الدراسة⁽¹¹⁾.

الفرع الثالث: عمومية الجزاء الإداري من حيث التصنيف

إن الأصل العام هو أنه لا يرتبط توقيع العقوبة الإدارية العامة بانتماء المعاقب لفئة معينة، كما هو الحال بالنسبة للعقوبات التأديبية⁽¹²⁾ التي تفترض لصحة توقيعها وجود علاقة وظيفية تربط بين الموظف والإدارة ضمن قانون الوظيفة العمومية، أو العقوبة العقديّة، مثل: الصفقات العمومية التي تفترض علاقة تربط المصلحة المتعاقدة والمتعامل الاقتصادي ضمن قانون تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، وإنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيع العقوبة على جميع الذين يخالفون النص القانوني، أو القرار الإداري المخاطبين به، دون أن يتوقف توقيعها على رابطة خاصة أو علاقة معينة⁽¹³⁾. وإذا كانت العقوبة الإدارية العامة لا تشترط قيام رابطة خاصة بين المعاقب والإدارة، فإنها تكون متماثلة مع الجزاء الجنائي، بحيث أن العقوبة الإدارية تطبق على من يخالف نصاً قانونياً أو قراراً إدارياً بالنسبة للمخاطبين به، والعقوبة الجنائية تسري في حق كل من خالف نصاً قانونياً في مختلف النصوص التجريمية⁽¹⁴⁾.

المطلب الثالث: التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة والعقوبة والتأديبية

الجزاءات الإدارية قد تكون عامة توقع على أي شخص خالف واجبا عاما، وقد تكون خاصة لا توقع إلا على أشخاص تربطهم بالإدارة علاقة خاصة.

وبناء على هذا التحديد فإنه كان لزاماً علينا أن نميز بين الجزاءات الإدارية وغيرها من الجزاءات الأخرى التي تتداخل وتتشابه معها في عدة مجالات، لا سيما الجزاءات التأديبية والعقوبة.

الفرع الأول: التمييز بين الجزاء الإداري والتأديبي

العقوبة التأديبية هي إجراء ذو طبيعة عقابية تختص به جهة الإدارة في معرض ممارستها لسلطتها العامة، فالعقوبة التأديبية ترتبط ارتباطاً كاملاً بالوظيفة العامة، حيث ترتبط معها وجوداً أو عدماً، بمعنى أنه حيثما وجدت الوظيفة العامة، وجدت العقوبة التأديبية. ومرد ذلك أن العقوبة التأديبية لا توقع إلا بمناسبة خطأ تأديبي متعلق بالوظيفة.

فالجريمة التأديبية هي إخلال بواجبات الوظيفة إيجاباً أو سلباً⁽¹⁵⁾ من طرف السلطة التأديبية المختصة المرخصة في نطاق المخالفات التأديبية، وهي محددة في تشريعات الوظيفة العامة على سبيل

الحصر، إذ وضع المشرع قائمة الجزاءات التأديبية تتدرج في الدرجة الأولى من: التنبيه، ثم الإنذار الكتابي ثم التوبيخ. والدرجة الثانية مكونة من: التوقيف عن العمل لمدة محددة، ثم الشطب من قائمة التأهيل، والدرجة الثالثة تتمثل في التوقيف عن العمل لمدة محددة أيضا، ثم التنزيل من درجة إلى درجتين، والنقل الإجباري، والدرجة الرابعة وهي أخطرها تمثلت في التنزيل في الرتبة والتسريح⁽¹⁶⁾.
وعليه فالإدارة ملزمة بتوقيع الجزاء المحدد قانونا، ولا تستطيع أن تحيد عن العقوبة المقررة تحت أي دافع، وحتى ولو كانت أخف من العقوبة المقررة؛ ذلك لأن مركز الموظف مستمد من القوانين مباشرة فلا يجوز الاتفاق على مخالفته.

بل أكثر من ذلك لا تطبق الجزاءات التأديبية إلا داخل مجموعة محددة، كاللجنة المتساوية الأعضاء؛ بهدف ضمان احترام القواعد المنظمة لتلك المجموعة.

وعلى الرغم من أوجه التقارب بين الجزاء الإداري والتأديبي، فإن توقيع العقوبة التأديبية يقتضي وجود رابطة وظيفية بين المخالف والدولة، تخول للإدارة الحق في توقيع العقاب عليه، متى تجاوز مقتضيات واجبه الوظيفي، فهي لا تهدد إلا طائفة من الأفراد الذين هم إما على علاقة تعاقدية أو وظيفية⁽¹⁷⁾، على عكس الجزاءات الإدارية العامة التي لا تتطلب وجود رابطة قانونية أو تعاقدية بين المخالف والإدارة.

الفرع الثاني: التمييز بين الجزاء الإداري والعقوبة العقدية

تغلبا للمصلحة العامة على مصلحة الأفراد، فإن العقود الإدارية يعلو فيها الصالح العام على المصلحة الفردية الخاصة، شأنها شأن كل العقود الإدارية الأخرى. والجزاءات التعاقدية لا يتسنى توقيعها إلا على من تربطه بالإدارة علاقة تعاقدية، يكون لها بموجبها معاقبته متى أخل بالتزاماته التعاقدية المنصوص عليها بالعقد الإداري.

ومن ثم فهذه المصلحة هي التي تحكم الروابط الناشئة عن العقد الإداري، حيث يترتب عليه:

- التزامات المتعامل الاقتصادي مع الإدارة تخضع للتعديل من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة، حيث إن قاعدة العقد شريعة المتعاقدين لا تطبق على العقود الإدارية.
- تملك الإدارة حق توقيع جزاءات على المتعاقد معها عندما يخل بالتزاماته، وفسخه أيضا دون حاجة إلى اللجوء للقضاء لطلب فسخه.

- علاقة المتعاملين الاقتصاديين في العقود الإدارية لا تستند إلى شروط العقد، طبقا لما يقره دفتر الشروط فقط، بل كذلك إلى القواعد التنظيمية الخاصة بالمرفق العام⁽¹⁸⁾.

وعليه، إذا أخل المتعامل المتعاقد بتنفيذ التزاماته التي تضمنها العقد الإداري، كان للإدارة الحق في توقيع الجزاءات عليه، وتتمثل هذه السلطات في توقيع جزاءات في حالة امتناع المتعاقد مع الإدارة عن أداء التزاماته التعاقدية المتفق عليها في العقد، أو عدم إنجازها في المواعيد المحددة في العقد أو التنازل عن تنفيذ العقد أو جزء منه لشخص آخر (متعامل ثانوي) دون موافقة الإدارة⁽¹⁹⁾.

فالقانون يمنح للإدارة أحقية توقيع الجزاءات الإدارية بإرادتها المنفردة، حالة إخلال المتعامل المتعاقد بالتزاماته؛ بهدف منع ما قد يترتب على هذا الإخلال من اضطرابات اقتصادية أو مالية تلحق بالمرفق العام⁽²⁰⁾. وتتنوع الجزاءات الإدارية العقابية بين جزاءات مالية، وذات طبيعة ضاغطة، وجزاءات فاسخة.

وتتميز هذه الجزاءات بخصائص منها:

- أن هذه الجزاءات توقعها الإدارة بنفسها دون حاجة للجوء إلى القضاء.
 - مهما كانت سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعامل المتعاقد، فإن هذه السلطة لا تشمل الحق في توقيع جزاءات جنائية⁽²¹⁾.
 - يجب على الإدارة في استعمال حقها في توقيع الجزاءات، أن تتقيد بضرورة إعداد المتعاقد معها في الحالات المنصوص عليها بموجب نص قانوني صريح (كحالة إعداد المتعاقد في حالة فسخ العقد)⁽²²⁾.
 - تخضع الإدارة في توقيع الجزاءات لرقابة القضاء الإداري، التي لا تقتصر على التأكد من مشروعية القرارات الصادرة من الإدارة، بل تمتد إلى ملاءمة هذه الجزاءات المخالفة الصادرة من قبل المتعامل الاقتصادي⁽²³⁾.
- وسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات في العقود الإدارية لا يهدف إلى العقاب، بالقدر الذي يهدف إلى حث المتعاقد على تنفيذ التزاماته في الموعد وبالمواصفات المتفق عليها؛ حفاظاً على المال العام، وحماية للمصلحة العامة التي يتطلبها سير المرفق العام بانتظام واطراد، مع إعطاء كافة الضمانات، كالإعذار، وتسبب القرارات، وحق اللجوء للقضاء، وإجراءات الدفاع..
- وعلى العكس من ذلك، فإن توقيع العقوبة الإدارية حق تملك الإدارة استعماله حيال كل من يخالف نصاً قانونياً أو قراراً إدارياً من المخاطبين به.
- ومن ثم يمكننا القول بأن العقوبة الإدارية تتسم بصفة العمومية، حيث لا يقتصر توقيعها على فئة تربطها بالإدارة رابطة تعاقدية.

المبحث الثاني

مشروعية ودستورية الجزاءات الإدارية العامة

إن سلطات الدولة في العصر الحديث قد اتسعت، بحيث منحت لها سلطات أكبر؛ وذلك لانتظام حياة الأفراد داخل المجتمع، مما يتعين إنشاء الهيئات الإدارية التي تؤدي مختلف النشاطات والخدمات من جهة، وإعطائها قدراً من الحرية والسلطة التقديرية في تسيير وأداء خدماتها بموجب قوانين محددة. وخوفاً من تعدي السلطة الإدارية على حقوق وحرية الأفراد، والخروج عما نص عليه القانون والحدود الممنوحة لها في إطار السلطة التقديرية، فقد أعطى المشرع ضمانات أساسية لتعسف الإدارة عند ممارسة وظائفها الأساسية، تمثلت في خضوع السلطة الإدارية للبناء القانوني والمسعى بمبدأ المشروعية.

وقد تملي العديد من الاعتبارات العملية على المشرع في بعض الحالات أن يحدد القواعد العامة في التجريم، ويترك عناصر التجريم لجهة أخرى "السلطة التنفيذية" التي يكون لديها من المرونة والسرعة ما تواجه به المتغيرات، وهذا ما يؤهلها للقيام بهذا على نحو أفضل. وهذا من مبررات التفويض التشريعي. وبما أن القرار الإداري يعد سلطة إدارية، فإنه يخضع لمبدأ المشروعية، بحيث إذا خالف مقتضاه، فإنه يخضع للرقابة على دستوريته.

وقد رأى البعض أن تخويل الإدارة فرض العقاب يتنافى والدستور الذي يقضي بأنه لا عقوبة بغير حكم قضائي. فما مدى دستورية الجزاءات الإدارية العامة؟

نتعرض في هذا المحور إلى مبدأ المشروعية، التفويض التشريعي، لنخوض في مسألة دستورية الجزاءات الإدارية العامة.

المطلب الأول: خضوع الجزاء الإداري لمبدأ المشروعية

ويقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد، أو من جانب الدولة، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون وسيادة هذا الأخير، وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة، سواء إرادة الحاكم أو المحكوم⁽²⁴⁾.

إذ لا يكفي أن يخضع الأفراد وحدهم للقانون في علاقاتهم الخاصة، بل من الضروري أن تخضع له أيضا السلطات الإدارية على نحو تكون فيه تصرفات هذه الهيئات وأعمالها وعلاقاتها المختلفة متفقة مع أحكام القانون وضمن إطاره.

ولكفالة التزام الإدارة العامة بالخضوع لأحكام القانون، وعدم مساسها بحقوق الأفراد وحرّياتهم، تطلب الأمر أن يعهد إلى القضاء، بوصفه جهة محايدة ومستقلة، بالرقابة على أعمال الإدارة؛ صونا للحقوق، وإعلاء لكلمة القانون، وذلك في ظل مبدأ المشروعية الإدارية الذي يسود الدولة القانونية. وتم تكريس هذا المبدأ في الدستور الجزائري طبقا للمادة 58 منه حيث تنص على أنه: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم"⁽²⁵⁾.

ويختلف النطاق الذي تخضع فيه الإدارة العامة لأحكام القانون بالمعنى المتقدم، بحسب نوع العمل الذي تجريه، وتبعاً للظروف التي تعمل فيها، بما ينعكس سلباً أو إيجاباً على مبدأ المشروعية الإدارية، ويؤثر بالتالي على مدى رقابة القضاء على أعمالها⁽²⁶⁾.

وإذا كان مبدأ المشروعية يحتل مكانة مميزة بكونه أحد أهم مبادئ القانون إطلاقاً، فإن تجسيده في أرض الواقع يفرض توافر ثلاثة شروط. وينجم عن تخلف أحدها غياب ما يسمى بمبدأ سيادة القانون، وبالتالي اختفاء معالم ومظاهر الدولة القانونية، وتتمثل هذه الشروط في:

- الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات.

- التحديد الواضح لسلطات واختصاصات الإدارة.

- وجود رقابة قضائية فعالة⁽²⁷⁾.

المطلب الثاني: التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري

يقتصر قانون العقوبات الإداري بصفة عامة على المخالفات قليلة الأهمية التي لا تستدعي اللجوء للقضاء، ويؤول لسلطة الهيئات الإدارية توقيعهها دون المساس بما ورد في صلب قانون العقوبات، ومن أمثلتها قوانين المرور، والضرائب، والجمارك، والاستهلاك، والضمان الاجتماعي ... ومن الصعوبة تفصيل عناصر التجريم وتحديد العناصر المكونة لكل جريمة، ولهذا فقد يضطر المشرع في أحيان كثيرة إلى تحديد القواعد العامة في التجريم والجزاءات، ويترك تحديد عناصر الفعل المكون للجريمة للسلطة التنفيذية التي تحدده بواسطة قرار أو لائحة. وهذا ما يسمى في الفقه بالتفويض التشريعي⁽²⁸⁾.

لكن التفويض التشريعي الذي سمح به المشرع للإدارة مقيد بشروط وضوابط، لعل أهمها تقدير الجزاء والتقييد به، وهنا يكون الجزاء مؤسساً قانوناً، مع تقديم الإدارة المبررات اللازمة لتوقيعه. وأن يكون الجزاء محددًا بمدة معينة، فيكون عامل الزمن محددًا مسبقًا، ويؤول بزوال السبب الذي أدى إلى اللجوء إليه.

وتكون رقابة القضاء على التفويض التشريعي الممنوح للإدارة من خلال الشكل والموضوع. فمن خلال الشكل، يراقب القضاء مشروعية إصدار الأنظمة والتعليمات، من حيث خضوعها للقانون، ومن حيث ممارسة الاختصاص في إصدارها. أما رقابة القضاء على الموضوع، فيجب أن تصدر الأنظمة والتعليمات والقرارات دونما تعديل أو تعطيل أو تجاوز على أحكام القانون⁽²⁹⁾.

المطلب الثالث: مدى دستورية العقوبات الإدارية وضوابط ممارسة الإدارة للجزاء الإداري

إذا كانت السلطة التشريعية من حيث المبدأ هي المخولة دستورياً بوضع القاعدة القانونية ذات الطبيعة الردعية، فهذا لا يمنع من تدخل السلطة التنفيذية لسن هذا النوع من القواعد، لكن للمشرع وحده الحق في منح الإدارة سلطة الجزاء في مواجهة أي مخالفة للقوانين والتنظيمات، ماعداً في الحالات المقيدة للحريات الدستورية⁽³⁰⁾.

الفرع الأول: مراحل الاعتراف بدستورية قانون العقوبات الإداري

ولقد وجهت بعض الانتقادات والملاحظات حول العقوبة الإدارية؛ لما تشكله من مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وحقوق وحريات الأفراد، وقد ثار بشأنها جدل كبير، حول مدى دستوريته، وعرف خلالها المجلس الدستوري الفرنسي مواقف وتطورات على مراحل متعاقبة.

- المرحلة الأولى:

لم يكن يعترف فيها بدستورية الجزاءات الإدارية العامة؛ لتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات في قراره الصادر في 11 أكتوبر 1984، بمناسبة منح قانون الصحافة ولجنة الشفافية سلطة توقيع الجزاءات الإدارية، وتتمثل في حرمان الصحف من المساعدات المالية التي تقدمها الدولة في حال مخالفة

القانون، وهو ما اعتبره المجلس الدستوري خروجاً عن مبدأ الفصل بين السلطات؛ تأسيساً على أن الصلاحيات المخولة لهذه اللجنة ذات طبيعة قضائية⁽³¹⁾.

وفي قرار آخر جاء فيه: ".... وعلى فرض أن نصوص القانون استهدفت زجراً أفعال التعسف، فإن هذا الجزاء لا يمكن أن يُحوّل إلى سلطة إدارية.."⁽³²⁾.

- المرحلة الثانية:

أقرباً بشرعية الجزاءات الإدارية في حدود معينة، بحيث اقتصر نطاق الجزاءات على عدد قليل من المجالات. ففي المجال الضريبي، فإن للسلطات الإدارية المختصة الحق في فرض غرامة ضريبية من أجل ضمان استرداد الضريبة، ويجوز لها المعاقبة على التأخير في دفع الضرائب أو المناورات الاحتيالية الرامية إلى التهرب من الضرائب⁽³³⁾. والواضح أنه أثير جدل واسع حول مدى دستورية منح الإدارة سلطة فرض جزاءات إدارية خارج نطاق سلطتها التقليدية⁽³⁴⁾.

إن الاعتراضات لا تثار مبدئياً في الدول التي تبنت فكرة القمع الإداري دستورياً، كإسبانيا؛ إذ أن الدستور الإسباني لسنة 1978 قد أعطى مكاناً للعقوبات الإدارية، فقد نصت الفقرة الأولى من المادة 25 على أنه لا يمكن أن يدان أو يعاقب على تصرف أو إهمال لم يكن يعتبر حين وقوعه جريمة أو جنحة أو مخالفة إدارية، حسب القوانين الجاري بها العمل آنذاك، وفي نفس السياق تحظر الفقرة الثالثة من نفس المادة على الإدارة توقيع العقوبات السالبة للحرية⁽³⁵⁾.

- المرحلة الأخيرة:

في مرحلة لاحقة، وفي فرنسا، امتدت الجزاءات الإدارية إلى جميع الأنشطة: الاجتماعية والاقتصادية، والمالية، وفي مجال الصحة، والضرائب، والثقافة، والنقل والمرور... ولقد تطور معه قضاء مجلس الدستوري الفرنسي نحو عدم تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع أحكام الدستور في قرارات، نذكر منها:

قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 7 جويلية 2004، في قضية وزير الداخلية والأمن العام والحريات المحلية ضد السيد "بن قرو"، دليلاً على تمتع السلطة التنفيذية بأهلية توقيع الجزاءات الإدارية.

حيث تعود وقائع القضية في صدور قرار بتاريخ 20 نوفمبر 1997 عن محافظ الشرطة بباريس بسحب البطاقة المهنية لسائق طاكسي يدعى بوخالف بن قرو لمدة 7 أشهر نافذة، ولمدة 5 أشهر غير نافذة. وبعد الطعن الذي رفعه السيد بن قرو ضد قرار محافظ الشرطة أمام المحكمة الإدارية بباريس، ألغت هذه الأخيرة قرار المحافظ بتاريخ 11 ماي 2001، غير أن محكمة الاستئناف الإدارية بباريس كان لها قرار آخر بتاريخ 18 ديسمبر 2002، حيث ألغت قرار المحكمة الإدارية بباريس، لتعرض القضية في الأخير أمام مجلس الدولة الفرنسي ويصدر قراره بتاريخ 07 جويلية 2004.

فقد بين المجلس من خلال هذا القرار أن السلطة التنفيذية تعد مؤهلة لفرض مثل هذه العقوبة إذا ما سمح القانون لسلطة تنفيذية بالحق في تنظيم بعض المسائل المتعلقة بسير المهنة⁽³⁶⁾. وفي قرار آخر

صادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 17 جانفي 1989 جاء ليؤكد بصورة صريحة على دستورية سلطة توقيع العقوبات من جانب الهيئات الإدارية، ويرى أنه لا يمكن فرض عقوبة إلا بشرط احترام مبدأ مشروعية الجرائم والعقوبات، ومبدأ ضرورة العقوبة، ومبدأ عدم رجعية القوانين، بالإضافة إلى احترام حقوق الدفاع، وأن هذه الشروط لا تتعلق بالأحكام والقرارات القضائية فحسب، وإنما كل جزء ذو طابع عقابي أوكل المشرع توقيعه لسلطة ذات طابع غير قضائي⁽³⁷⁾.

ولقد فصل المجلس الدستوري الفرنسي بشكل نهائي في دستورية الجزاءات الإدارية في 28 جويلية 1989، حيث أصدر قرارا اعتبره الفقهاء بأنه الفصل في نطاق دستورية الجزاءات الإدارية. وجاء فيه: "لا يشكل مبدأ الفصل بين السلطات، ولا أي مبدأ آخر، أو قاعدة دستورية، عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق امتيازات السلطة العامة، بممارسة سلطة توقيع الجزاءات بشرطين، أولهما: أن لا تكون هذه الجزاءات من الجزاءات السالبة للحرية، كالجس والاعتقال والحجز، ثانيهما: أن تقتزن سلطة الجزاء بالضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا، كالحق في الدفاع، والحق في الطعن"⁽³⁸⁾.

أما في الجزائر وبإنشاء السلطات الإدارية المستقلة في مختلف المجالات، تم تخويلها سلطة توقيع جزاءات إدارية على غرار الإدارة التقليدية.

إلا أنه لم يعرض إلى الآن أي طلب بشأن فحص مدى دستورية الجزاءات الإدارية التي توقعها الهيئات الإدارية، لكن يمكن القول عموما إن المجلس الدستوري الجزائري لا يرى تعارضا بين هذه الجزاءات ونصوص الدستور الجزائري، بدليل الآراء التي أدلى بها بشأن القوانين العضوية التي تمت المصادقة عليها من طرف البرلمان⁽³⁹⁾.

ومثال ذلك الرأي الذي أدلى به المجلس المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام للدستور⁽⁴⁰⁾، حيث لم يبدي تحفظات بشأن الصلاحيات التي يمكن أن تخول لسلطة ضبط النشاط السمعي البصري، بموجب القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري، استنادا إلى أحكام المادة 65 من القانون العضوي المتعلق بالإعلام، على أنه اشترط ألا يتضمن هذا القانون عند إعداده أحكاما تمس بصلاحيات مؤسسات أو سلطات أخرى، ولا يتطلب تطبيقه إقحام هذه الأخيرة أو تدخلها.

وعليه يمكن القول إن ثمة إقرارا للسلطة الإدارية بتوقيع جزاءات إدارية في غير مجالي التأديب والتعاقد، مع التأكيد على أن الأساس الدستوري للجزاءات الإدارية هو مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص شرعي أو قانوني، ولهذا فهناك العديد من الضوابط يحاط بها اختصاص الإدارة في تحديد الجزاءات الإدارية؛ للحفاظ على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، والتي تحوز حماية دستورية لا يجوز المساس بها بنص قانوني أو لائحي، ولعل أهمها:

الفرع الثاني: خروج العقوبات السالبة للحرية من الجزاء الإداري

لأن نطاق توقيع عقوبة إدارية هو استثناء من الأصل العام، فإن المشرع يستأثر باختصاص القضاء الأصلي بعقوبة الحبس أو السجن؛ لأنه يُعد بمثابة الخط الفاصل بين الاختصاص القضائي والإداري.

ونظرا لطبيعة المخالفات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والتي لا يتناسب معها توقيع عقوبات سالبة للحرية؛ لمواجهة مخالفات يتم احتواؤها بعقوبات لا تمس بجسد المخالف وتقيد حريته.

الفرع الثالث: عدم جواز احتواء الجزاء الإداري على مصادرة لأحد الحقوق

لا تملك الإدارة، وهي بصدد توقيع جزاءات إدارية، مصادرة حق دستوري، أو فرض قيود توقف أو تعطل ممارسته بقرار إداري، ما لم ينص القانون على ذلك صراحة.

حيث تنص المادة 41 من الدستور على:

"يعاقب القانون على المخالفات المرتكبة ضد الحقوق والحريات، وعلى كل ما يمس سلامة الإنسان البدنية والمعنوية".

لكنها يمكن لها فرض جزاءات على مخالفة شروط ممارسة هذا الحق⁽⁴¹⁾.

الخاتمة:

الجزاءات الإدارية العامة تخضع لنظام قانوني خاص، يضمن احترام كل من الدستور، وقانون العقوبات. ويتحقق ذلك من خلال توفير مجموعة من الضمانات الإجرائية، الشكلية والموضوعية؛ لأن الأمر يتعلق بنقل القواعد الأساسية للقانون الجنائي وقانون الإجراءات الجزائية إلى شكل آخر من العقوبة.

وتتميز العقوبة الإدارية في أحد مظاهرها وفي حالات معينة بكونها بديلا للعقوبة الجنائية، لأسباب وأهداف يقدرها المشرع عند رسمه وتبنيه سياسة تشريعية معينة في مجال التجريم والعقاب، جنبا إلى جنب مع الردع الجنائي لمواجهة كل خرق للقوانين والتنظيمات.

نتائج البحث:

- لقد أقر المشرع الجزائري بالجزاءات الإدارية العامة ولو في ظل انعدام تقنين لهذا القانون، لإيمانه بأهمية وضرورة توقيع الجزاءات الإدارية؛ لحماية النظام العام في مجالات مختلفة. وأنشأ السلطات الإدارية المستقلة من أجل ضبط النشاط؛ لتحقيق الهدف من وراء إنشائها، وأحقية النطق بعقوبات ذات طابع ردي، لتمتعها بامتيازات السلطة العامة.

- إن المعيار المتبع في تطبيق العقوبة الإدارية والجنائية لمواجهة الجريمة الجنائية أو المخالفة الإدارية، هو معيار مزدوج يشتمل على أهمية المصلحة المحمية قانونا، ثم معيار الخطورة التي ينطوي عليها السلوك المخالف الذي يرتكبه الشخص ليواجه بإجراء جزري عقابي من جنس عمله.

- بطء القانون الجنائي في إصدار الأحكام التي تعطل إيقاف آثار التصرفات غير المشروعة، إذ تنسم الإجراءات أمامه بالطول والثقل.
- تزايد ظاهرة التضخم التشريعي في مجال التجريم الجنائي وتضخم عدد القضايا الجنائية، مما أدى إلى فقدان العقوبة الجنائية أثرها الرادع؛ بسبب التأخر في صدور الأحكام، وتأثير ذلك سلبا على تمتع المتهم بالضمانات القانونية التي يكفلها له القانون الجزائي.
- عدم تلاؤم بعض العقوبات الجزائية، وخصوصا عقوبة الحبس، مع طبيعة النشاطات في هذه القطاعات؛ بسبب عدم فعاليتها في ردع التصرفات غير المشروعة.
- عدم إمكانية تكييف الكثير من المخالفات كأفعال إجرامية تستحق العقوبة.
- إن العقوبة الإدارية بكل ما فيها من إيجابيات وسلبيات، تطرح مشكلة هامة، هي البحث عن التوازن بين حق الإدارة وسلطتها في دورها الردعي من جهة، وبين عدم المساس بحقوق الأفراد وحريةهم من جهة أخرى؛ مما يحتم وجود ضمانات تكفل هذه الحقوق، ولعل أهمها الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

اقتراحات:

- إن المشرع الجزائري لم يتبنّ الجزاءات الإدارية كنظام قانوني مستقل وقائم بذاته، كما هو الحال في بعض الأنظمة القانونية الأخرى: كالتشريع الإيطالي والألماني، لكن في المقابل أولى اهتماما متزايدا في مجال العقوبات الإدارية بنصوصه المتفرقة في التشريع الجزائي، الذي ينظم قواعده؛ ما يضمن تحقيق المصلحة العامة.
- وعليه ومن خلال الدراسة يتبين أن فكرة قانون العقوبات الإداري لا زالت لم تأخذ حيزا من الانتشار، وفي المقابل الجزاءات الإدارية اتسعت وانتشرت في العديد من المجالات.
- لما لا يتبنى المشرع الجزائري تقنين قانون العقوبات الإداري.
- يمكن تقسيم العقوبات بين قانون العقوبات وقانون العقوبات الإداري، بحيث يحمي قانون العقوبات المصالح الأساسية للدولة والمجتمع، لتؤول حماية المصالح الاجتماعية قليلة الخطورة للقانون الجنائي الإداري.
- لتحقيق الجزاءات الإدارية العامة هدفها، لا بد أن تكون لها فاعلية، لأنه من غير هذه الفاعلية سوف ننتقل من تضخم تشريعي جنائي إلى تضخم تشريعي إداري، وهذه الفاعلية تتأتى من خلال سرعة توقيع الجزاء الإداري العام، والمرونة والتدرج في توقيعه.

الهوامش:

(1) محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية قضائية مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2010، ص 37.

(2) محمد سعد فودة، المرجع السابق ص 13.

(3) MODERNE F, Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel: Les leçons du droit comparé, In Mélange, CHAPUS R., Droit administratif, Montchrestien, 1992, Paris, p. 412.

(4) Décision n°2009-580 DCdu 10 juin 2009, sur le site <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2009/2009-580-dc/decision-n-2009-580-dc-du-10-juin-2009.42666.html> , date de visite: 22-04-2017.

(5) غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، القسم الأول والثاني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 1، مارس 1994، ص 297 .

(6) لقد أخذت به بعض التشريعات على نحو متباين، فقد أخذ به كنظام متكامل كالقانون الجنائي الإداري الإيطالي رقم 689 لسنة 1981، وقانون الجرائم الإدارية الألماني لسنة 1975، وأخذ به البعض عبر نصوص مختلفة تفرض جزاءات إدارية دون اللجوء للقضاء كما هو الحال في القانون الجزائري والفرنسي.

(7) أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 1996، ص 8-9.

(8) أمين مصطفى محمد، المرجع السابق، ص 50 .

(9) محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 80.

(10) محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 81-82.

(11) والقصد هنا هو الضبط الإداري كإجراء وقائي، وهو وضع القيود والضوابط على نشاط وحرية الأفراد لتنظيم ممارستهم لأنشطتهم ولحرياتهم، بغرض المحافظة على الأمن العام، السكنينة العامة والصحة العامة، وإن أهم ما يميز الضبط الإداري هو الصفة الوقائية، فهو يعمل على دفع الأخطار والحوادث التي قد تهدد النظام العام قبل وقوعها بكل الوسائل المتاحة، أما إذا وقعت هذه الحوادث أو الأخطار فإنه يعمل على محاولة عدم انتشارها والحد منها.

(12) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مطابع جامعة المنوفية، 2007، ص 26.

(13) إن هذه الصفة (العمومية) تعد مظهراً للتباين بين الجزاء الإداري في قانون العقوبات الإداري وغيره من الجزاءات الإدارية الأخرى، ذلك لأن أغلب الفقه يربط قانون العقوبات الإداري بالعمومية بحيث لا يخاطب فئة معينة من المواطنين مثلما هو الحال عليه في العلاقات التعاقدية في الصفقات العمومية، أو العلاقات الوظيفية.

(14) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 26.

(15) أحمد بو ضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، منشورات ثالة، الجزائر، الطبعة 2010، ص 37 .

(16) ينظر المادة 163 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، ج.ر الصادرة في 16 جويلية 2006، العدد 46 .

(17) MATTIAS Guyomar , " Le control des sanctions professionnelles, RFDA, Revue Bimestrielle, novembre-décembre, N° 6, 200, p.1199 et s.

(18) عليوات ياقوتة، تطبيقات النظرية العامة للعقد الإداري: الصفقات العمومية في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية، 2008-2009، ص 191.

(19) محمد أنور حمادة، قواعد وإجراءات تنظيم المناقصات والمزايدات والعقود الإدارية، دار الفكر الجامعي-الإسكندرية، الطبعة 2003، ص 86.

(20) عليوات ياقوتة، المرجع السابق، ص 224.

(21) محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 86.

(22) طبقاً للمادة 149 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر الصادرة في 20 سبتمبر 2015، العدد 50.

(23) محمد أنور حمادة، المرجع السابق، ص 87.

(24) محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 22.

(25) ينظر المادة 58 من ق. 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر الصادرة في 7 مارس 2016، العدد 14.

(26) خليفة سالم، الملامح الأساسية لمبدأ المشروعية الإدارية، على الموقع الإلكتروني: <https://khalifasalem.wordpress.com>، تاريخ الاطلاع: 2018-03-24 .

(27) عمار بوضياف، مبدأ المشروعية ودور القضاء الإداري في حمايته، محاضرات في القانون الإداري، الأكاديمية العربية في الدانمارك، على الموقع الإلكتروني: <http://www.ao-academy.org/ar/2009/10/2122.html> ، تاريخ الاطلاع : 2018-03-24 .

(28) مروة أبو العلا، التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري في مصر، <https://www.mohamah.net/law/>، تاريخ الاطلاع : 03-24-2018.

(29) محمد علي عبد الرضا عفلوك، الأساس القانوني للعقوبات الإدارية، على الموقع الإلكتروني: تاريخ الاطلاع: 05-05-2017. Alasas-alqanwny-llqwbataladaryt-alhamsh-balakhyr.docx.

(30) Fondation pour le Droit Continental, sanctions administrative en droit français, sur le site: <https://www.fondation-droitcontinental.org/>, date de visite: 13-04-2014, à 23 :32.

(31) ناصر حسين محسن أبو جمعة العجبي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية للنشر، القاهرة، الطبعة 2010، ص 42.

(32) محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996، ص 85.

(33) C.E, 5 mai 1922, F., Rec. p. 386 sur le site : <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives>, date de visite: 14- 12- 2017 à 02 :40.

(34) أي مجالي العقوبات التأديبية بالنسبة للموظفين وعلاقتهم بالإدارة التابعين لها، ووحقها في فرض جزاءات على المتعاقدين معها في إطار العلاقة التعاقدية بين المصلحة المتعاقدة والمتعامل الاقتصادي.

(35) الدستور الإسباني المؤرخ في 27 ديسمبر 1978، ج. ر الصادرة في 29 ديسمبر 1978، المعدل في 27 سبتمبر 2011، الطبعة 2، 2011، ترجمة مراد زروق، على الموقع الإلكتروني :

https://lookaside.fbsbx.com/file/%D8%A7%D9%84%D8%AF%D8%B3%D8%AA%D9%88%D8%B1%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D9%86%D9%8A.pdf?token=AWx6-m6tPz_Ovwmh82cJHj_2sXG2ohErSPyX-JgLMsBYaMGYQ16IDuU-fi2U_VcxQGhGugsukxRDHRMGhQF_qxEff2yXUmKQAUz-9CuJtrVQd4JrEMqnrKvOySY2BYeh_zRalCwxZ4WWjRliwqLE49L6i3a2KdSVucc5P-Dx2gRc0Q

(36) C.E l'affaire Ministre del'intérieur c/ Benkerrou du 7 Juillet 2004, n° 255136, Fondation pour le Droit Continental , op.cit .P.8.

(37) "qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe des droits de la défense et que ces exigences concernent non seulement les peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer a une autorité de nature non judiciaire", C.E n° 88-248 DC, 17 janvier 1989, sur le site: <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Dossiers-thematiques/Le-juge-administratif-et-les-sanctions-administratives> , date de visite : 15- 12- 2017 à 02 :33 .

(38) Considérant que le principe de la séparation des pouvoirs, non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors, d'une part, que la sanction susceptible d'être infligée est exclusive de toute privation de liberté et, d'autre part, que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis, décision n° 89-260 DC du 28 Juillet 1989, sur le site: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1989/89-260-dc/decision-n-89-260-dc-du-28-juillet-1989.8652.html> , date de visite : 15- 12- 2017 à 02 :59.

(39) بوجلال صلاح الدين، الجزاءات الإدارية بين ضرورات الفعالية الإدارية وقيود حماية الحقوق والحريات الأساسية - دراسة مقارنة، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، العدد 19، ديسمبر 2014، ص 285.

(40) رأي رقم 02 / م. د / 12 المؤرخ في 08 جانفي 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج.ر الصادرة في 15 جانفي 2015، العدد 2.

(41) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 65.