المقدمـــــة

أدى تطـور دور الإدارة إلى الاعـتراف لهـا بسـلطة توقيـع جـزاءات رادعة، تشاطر من خلالها القضاء في اختصاصه الأصيل، حيث بدأت في الآونة الأخيرة ظاهرة الردع الإداري تكتسي أبعادا جديدة وترتاد مجالات عملية غير معهودة، فقد كـان الفقـه يقصـرها بوجـه عـام علـى الجـزاءات التأديبية والتعاقدية متخذا من خصوصية الرابطة التي تقوم بين الإدارة وأولئك الخاضعين لها مسوغا لقبولها ومعتبرا في ذات الوقت أن قبول الأفراد بإرادتهم الدخول معها في علاقة قانونية وظيفية كانت أم تعاقدية يمثل مبررا لمشروعيتها، حيث تشترك الجزاءات التأديبية والتعاقدية في رابطة تجمع بين المعاقب والإدارة المعنية بتوقيع الجزاء، سواء تمثلت تلك الرابطة في علاقة تنظيمية تربط الموظف بالإدارة الأمر الذي يعطيها الحق في عقابه متى ثبت لديها خروجه عن مقتضاها الوظيفي بجزاء تأديبي أم تمثلت في علاقة تعاقدية تعاقب بموجبها الإدارة المتعاقد لإخلاله بالتزاماته التعاقدية محل العقد الإداري و إذا كانت تلك العقوبات تجد مبررها في أن المعاقب دخل بإرادته في علاقة قانونية مع الإدارة، الأمر الذي يخضعه لمقتضياتها وأهمها حق الإدارة في عقابه.

فالفقه في فرنسا في بادئ الأمر لم يكن يتقبل فكرة الجزاءات الإدارية التي تشاطر من خلالها الإدارة ذلك الاختصاص الأصيل للقضاء، والمتمثل في توقيعها جزاءات على كل من يخرق نصا قانونيا أو يخالف قرارا إداريا رغم كل ما كان يتضمنه القانون الفرنسي آنذاك من استثناءات محدودة، وقد تذرع الفقه في عدم تقبله لذلك بعدد من الحجج كان أبرزها بان في ذلك انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات وهو في ذات

الوقت يجعل من الإدارة خصما وحكما فتضيع بتلك الازدواجية، الحدود الفاصلة بين التدخل المشروع وغير المباح للإدارة في ممارسة الحقوق الفردية والحريات العامة، وهذا أمر ترفضه أصول العدالة وبالتالي استبعد الفقه الإدارة من توقيع الجزاء وظل هذا الأخير حكرا على القضاء لأنه يمثل الطريق المألوف لإجبار الأفراد على الامتثال لقرارات السلطة العامة.

لكن بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها مخلفة الكثير من الآثار الاقتصادية والاجتماعية والتي فرضت نفسها على الواقع القانوني، فأفضت إلى تغيير مبادئ كانت مستقرة وحل محلها مبادئ جديدة استوجبتها الوقائع المستجدة، فقد أيقنت الدول التي أنهكتها الحروب انه من غير المجد أن يطول مكوثها عند مرحلة الدولة الحارسة التي لا يتعدى دورها حماية الأمن الداخلي والدفاع عن البلاد والقيام على مرفق العدالة فحسب، فهناك حاجات أساسية يجب إشباعها، لا تستطيع المبادرات الفردية القيام بها، إما لأنها تحتاج إلى أموال ضخمة ليست في مقدورهم وإما لأنها لا تدر أرباحا تغري أصحاب المال على الدخول فيها، فكان لزاما أن تتدخل الدولة بنفسها لإشباعها ومن جهة أخرى أيقنت الدول ضرورة التدخل بشكل أكثر للحد من هيمنة رأس المال على حقوق الأفراد، فكان لابد أن يظهر نوع جديد من الردع يقتضي سرعة الحد من طغيان المنافع الشخصية على المصالح الاجتماعية، إذا كانت الدول على موعد مع غاية جديدة، فهي قد ارتأت تحقيق الأمن الاجتماعي وجعله أولوية الأولويات.

وهذا الوضع الجديد اقتضى أن توسع الدولة من نطاق تدخل أجهزتها الإدارية، فأصدرت العديد من التشريعات الاقتصادية والضريبية

التي تعطي الإدارة سلطة توقيع جزاءات على بعض المخالفات التي تهدف إلى تحقيق الأمن الاقتصادي للأفراد ويقبل الفقه بعد تردده أن يعترف للإدارة بسلطة توقيع الجزاءات الإدارية شريطة أن يكون ذلك في أضيق الحدود وألا يمثل الاعتراف لها بتلك السلطة تجاوزا وانتهاكا لاختصاص القضاء، وفي ذلك يقول بعض الفقهاء " **ليس في الأنظمة الحرة ما يحول دون الاعتراف للإدارة بسلطة توقيع الجزاءات التي تكفل تنفيذ القوانين بشرط أن يكون ذلك في نطاق محدود وعلى نحو لا ينال بأي شكل من الردع الجنائي**".

وهكذا أخذت ظاهرة توقيع الجزاءات من طرف الإدارة تتسع شيئا فشيئا بشكل غير مسبوق وقد تجلى ذلك بوضوح، حيث لم يتوقف الاعتراف بسلطة توقيع الجزاء، على الإدارة بمفهومها التقليدي إنما أنشأت أجهزة إدارية جديدة عرفت بالسلطات الإدارية المستقلة فهي ذات تشكيل إداري ولكن يتمتع أعضاؤها بالاستقلالية وبدأت تلك اللجان تأخذ على عاتقها القيام بشان من الشؤون التي دعت إليها حاجات المجتمع حينئذ وتكفل بوجه عام ضمان تطبيق القانون في مجال محدد ونطاق بعينه ومن أبرز الأمثلة على تلك السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر: " **لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والموصلات، لجنة الكهرباء والغاز، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مجلس المنافسة وغيرها من السلطات الأخرى**"، وقد تعددت الجزاءات الإدارية تعددا بينا، لم يتوقف عند حد أن تكون أداة سريعة الفاعلية لحماية أملاك الدولة العامة أو الخاصة، بل ولم تعد مقصورة على أن تكون بمثابة وسيلة لتنظيم الشؤون الإدارية والمرفقية وإنما أصبحت أداة فعالة في قطاعات مختلفة ومجالات متباينة مثل: مجال

البناء والتخطيط العمراني كالإزالة الإدارية للبناء بغير ترخيص أو لخروجه على المخطط الهندسي أو لمخالفته المواصفات، وكذلك أصبح التوسع في الغرامات ظاهرة بالغة وصارت من الجزاءات الظاهرة التي يعترف بها للادارة وبالتالي فقد تعددت الجزاءات الإدارية العامة مثل: الغرامة والحل والغلق الإداري ولم يقصر المشرع الأمر عند هذا الحد إنما أصدر تشريعات المرور التي اعترفت للإدارة في حالة مخالفة أحكامها بسلطة اتخاذ طائفة من الجزاءات مثل: سحب ووقف رخصة السياقة، حجز المركبات.

وبذلك اعترف المشرع للإدارة بسلطة توقيع جزاءات غير جنائية وهو ما يعبر عنه بالتقاضي بدون قاض حرصا على المصلحة العامة أي سلطة توقيع جزاء من طرف الإدارة بصفة مباشرة بسبب تقصير الأفراد في أداء التزامات مفروضة عليهم من قبل القانون.

لكن فرض هذه الجزاءات الإدارية العامة يثير العديد من الإشكالات القانونية في الحياة اليومية لأي مواطن أو فرد في هذا المجتمع وبالنسبة لرجال القانون بصفة عامة، فالكثير من القضايا التي تعرض يوميا في الحياة العامة وتناقش ما بين رجال القانون وتثير تساؤلات يصعب في الكثير من الأحيان إيجاد حل قانوني لها وإصدار حكم أو قرار عادل فيها نظرا للنقص في الكتابات والإصدارات وكذا البحوث الجامعية والأكاديمية في هذا النوع من الموضوعات الإدارية.

ومن خلال هاته الدراسة التي تناولنا فيها الجزاءات الإدارية العامة أي تلك العقوبات التي تفرضها الإدارة على الأفراد المخالفين للالتزامات المفروضة عليهم من قبل القانون في غير مجالي التأديب الوظيفي والعقود

الإدارية، حيث توجد العديد من الكتابات والبحوث في هذين المجالين، **حاولنا الإجابة على مجموعة من التساؤلات القانونية والمتمثلة في:**

- إلى مدى يمكن القول أن المشرع الجزائري قد منح الإدارة سلطة توقيع جزاءات على الأفراد في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي؟.
- وهل تشكل سلطة توقيع الجزاء الإداري خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات؟.
- وهل تشكل سلطة توقيع الجزاء الإداري خرقا لمبدأ الحق في التقاضي؟.
- ما هي ضمانات مشروعية توقيع هذه الجزاءات الإدارية العامة؟.

لنصل إلى بلورة هاته الإشكالات القانونية في الإشكالية العامة والتي يثيرها موضوع بحثنا هذا بصفة عامة:

- إلى أي مدى يمكن القول أن المشرع الجزائري حقق الموازنة بين منح الإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي وبالمقابل الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد؟.

ولقد اعتمدنا في الدراسة وللإجابة على هذا الإشكال القانوني وعلاوة على ما اخذ به المشرع الجزائري، الاستعانة بآراء الفقه والقضاء الإداري، وما قد أخذت به بعض التشريعات المقارنة لا سيما ما اخذ به التشريع الأوروبي وخصوصا الفرنسي وكذلك المشرع المصري، حتى نغطي العجز والفراغ الذي تركه المشرع الجزائري في مجال الجزاءات الإدارية العامة.

وسوف يتم عرض نشأة فكرة الجزاءات الإدارية العامة، وكذلك جمع وترتيب المعلومات والمعطيات المتعلقة بالموضوع من خلال في المنهج الوصفي ودراسة الحالة فالمنهج الوصفي قائم أساسا على التحليل والتفسير بشكل علمي منظم من اجل الوصول إلى غرض محدد لوضعية قانونية هي وضعية الفرد المراد تسليط جزاء إداري عليه، وأعدنا ترتيب كل ذلك ضمن منظور محدد، من شأنه أن يخرج الدراسة متكاملة البناء ومتطابقة الأفكار لتنتهي باستنتاجات منطقية هدفها الرقي بالإدارة الجزائرية و تطويرها.

وفي هذا الصدد جاء اهتمامنا للبحث في هذا المجال أي الجزاءات الإدارية حتى يتسنى لنا من خلال هذا الجهد المتواضع، سد وإكمال النقص والفراغ الموجود في مكتبتنا الوطنية الجامعية في الدراسات الإدارية التي لم تعطى حقها من الدراسة في بلادنا كما لم يولها المشرع الاهتمام الكافي.

ولا أجافي الحقيقة إذا ما قلت بان الإعداد لهذه الدراسة قد واجه الكثير من الصعوبات والمعوقات الناجمة عن غياب أو على الأقل قصور واضح لدور الفقه الإداري الجزائري في هذا الميدان حيث قد تناول موضوع الجزاءات الإدارية في مجالي التأديب والتعاقد بشكل مفصل في حين ندرة الدراسات في غير هاذين المجالين، لذا فقد استعنا بما قد وجد من دراسات في التشريع والقضاء وكذلك الفقه الإداري المقارن من اجل استكمال ما تحتاجه عملية البحث العلمي من متطلبات.

وتقتضي دراسة الجزاءات الإدارية العامة، تقسيم خطة البحث إلى فصلين، حيث نتعرض في الفصل الأول، إلى ماهية الجزاءات الإدارية العامة، ونتعرض في المبحث الأول منه، إلى مفهوم الجزاءات الإدارية

العامة، وفي المبحث الثاني، إلى مدى دستوريتها، ثم في المبحث الثالث، إلى صور تلك الجزاءات.

ونخصص الفصل الثاني، للسلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها، ونتطرق في المبحث الأول منه إلى السلطة المختصة بتوقيعها والغاية العقابية منها، وفي المبحث الثاني، ضمانات توقيعها، وفي المبحث الثالث نتطرق إلى ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة.

وجاءت هذه الدراسة وفقا للتقسيمات الرئيسية للخطة كالتالي :

الفصل الأول : ماهية الجزاءات الإدارية العامة.

المبحث الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة

المبحث الثاني: دستورية الجزاءات الإدارية العامة

المبحث الثالث: صور الجزاءات الإدارية العامة

الفصل الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها

المبحث الأول: السلطة المختصة بتحديد وتوقيع الجزاءات الإدارية العامة الغاية العقابية منها.

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة

المبحث الثالث : ضمانات توقيع الجزاءات الإدارية العامة