

جامعة محمد خيضر بسكرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



فعالية الجزاءات الإدارية

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

إعداد الطالبة :

- رزيق عادل

- زمورة مفيدة

الموسم الجامعي : 2017/2016

شكر وتقدير

رَبِّ أَوْزَعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ

سورة النمل الآية 19

الحمد لله الذي وفقني و سدد خطاي في انجاز هذا العمل ، احمده تعالى و

أستعينه و استغفره ، سبحانك ربي لا علم لنا إلا ما علمتنا انك أنت العليم الحكيم،

اللهم علمن علما ينفعنا و انفعنا بما علمتنا انك أنت العليم الحكيم.

وعليه أتقدم بشكري إلى الأستاذ المشرف على هذه المذكرة

كما أتوجه بجزيل الشكر و العرفان إلى الأساتذة أعضاء اللجنة المناقشة ، على

تفضيلهم بقراءة و مناقشة المذكرة .

وأشكر كل من ساعدني من قريب أو من بعيد في إتمام هذا العمل المتواضع.

إهداء

إلى من أنجب وسهر وربى والذي الكريمين

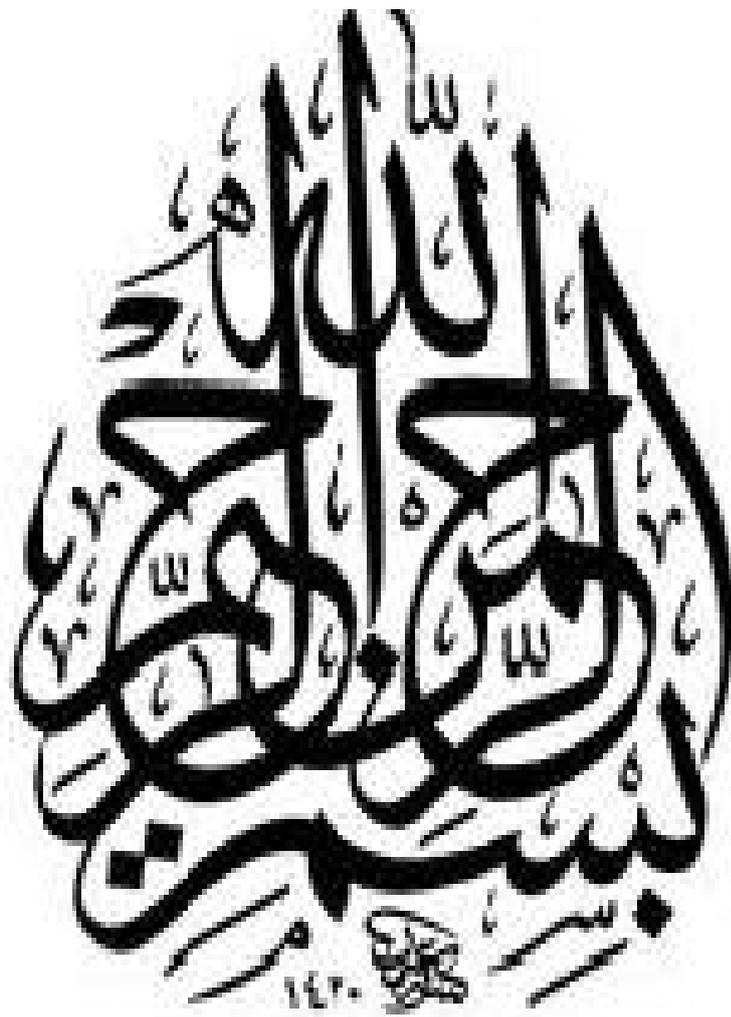
إلى الذي علمني أن الإخلاص هو أساس النجاح أبي الغالي

إلى من الجنة تحت قدميها إلى من يعجز اللسان عن شكرها أمي الغالية

إلى من شملوني بالعطف وأمدوني بالعون وحفزوني للتقدم زوجي ، إخوتي،

و خاصة أختي عائشة التي ساعدتني في انجاز هذا البحث ، رعاهم الله جميعا.

و إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد.



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسِيرَى اللَّهِ عَمَلِكُمْ وَرَسُولِهِ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسُئِدُونَ إِلَى

عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴿١٠٥﴾

مقدمة

مقدمة :

تعد الإدارة عنصرا أساسيا في الدولة ، ذلك أنها تمكنها من تحقيق نظمها السياسية ، الاقتصادية ، و الاجتماعية ، و بعبارة أدق هي بمثابة أداة لتجسيد أهدافها ، عن طريق ما تتخذه من أعمال مادية و تصرفات قانونية قصد تحقيق الصالح العام ، و أثناء أدائها لهذه المهام تقوم السلطة الإدارية بتوقيع جزاءات مختلفة على الأشخاص المعنوية و الطبيعية لمعاقبتهم على مخالفة الالتزامات القانونية المقررة ، ما أدى إلى ظهور نوع جديد من القواعد القانونية التي يمكن تسميتها بقانون العقوبات الإدارية أو القانون الإداري الجنائي و غيرها من التسميات الملائمة .

يمكن تصنيف الجزاءات الإدارية في القانون الجزائري إلى أنواع مختلفة نذكر منها الجزاءات التأديبية و التي تكون في الإطار الوظيفي ، و كذا الجزاءات التعاقدية و التي تكون بصدد عقد بين الإدارة و الطرف المتعاقد معها ، و نظرا لاتساع مجالات العقاب الإداري ينصب اهتمام هذه الدراسة بشكل خاص على الجزاءات الإدارية العامة التي توقعها الإدارة على أشخاص لا يرتبطون معها بأي علاقة ، إلا أنه كان هناك صعوبة في تقبل هذه الجزاءات التي توقعها الإدارة في غير مجال العقود والتأديب، حيث أنه الجزاءات الإدارية المتمثلة في الجزاءات التأديبية والجزاءات التعاقدية مقبولة و ذلك يرجع للعلاقات التي تربط الإدارة والشخص المعاقب فهناك ما يسمى بالعلاقة الوظيفية التي تربط بين الإدارة و الموظف و هي علاقة مبررة لقبول الجزاء التأديبي و نفس الشيء بالنسبة للعلاقة التعاقدية التي تربط بين الإدارة والمتعاقد معها و التي تبرر توقيع الجزاء التعاقدية في هذا الإطار .

إن ما ساعد على ظهور الجزاءات الإدارية العامة ، هو حركة الحد من العقاب الجنائي، حيث نادى فقهاء القانون الجنائي في مجال السياسة الجنائية بترك المخالفات البسيطة أو قليلة الأهمية للسلطة التنفيذية، حيث أنه و من جهة أخرى ظهور هذا النوع من الجزاءات لم يكن محل اتفاق وإنما اعترض عليه جانب من الفقه وسبب ذلك يرجع إلى نقطتين أولهما خروج العقوبة الإدارية عن القواعد و المبادئ العامة للقانون خاصة مبدأ الفصل بين السلطات، وثانيهما تتمثل في أن تمتع الإدارة بهذه السلطة قد يكون فيه مساس بحقوق و حرية الأفراد.



و عليه فان موضوع الجزاءات الإدارية و مدى فعاليتها يكتسي أهمية كبيرة باعتبارها وسيلة إدارية رادعة لمواجهة جرائم لا تشكل أهمية في نظر المجتمع و بالتالي تقييدها بالشروط القانونية لإضفاء الفعالية عليها و كذا حماية حقوق الأفراد و حرياتهم .

أولا : الإشكالية :

و بناءا على ما تقدم، تكون إشكالية البحث قد حددت على النحو التالي:
ما مدى نجاعة و فعالية الجزاءات الإدارية العامة كوسيلة إدارية رادعة لمواجهة جرائم إدارية لا تشكل أهمية في نظر المجتمع ؟

و تندرج ضمن هذه الأخيرة عدة تساؤلات فرعية كما يلي :

- ما هو موضوع الجزاءات الإدارية العامة ؟
- ما هو تصنيف الجزاءات الإدارية العامة و ما مدى درجة فعاليتها ؟
- ما هي الشروط المقررة قانونا لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة ؟

ثانيا: أهمية البحث و أسباب اختيار الموضوع:

أ- أهمية البحث:

يكتسي موضوع فعالية الجزاءات الإدارية العامة التي تفرضها الإدارة على الأفراد أهمية كبيرة ما يجعله جدير بالدراسة ذلك للأسباب التالية :

- أنه يمس جميع الأفراد دون الحاجة إلى وجود علاقة قانونية بين الإدارة و الأفراد، ما يميز هذه الأخيرة عن غيرها من الجزاءات التي بالرغم من أنها صادرة عن جهة إدارية إلا أنها لا تدخل في مجال بحثنا .

- أهمية الجزاءات الإدارية العامة كوسيلة رادعة من طرف الإدارة تحد من التعدي على الالتزامات القانونية.

ب- أسباب اختيار الموضوع:

يرجع اختيار هذا الموضوع للأسباب التالية:

أسباب ذاتية :

- أهمية الموضوع في واقعنا العملي .



- الرغبة الذاتية في فهم أعمق لموضوع الجزاءات المقررة في المادة الإدارية و ما مدى نجاعتها لما لها من أهمية تمس حياة الأفراد عموما .
أسباب موضوعية :

- حداثة الموضوع الذي يعتبر من أحدث مواضيع القانون الإداري و البحث المتعمق فيه.
- إلقاء الضوء على بعض الأحكام المتضمنة للموضوع .

ثالثا : أهداف البحث :

- محاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة.
- محاولة الإلمام بموضوع فعالية الجزاءات الإدارية العامة .

رابعا : منهج البحث :

وللإجابة على هذه الإشكالية والتساؤلات الفرعية اعتمدنا المنهج التحليلي وما يحتاجه من تحليل لنصوص القانونية والمنهج المقارن من خلال ما اتبعه المشرع الجزائري.

أ - المنهج الوصفي التحليلي القانوني:

المستند إلى آلية الاستدلال بالنصوص القانونية في إطار الموضوع، وفقا لما تقتضيه كل جزئية من جزئيات الدراسة ، و ذلك بعرض النصوص القانونية التي وردت في هذا الشأن.

ب - المنهج المقارن:

تتطلب طبيعة الموضوع الاستعانة بهذا المنهج من حين إلى آخر ، و ذلك من خلال الاستدلال ببعض التجارب في إطار القانون المقارن و إعطاء صورة أكثر وضوحا ، بسبب التقارب بين هذه التجارب، رغم علمنا علم اليقين بأن كل تجربة لا يمكن أن تلعب دورا كاملا إلا إذا وضعت في إطارها وبيئتها الأصلية ، المتمثلة في المحيط الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والسياسي الذي نشأت وتطورت فيه.

خامسا : الصعوبات و العقبات في الموضوع:

عندما وقفنا على أهمية الموضوع وبعدها تطرقنا لدراسة هذا الأخير من حيث التأثير و الفعالية تعرضنا لعدة عقبات أهمها:

- ضيق موضوع فعالية الجزاءات الإدارية بصفة عامة.
- قلة المراجع المتخصصة في هذا البحث نظرا لحداثة هذا الموضوع.



- بما أنه حاولنا تركيز الدراسة على التشريع الجزائري فقد اصطدمنا بتشعب هذا الموضوع وندرة الأحكام القضائية الجزائرية بالإضافة إلى صعوبة الحصول على الأحكام والقرارات الجديدة لمجلس الدولة.
وعلى الرغم من الصعوبات السابقة الذكر إلا أننا حاولنا تجاوزها بقدر الإمكان لدراسة موضوعنا هذا.

سادسا : خطة البحث :

من اجل معالجة الإشكالية السابقة الذكر، فانه تم تقسيم الدراسة إلى مقدمة، و مبحث تمهيدي و فصلين يخلصان إلى خاتمة.

مقدمة : تحتوي على العناصر المنهجية المطلوبة حيث تم التطرق إلى موضوع الدراسة و إبراز أهميته ، وأسباب اختياره ، و بيان المنهج المتبع في الدراسة ، و كذا الصعوبات التي واجهت الدراسة ، و الخطة المتبعة في البحث .

المبحث التمهيدي : و يتناول الإطار المفاهيمي للجزاء الإدارية العامة ، و قسم إلى **مطالبين : المطلب الأول :** مفهوم الجزاءات الإدارية العامة و خصائصها ، **المطلب الثاني :** التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة و غيرها من الجزاءات.

الفصل الأول : يدور حول تصنيف الجزاءات الإدارية العامة و فعاليتها ، و قسم إلى **مبحثين : المبحث الأول :** الجزاءات الإدارية المالية و فعاليتها، **المبحث الثاني :** الجزاءات الإدارية غير مالية و فعاليتها.

أما الفصل الثاني : فتم التطرق فيه إلى الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة ، و هو مقسم إلى **مبحثين : المبحث الأول :** الشروط الإجرائية و الشكلية لتوقيع الجزاءات الإدارية ، **المبحث الثاني :** الشروط الموضوعية لتوقيع الجزاءات الإدارية.

مبحث تمهيدى

مبحث تمهيدي : ماهية الجزاءات الإدارية العامة.

تعتبر الجزاءات الإدارية بحد ذاتها نظاما قانونيا إداريا مستقلا عن باقي الأنظمة القانونية ، و لان مفهوم الجزاءات الإدارية يعد من المفاهيم الجديدة في الجزائر ، ما يجعل هذا المفهوم مشوبا بالغموض و عدم الوضوح .

إضافة إلى أن هذا المفهوم أصبح يتداخل إلى حد كبير مع بعض الأنظمة القانونية المشابهة له، ما يجعل التفرقة بينه و بين تلك الأنظمة صعبة في غالب الأحيان.

و تفاديا لما سبق تعين علينا محاولة التقرب قدر الإمكان لتحديد و ضبط هذا المفهوم ، ما يدعونا في بداية هذا البحث إلى تسليط الضوء على فكرة الجزاءات الإدارية العامة من خلال تناول كل ما من شأنه أن يزيح الغموض عليها خاصة بالنظر إلى حداتها على الساحة القانونية وإلى الصراع الفقهي الذي كان ولازال يتجاذبها خاصة و أن الجزاء الإداري شأنه شأن أي جزاء آخر يأخذ الطابع العقابي طالما أن هدفه العقاب على أي تقصير في أداء الالتزامات القانونية إضافة إلى ذاتيته المستمدة من كونه صادر عن جهة غير قضائية ، و بالإضافة إلى ذلك تبيان خصائص الجزاءات الإدارية والتميز بينها و بين صور أخرى من الجزاءات ، و هو ما سنتطرق إليه في هذا المبحث من خلال المطالبين التاليين :

المطلب الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية العامة و خصائصها_____ها.

المطلب الثاني : التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة و الصور الأخرى من الجزاءات.

المطلب الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة وخصائصها.

حيث أنه يصدر الجزاء الإدارية عن الإدارة بقرار إداري فردي ، و لا يعتبر ذلك تعد على اختصاص القضاء حيث تملك الإدارة سلطة توقيع تلك الجزاءات عند أدائها لمهامها ، و في حالات محددة، و بناءا على هذا نتناول في هذا المطلب كلا من مفهوم الجزاءات الإدارية العامة و خصائصها و ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية العامة.

الفرع الثاني :خصائص الجزاءات الإدارية العامة.

الفرع الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية العامة.

يعتبر القانون الألماني من أسبق القوانين التي استعانت بنظام الجزاءات الإدارية، كبديل للجزاءات الجنائية التقليدية ، و ذلك بقانون صدر عام 1949 و يطلق عليه باللغة الألمانية Ordnungswidrigkeiten (OWiG) واقتصر تطبيقه فقط على انتهاك بعض القواعد المنظمة للحياة الاقتصادية في ألمانيا (1) .

وترتبا على ذلك ينبغي تحديد مقصود العقوبة الإدارية العامة و المعايير التي تخضع لها.

أولا : تعريف الجزاءات الإدارية العامة.

في ظل غياب نص تشريعي لتصنيف و تحديد و تعريف العقوبة الإدارية العامة، حاول الفقه تقديم العديد من التعريفات نوجزها فيما يلي:

أ/ الجزاءات الإدارية العامة هي الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة وهي بصدد ممارستها - بشكل عام - لسلطتها تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين و اللوائح (2) .

ب/الجزاءات الإدارية العامة هي عقاب يعهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة إدارية على كل من يخالف التزاما قانونيا أو لا يمثل لأحد القرارات الإدارية (3) .

ج/العقوبة الإدارية العامة هي جزاء توقعه الإدارة أو السلطات الإدارية المستقلة (لجان، مجالس، سلطات) على الأفراد أو المؤسسات دون تدخل القضاء، نتيجة لارتكابهم مخالفة أو اعتداء على مصلحة يحميها المشرع، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام الاقتصادي أو النظام العام (4) .

(1) د/أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 80 .

(2) د/محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، مصر، 2007 ، ص 64 .

(3) د/محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000 ، ص 13 .

(4) ناصر حسين محسن أبو جمعة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، مصر، 2010 ، ص 27 .

د /الجزاءات الإدارية العامة هي سلطة الإدارة في فرض جزاءات بدلا من المحكمة الجنائية على غير الخاضعين لها أو المتعاملين معها⁽¹⁾ .

هـ/الجزاءات الإدارية العامة هي الجزاءات التي تقضي بها السلطات الإدارية في حالة مخالفة القواعد التي تنظم نشاط الدولة تحقيقا لأغراضها المختلفة، و إن هذه الجزاءات قد تكون عامة توقع على أي شخص خالف واجبا عاما، و قد لا توقع إلا على أشخاص تربطهم بالإدارة علاقة خاصة مثل الجزاءات التأديبية⁽²⁾ .

و/هي كل الجزاءات التي تتخذها السلطة الإدارية ضد شخص ما لمخالفته للقوانين أو اللوائح⁽³⁾ .

وبناء على هذه التعريفات فإنه يخرج من نطاق الجزاءات الإدارية بعض الجزاءات المشابهة لها.

ثانيا :معايير تحديد الجزاءات الإدارية العامة.

تبين من خلال التعريفات السابقة أنها اعتمدت إما على المعيار العضوي (الشكلي) أو الموضوعي، في تحديد معنى الجزاء الإداري العام.

فبالنسبة للمعيار الأول (المعيار العضوي) نجد أن أغلب الآراء ركزت على أنه جزاء يوقع من السلطة الإدارية، فلا بد أن تكون سلطة الإدارة هي التي أصدرته، و بهذا يختلف عن الجزاء القضائي الذي توقعه السلطة القضائية.

و بالرغم من سهولة و بساطة هذا المعيار إلا أنه تعرض للنقد، لأن القضاء الجنائي يوقع أحيانا جزاءات مدنية و أخرى إدارية، كما أن المشرع يعهد إلى اللجان الإدارية باختصاصات قضائية.

و انطلاقا من هذا النقد كان لابد من الأخذ بالمعيار الموضوعي و الذي يتضمن بدوره عدة معايير موضوعية لتحديد الجزاءات الإدارية العامة و تمييزها عن باقي الجزاءات ومنها:

(1) أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره (القسم الأول و الثاني) ، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، س/ 18 ع1 ، مارس 1994 ، ص 285 .

(2) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص27 .

(3) Gerard Cornu, Vocabulaire juridique, presses universitaire de france, Paris, sd, p744.

1- معيار طبيعة الجـزاء:

يمكن من خلاله التمييز بين مختلف الجزاءات الإدارية بالنظر إلى طبيعتها، إلا أنه لم يسلم من النقد، ذلك أن الاعتماد على طبيعة الجـزاء لا يكفي للاستدلال على نوعيته إن كان إداريا أو جزائيا أو غير ذلك، فالغرامة مثلا قد تكون جنائية أو إدارية أو تأديبية إلا أن لها طبيعة واحدة، فهي عبارة عن مبلغ من المال يتم دفعه إلى خزينة الدولة، و إن حدث هناك خلاف فيكون في الإجراءات المتبعة لتوقيع كل منها⁽¹⁾.

2- معيار المصلحة المحمية:

يذهب أصحاب هذا المعيار إلى القول بأن الجريمة أيا كانت طبيعتها جنائية أو إدارية، تشكل اعتداء على مصلحة ذات أهمية تدخل المشرع لحمايتها، وانطلاقا من درجة أهمية هذه المصلحة يقرر المشرع ما يناسبها من جزاء⁽²⁾، و بالتالي يكون الجزاء جنائيا إذا بلغ درجة كبيرة من الأهمية، و مكانة عالية في قيم المجتمع، أما الجزاء الإداري فيكون لحماية مصلحة أقل درجة من ذلك.

3- معيار الضرر:

أنصار هذا المعيار يرون أنه إذا كان بصدد جريمة من جرائم الضرر و كان الضرر جسيما فإن الجريمة تكون جنائية ويعاقب عليها بعقوبة جنائية، أما إذا كان الضرر غير جسيم فإنه يكتفي بالجزاء الإداري⁽³⁾، لكن هذا المعيار لم يحدد متى يكون الضرر جسيما و متى يكون غير ذلك.

من خلال تطرقنا للمعيارين الموضوعي و العضوي يتبين أن هذا الأخير كان أوضح، حيث أنه اتسم بالبساطة وعدم التقيد مما جعله المتبع في الفقه و القضاء، إلا أنه لا يمكن إغفال دور المعيار الموضوعي في تحديد الجزاء الإداري العام حيث يمكن للمشرع الاستعانة بها في اختيار الجزاء المناسب لمواجهة أي اعتداء على المصلحة العامة.

(1) د/أمين مصطفى محمد ، مرجع سابق ، ص 243 .

(2) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 29 .

(3) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، المرجع نفسه ، ص 30 .

و بالتالي و استنتاجا من التعريفات السابقة و ما ذكر من معايير يمكن تعريف الجزاء الإداري العام كما يلي:

الجزاء الإداري العام هو جزاء توقعه السلطة الإدارية بمناسبة أدائها لنشاطها على أشخاص لا تربطهم بها أي علاقة و ذلك نتيجة مخالفتهم لقواعد تنظم النشاط الإداري.

الفرع الثاني: خصائص الجزاءات الإدارية العامة.

أصبحت الجزاءات الإدارية العامة طريقا مألوفاً لتطبيق القانون ، و صارت ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية الإدارية ، بين واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ القانون و حق الأفراد في التمتع بحقوقهم و هذا ما يحدد خصائصها و يمثل ذاتيتها.

أولاً: الجزاءات الإدارية العامة توقعها السلطة الإدارية.

تعتبر جهة الإدارة هي المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة، و لعل هذا أهم ما يميزها عن الجزاءات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة تطبيقها. كما أن تحديد إدارية الجهة كسبيل لمعرفة صفة الجزاء مسألة تعتمد على العلم بما إذا كانت تلك الجهة من أشخاص القانون العام أو الأجهزة التابعة لها من عدمه⁽¹⁾، و كذا التأكد مما إذا كان الجزاء يدخل في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، و هي مسألة حر على التأكيد عليها المجلس الدستوري الفرنسي عند تعرضه لبحث مدى دستورية الجزاءات الإدارية ، حيث أكد انه لا تثريب على المشرع أن يعهد لأي جهة إدارية بسلطة الردع ، طالما كانت مقررة في نطاق ما لها من امتيازات السلطة العامة.

و على ذلك يفقد الجزاء الصفة الإدارية إذا اتخذته جهة لا تعتبر من أشخاص القانون العام، أو اتخذته تلك الجهة، و لكن في غير الحالات المرخص لها قانوناً باتخاذها. فاضطلاع جهة الإدارة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة أمر يستوجب منطق الأشياء و أحد مستلزمات أداء دورها في تنفيذ القانون، و هو ما لم يلقى قبولا عند بعض الفقهاء بدعوى أن ذلك يمثل افتئاتا على سلطة القضاء و تدخل في شؤونه، لما قد يثيره من مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات⁽²⁾.

(1) أ. د/ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري ، الجزء الثاني ، دار النشر الاسكندرية ، مصر، 1990 ، ص 601.

(2) د/ محمد سعد فودة ، مرجع سابق، ص 76 ، 77.

و هذا الرأي على فرض وجاهته إلا أنه مردود عليه، ذلك أن المستقر عليه أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقا، وإنما هو فصل نسبي مرن، و هو ما يؤكد الواقع، فالسلطة القضائية تفصل في بعض المنازعات الخاصة بصحة العضوية(في البرلمان)، و هي أمور تتعلق بالسلطة التشريعية، كما أن القاضي يحكم في بعض منازعات الإدارة من خلال إبطال غير المشروع من تصرفاتها، هذا إلى جانب أن السلطة التنفيذية تمارس فيما تصدر من لوائح اختصاصا تشريعي⁽¹⁾.

ثانيا :الجزاءات الإدارية العامة ذات طبيعة ردعية.

تشترب كل من الجزاءات الإدارية و الجنائية في خاصية الردع ، فهي قررت لكل فعل مخالف للقانون ، سواء كان ايجابيا أو سلبيا ، المهم أن تكون هذه المخالفة ممنوعة بموجب القانون، أو أمر إداري وضع لحماية مصلحة ما، و لا يشترط أن تكون المصلحة الواقع عليها العدوان مصلحة إدارية محضة⁽²⁾، فمثلا سحب رخصة السياقة بسبب سكر يمثل جزاء عن فعل آثم هو تهديد حق مستعملي الطرق العمومية، و عليه إذا كان العدوان على المصلحة ليس خطيرا لزمتم مواجهته بالجزاء الإداري، و إن كان جسيما تمت مواجهته عن طريق الجزاء الجنائي. و يترتب على الطبيعة الردعية للجزاء الإداري أن تتوفر في المخالفة المستوجبة الجزاء الركنين المادي و المعنوي ، لأن القول بغير ذلك يمثل اعتداء على أحد أسس القانون الجنائي و هو "لا جريمة بغير ركن معنوي " و الذي يطبق أيضا على المخالفات الإدارية⁽³⁾.

ثالثا :عمومية الجزاء الإداري من حيث التطبيق.

يتصف الجزاء الإداري بالعمومية من حيث تطبيقه بمعنى أنه لا يقتصر على فئة معينة من المواطنين دون أخرى ، و إنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الذين يخالفون النص القانوني المخاطبين به ، أو القرار الإداري المتعلق بهم، بحيث لا يتوقف توقيعه على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بأولئك الخاضعين له⁽⁴⁾.

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، المصدر القومي للإصدارات القانونية ، الطبعة الأولى ، مصر ، 2008 ، ص 24 ، 25.

(2) د/ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 19 .

(3) د/ محمد سعد فودة ، مرجع سابق، ص 80 .

(4) د/ محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 27.

أما فيما يخص تحديد خصائص الجزاءات الإدارية من أجل فصلها عن باقي ما يشابهها بجدر القول أن خاصية العمومية قد لا تفيدنا أحيانا في التحديد ، أو بالأحرى تكيف التصرف الإداري .

المطلب الثاني: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن باقي للجزاءات.

بعد التحديد السابق لمعالم العقوبة الإدارية يظهر اختلافها عن بعض الجزاءات الأخرى، وكذا إجراءات الضبط الإداري ، و حتى يتجلى لنا مدى استقلالها و اختلافها نميزها عن الصور الأخرى للجزاءات سواء داخل حيز القانون الإداري كتمييزها عن الجزاء التأديبي و الجزاء الجزاء التعاقدية و كذا إجراءات الضبط الإداري ، أو خارج حيز القانون الإداري كتمييزها عن الجزاءات الجزائية و المدنية .

الفرع الأول: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن باقي الجزاءات خارج حيز القانون الإداري.

نتناول في هذا الفرع تميز الجزاء الإداري العام عن الجزاءات الجنائية و الجزاءات المدنية.

أولا: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات الجنائية.

ترتبيا على ما سبق يتضح أن الجزاءات الإدارية العامة و الجزاءات الجنائية تشتركان في صفة العمومية و بالأخص صفة الردع ، فكلاهما تفرضان على مخالف القانون دون وجود رابطة معينة بين المخالف و الدولة، و على أساس هذا الاشتراك أعزى بعض الفقه إلى استبدال الجزاءات الجنائية بأخرى إدارية ، لا سيما المقررة منها لحماية مصالح اجتماعية و التي تعتبر جرائم قليلة الأهمية يقر لها جزاء إداريا عاما (1). إلا أن هذا لا يعني أنه يمكن الاستغناء عن أحدهما لأن غايتهم مشتركة، و إنما تربطهما علاقة تكامل و تعاون تستوجب وجودهما جنبا إلى جنب.

ثانيا: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات المدنية.

أول تمييز يمكن التطرق إليه يكون من حيث طبيعة كل من الجزائين فالجزاء الإداري العام ذو طبيعة عقابية، أما الجزاء المدني فيتسم بطابع التعويض و جبر الضرر . كما أن الجزاء الإداري العام يهدف لردع و جزر المخالف للقوانين و اللوائح ، في حين الجزاء المدني يهدف لجبر الضرر من خلال إعادة التوازن بين ذمتين ماليتين.

(1) د/أمين مصطفى محمد ، مرجع سابق، ص341.

إضافة إلى أن الجزاء الإداري العام يوقع في إطار القانون العام الذي يحكم العلاقات التي تكون الدولة طرفا فيها و كذا التمتع بامتيازات السلطة العامة اتجاه الأفراد، في حين الجزاء المدني يوقع في إطار علاقات الأفراد بعضهم ببعض و التي يحكمها القانون الخاص (1) .

و من حيث أثره نجد أن الجزاء المدني ينسحب على الماضي، في حين الجزاء الإداري العام يمتد أثره للمستقبل لمنع ارتكاب المخالفة مستقبلا، كما يمكن انسحابه على الماضي كما هو الحال بالنسبة للإزالة الإدارية(2).

و من حيث السلطة المختصة بتوقيعها نجد أن الإدارة هي التي توقع الجزاء الإداري العام، في حين توقع السلطة القضائية الجزاء المدني بموجب حكم قضائي.

الفرع الثاني: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن باقي الجزاءات داخل حيز القانون الإداري.

يحوز النطاق الداخلي للقانون الإداري على صور متعددة للجزاءات يعب التمييز بينها في بعض الأحيان ، و ذلك يعود للتشابه و التشابك الكبير بينها ، حيث أنه تتمثل هذه الجزاءات أساسا في الجزاءات التأديبية و التعاقدية إضافة إلى ما يسمى بإجراءات الضبط الإداري ، ما يستدعي منا البحث عن ما يميز بين هذه الجزاءات الإدارية و الجزاءات الإدارية العامة و ذلك على النحو التالي :

أولا: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التأديبية.

ثانيا: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التعاقدية.

ثالثا: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن إجراءات الضبط الإداري.

(1) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 119 .

(2) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، المرجع نفسه، ص 120 .

أولاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التأديبية.

من المعروف أن الجزاء التأديبي يبقى محصوراً في إطار الوظيفة العمومية ، أو التنظيمات المهنية المتعلقة بالمهنة الحرة (منظمة المحامين) ، بهدف ضمان و توفير نوع من الحصانة للأنظمة الإدارية الضرورية لأجل تنظيم الإدارة ، لأن عكس ذلك يؤدي إلى الإخلال بالسير العادي للمرافق العمومية الإدارية (1) .

يتضح من خلال ما سبق أن توقيع الجزاء التأديبي يقتضي وجود رابطة وظيفية بين الموظف و الدولة تخول للإدارة التي يحتل الموظف فيها مركزاً وظيفياً عاماً سلطة تعديله أو إلغائه في أي وقت وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة، و من ثم فإنه يجوز أن تمنع عن الموظف إحدى مزايا الوظيفة بصفة مطلقة أو لبعض الوقت دون إغفال بأن له حقاً دائماً فيها مادام أن ذلك قد تم من السلطة المختصة، و بالشروط و الأوضاع المقررة قانوناً و بغير إساءة استعمال السلطة(2). و هذا يعد أول أوجه الاختلاف بين الجزاء التأديبي و الجزاء الإداري العام، الذي لا تستند الإدارة عند توقيعها إلى وجود علاقة بينها و بين المخالف، و إنما توقعه على كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري من المخاطبين به دون تحديد(3)، و بغض النظر عن هويتهم الوظيفية و ذلك استناداً إلى ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، و هي بصدد القيام بوظيفتها في تنفيذ القوانين بخلاف الجزاء التأديبي الذي لا يوقع إلا على فئة محددة تتمثل في الموظفين.

و بما أن الجزاء التأديبي محصور في مجال واحد ووحيد فإن الجزاء الإداري العام أشمل و أوسع منه باعتباره يهدف إلى حماية و ضمان النظام الاجتماعي بأكمله .

(1) لمزيد من التفصيل ، انظر مقالة ، عزاوي عبد الرحمان ، العقوبة سبيل قانوني للحد من سلبيات الوصمة الاجتماعية

للعقاب ، مجلة العلوم القانونية الإدارية و السياسية ، العدد 06 ، 2008 ، ص 250.

(2) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 124 .

(3) د/ محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 105 ، 106.

أما من حيث الهدف فإن الجزاء الإداري يهدف إلى ردع و زجر المخالفين في حين أن الجزاء التأديبي و إن انطوى على العقاب و الإيلاء إلا أنه غير مقصود فهدفه الأساسي يتمثل في ضمان سير المرافق العامة بانتظام و إطار⁽¹⁾.

ثانياً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التعاقدية.

التمتع بامتيازات السلطة العامة (Les prérogative de la puissance publique) من مميزات الإدارة أو السلطة المتعاقدة ما يكسبها سلطات و حقوق متعددة تهدف إلى حسن سير و تنفيذ الصفقات العمومية وفقاً لبنودها و في آجالها المحددة بهدف تحقيق المصلحة العامة .

و بالتالي مركز المصلحة المتعاقدة كإدارة عامة، يخول لها سلطة تعديل بنود الصفقة العامة، أو فسخها أو حتى تنفيذها على نفقة المتعاقد المعاقب⁽²⁾ .

إضافة إلى ما سبق من سلطات هناك ما يسمى بسلطة توقيع الجزاءات و التي تأخذ عدة صور أهمها الجزاءات المالية و وسائل الضغط المختلفة ، و نكون بصددنا إذا أخل المتعاقد مع الإدارة في إطار الجزاء الإداري بالتحديد⁽³⁾ .

حيث انه و كما تبين أن الجزاءات التعاقدية مقصورة فقط على تلك الطائفة من الأفراد المتعاقدين مع الإدارة ، و في حدود ما اتفق عليه إدارياً ، عكس الجزاءات الإدارية العامة التي لا تشترط أي علاقة أو رابطة بين الإدارة و المعاقب كي تواجهه بعقوبة إدارية عامة.

و من أوجه التمييز أيضاً بين الجزاءين الإداري العام و التعاقدية الطبيعية الردعية التي تشترك فيها الجزاءات الإدارية عموماً إلا أن الهدف الأساسي لهذا الأخير يتمثل في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام من خلال تنفيذ العقود، فالعقاب ليس هو الهدف المنشود من توقيع الجزاء التعاقدية بخلاف الجزاء الإداري العام الذي هدفه الردع و العقاب⁽⁴⁾.

(1) د/ نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية اكتفاء بالجزاء الإداري ، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث

القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، س 53 ، عام 1983 ، ص 243 .

(2) للتفصيل أنظر ، محمد الصغير بعلي ، العقود الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، 2005، ص 75.

(3) بما أن الإدارة تبرم عقود الإدارة و التي تقسم إلى عقود إدارية محضة تخضع إلى القضاء الإداري في المنازعات المتعلقة بها ، و عقود مدنية رغم أن الإدارة طرفاً فيها ، و لكن باعتبارها متجردة من مظاهر السيادة و تخضع إلى ولاية القضاء العادي.

(4) ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي ، مرجع سابق ، ص 229.

أما من حيث المصلحة التي يهدف كل من الجزاءين لحمايتها، فقد سبق ذكر أن الجزاء الإداري العام يهدف لحماية مصلحة إدارية أو إدارية اجتماعية في حين الجزاء التعاقدية يهدف لحماية مصلحة اقتصادية أو مالية⁽¹⁾.

ثالثا: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن إجراءات الضبط الإداري.

الضبط الإداري هو احد الصور التي تتدخل بموجبها الإدارة لتنظيم الشأن العام ، بما يوفر الأمن ، السكنية و الصحة العامة ، كما ذهب رأي الأستاذ Rivero إلى أن الضبط الإداري هو "مجموعة التدخلات الإدارية التي توجب على النشاط الفردي الحر ، الانضباط الذي تقتضيه الحياة في المجتمع ، وذلك في إطار النظام المرسوم لها بواسطة المشرع".

إذ انه و رغم كثرة المحاولات إلا انه لم يتم الوصول إلى تعريف جامع و مانع للضبط الإداري ، حيث انه عرف أيضا على أنه "مجموعة القواعد و الإجراءات التي تتخذها الإدارة ، مستخدمة امتيازات السلطة العامة ، بقصد تمكين الأفراد بالتمتع بحقوقهم و حرياتهم ، و بهدف الحفاظ على النظام العام داخل الدولة ، و تتم مباشرته إما بإجراءات قانونية أو إجراءات مادية"⁽²⁾.

و بذلك يمكن القول أن الضبط الإداري هو إجراء وقائي ، يضمن فرض بعض القيود التي ترد على حريات الأشخاص⁽³⁾ ، في حين تتخذ الإدارة عدة تدابير إدارية تتعكس على الأفراد بتقييد حقوقهم أو حرمانهم من بعضها، وتتمثل هذه التدابير في الجزاءات الإدارية و تدابير الضبط التي سنفرق بينهما من خلال:

1- الجزاءات الإدارية و التدابير الوقائية:

تتميز الجزاءات الإدارية عن التدابير الوقائية بغايتها العقابية، حيث أن الجزاءات الإدارية تهدف إلى عقاب الشخص الذي خالف التزام معين، أما تدابير الضبط الإداري فإنها ترمي إلى المنع و الوقاية لحماية الأمن العام أو الصحة العامة أو السكنية العامة⁽⁴⁾.

ويترتب على التفرقة بين الجزاءات الإدارية و تدابير الضبط الإداري مايلي:

(1) د/محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص 96 .

(2) د/عادل السعيد محمد ابو الخير ، الضبط الإداري و حدوده، مطابع الطوجي التجارية، القاهرة، مصر، 1993، ص 98.

(3) د/ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2004، ص 377 .

(4) د.أ.د/غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر، دت، ص 24 .

1 - احترام مبدأ الشرعية حيث أن الجزاءات الإدارية العامة لا توقع إلا بموجب نص قانوني أو لائحة تحدد المخالفة و الجزاء المترتب على ارتكابها في حين تدابير الضبط الإداري توقعها الإدارة بناء على نص عام يخولها اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة خطر يهدد النظام العام، بمعنى أن يتناسب التدبير الضبطي مع حجم الخطر.

2 - يتعين أن تحترم الإدارة مبدأ المواجهة قبل أن تتخذ جزاء إداريا بينما لا تلتزم بذلك عندما تتخذ تدابير الضبط الإداري⁽¹⁾.

والمقصود بمبدأ المواجهة هو إخطار صاحب الأمر بما ينسب إليه من تهم و تمكينه من الدفاع عن نفسه عن طريق إعطائه مهلة لإعداد دفاعه أو تقديم مذكراته ، غير أن هناك تدابير يمكن وصفها بأنها جزاءات إدارية في بعض الأحيان وتدابير ضبط في أحيان أخرى، مثل قرار غلق منشأة أو سحب رخصة السياقة ، و حتى نستطيع التفرقة بينهما، يجب أن نميز الهدف الذي يسعى التدبير إلى تحقيقه، فإن كان هدف الإدارة من وراء التدبير هو عقاب من خالف القانون أو اللائحة فالأمر يتعلق بجزاء، و إن كان التدبير يرمي إلى المنع و الوقاية في الوقت ذاته فالأمر يتعلق بتدبير ضبط إداري.

2- الجزاءات الإدارية و التدابير الإصلاحية:

توجد التدابير الإصلاحية في المجال الضريبي، و هي تهدف إلى إصلاح أو إعادة الأشياء إلى حالتها الأولى.

و هذا المعيار هو الآخر يكتنفه بعض الغموض في إمكانية تحديد ما إذا كان التدبير الضريبي تدابير عقابيا أو إصلاحيا، لاسيما عندما يجتمع في آن واحد كل من هاتين الغايتين، و يبدو الموقف واضحا بالنسبة لفوائد التأخير حيث لا يعتبرها القضاء الفرنسي سواء كان إداريا أم عاديا من قبيل الجزاءات الإدارية، لأن هدفها هو إصلاح الضرر الذي لحق بالخزينة العامة⁽²⁾.

(1) أ.د/غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي ، ص25 .

(2) د/محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائري - ظاهرة الحد من العقاب -، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر، 1996، ص114 .

(2) د/محمد سعد فودة ، مرجع سابق، ص 101.

و بذلك تختلف العقوبة الإدارية عن الإجراء الضبطي من حيث الأساس و الغاية . فمن حيث الأساس ، فان العقوبة الإدارية تصدر بناء عن مخالفة فعلية يقع فيها الشخص ضد القانون بكافة أصنافه، إلا أن الإجراء الضبطي ، يبنى على احتمال وجود تهديد يقع على النظام العام. وعادة ما ينظر كل من الفقه و القضاء إلى الغرامة الضريبية باعتبارها ذات طبيعة مختلطة، فأحيانا تكون من قبيل الجزاءات و أحيانا أخرى من قبيل التعويض المدني⁽¹⁾. و بالتالي يمكننا أن نستنتج أن الإجراء الضبطي هو إجراء قبلي تتخذه الإدارة قبل وقوع الاعتداء الفعلي على النظام العام ، و بذلك فهو حماية استباقية إن صح القول . أما فيما يخص غاية العقوبة الإدارية، فإنها تتمثل في قمع و ردع المخالف للقوانين و اللوائح . في حين أن الضبط الإداري يهدف إلى حماية النظام العام قبل وقع الخرق عليه ، و ليس عقاب صاحب الشأن ، و إن كان الإجراء الضبطي ينطوي على تقييد أو الحرمان من بعض الحقوق و الحريات ، في بعض الأوجه التي يتخذها و خاصة الاعتقال الإداري . و مما سبق نخلص إلى أن الجزاء الإداري هو عقاب تتخذه الإدارة بناء على مبادرة منها موجهة لشخص طبيعي أو معنوي إثر ارتكابه خطأ أيا كانت طبيعته. و بهذا نكون قد اقتربنا ، و لو بالقدر الضروري من مفهوم الجزاءات الإدارية العامة ، و تحديد معالمها ، ليتم الانتقال إلى أهم التصنيفات التي جاء بها الفقه و المتعلقة بالجزاءات الإدارية العامة في الفصل الموالي .

(1) د/محمد سعد فودة ، مرجع سابق، ص 101.

الفصل الأول

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها.

التشريع الجزائري مثل التشريع الفرنسي لم يتبنى الجزاءات الإدارية في نظام قانوني مستقل و قائم بذاته ، على عكس بعض التشريعات الأخرى كالتشريع الألماني و الايطالي التي تبنت قانون العقوبات الرادارية كقانون مستقل و قائم بذاته .

و المعروف أن هذه الجزاءات و باختلاف أصنافها لا يندرج ضمنها الجزاءات السالبة للحرية إلا انه و رغم ذلك هناك بعض التشريعات تعترف للدارة بحق توقيع جزاءات إدارية سالبة للحرية مثل روسيا ، رومانيا و تشيلي و هي بذلك تخالف قواعد العدالة (1) .

و بما أن الجزاءات الإدارية العامة تصنف مثلها مثل باقي الجزاءات إلى عدة أصناف و ذلك بالنظر إلى الأساس الذي يبنى عليه التقسيم ، حيث أن التصنيف السائد للجزاءات الإدارية يرتكز على مضمونها و الذي يؤدي إلى التمييز بين الجزاءات الإدارية المالية ، و الجزاءات الإدارية غير مالية (جزاءات إدارية مقيدة أو مانعة للحقوق) و هو ما سنحاول دراسته بشيء من التفصيل من خلال هذا الفصل و الذي بدوره قسمناه إلى مبحثين :

المبحث الأول: الجزاءات الإدارية المالية و فعاليتها.

المبحث الثاني: الجزاءات الإدارية غير مالية و فعاليتها.

(1) للمزيد من المعلومات انظر: غنام محمد غنام، مقاله السابق، ص 320.

المبحث الأول: الجزاءات الإدارية المالية وفعاليتها.

تعتبر الجزاءات الإدارية المالية من أهم الجزاءات التي تعتمد عليها الإدارة لمواجهة التعدي على الالتزامات القانونية ، مما يجعلها على قدر كبير من التنوع لدرجة صعوبة عصرها ، إلا انه ما يهم في هذا المجال الجزاءات المالية التي تهدف إلى تحقيق الردع بنوعيه (1). أن الجزاءات التي تمس الذمة المالية للفرد هي بالضرورة جزاءات ذات طابع نقدي ، و غالبا ما تكون ذات قيمة مرتفعة حيث تجد مجالها الخصب في مواد الضرائب و المرور و كذا قانون المنافسة .

تصنف الغرامة الإدارية و المصادرة من أهم الجزاءات الإدارية المالية وفي ذات الوقت أهم مظاهر الردع الإداري في قانون العقوبات الإداري ، لذا سنحاول من خلال هذا المبحث تسليط الضوء على أكثر الجزاءات الإدارية المالية شيوعا من حيث التطبيق و الفعالية في التشريع الجزائري ، و بالتالي يقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

المطلب الأول: الغرامة الإدارية.

المطلب الثاني: المصادرة الإدارية.

(1) محمد سامي الشوا ، مرجع سابق ، ص 168 ، 169 .

المطلب الأول: الغرامة الإدارية.

تتمثل الطبيعة القانونية للغرامة في القانون الجنائي في أنها عقوبة جنائية يطبقها القضاء الجنائي على الشخص الذي يخالف قواعد القانون الجنائي ، إما الطبيعة القانونية للغرامة في قانون العقوبات الإداري تتمثل في كونها جزاء إداري توقعه الإدارة المختصة على الشخص المخالف بعيدا عن القضاء مثل : مخالفات المرور و الصيد .

كما يتميز نظام الغرامات بأنه كثيرا ما يرد في العقود الإدارية، و يطبق بالنسبة لأي نوع من التزامات المتعاقد مع الإدارة⁽¹⁾.

تقرر الغرامة الإدارية كعقوبة أصلية في الجرح و المخالفات في معظم التشريعات المقارنة على عكس التشريع الفرنسي و الألماني و الايطالي و أيضا التشريع الأردني و الجزائري .

الفرع الأول : مفهوم الغرامة الإدارية.

الغرامة الإدارية هي عقوبة مالية غايتها دفع المخالف مبلغ من المال لفائدة الخزينة العمومية ، وذلك جزاء للمخالفة التي ارتكبها المخالف، حيث أن التشريع الفرنسي يطبق عقوبة الغرامة الإدارية على جميع المخالفين ، إذ انه لم يشترط أن يكون المخالف مبتدئا و بالتالي مساعدة المخالف تخطي الجرح و المخالفات و عدم العودة إليها⁽²⁾ .

تتخذ الغرامة الإدارية عدة أشكال ،حيث انه قد تكون مبلغ من المال تفرضه الإدارة بالإرادة المنفردة على المخالف، و قد تكون في شكل مصالحة بين الإدارة و المخالف⁽³⁾، و لتحقيق الغرامة الإدارية غايتها الردعية ، فإنه يتعين ألا تقل قيمتها عن الفائدة المحصلة عن الجريمة ، أو التي كان تحقيقها مرجوا من المخالف إذا وقعت الجريمة عند حد الشروع في ارتكابها⁽⁴⁾.

(1) د/عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان 1975 .

(2) د/أيمن رمضان الزيني ، العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة و بدائلها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 410.

(3) غنام محمد غنام ، مقاله السابق ، ص 321 .

(4) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق، ص 13 .

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

من بين النقاط التي يجدر التوقف عندها ، هي أن الغرامة بكل صورها سواء كانت إدارية ، جنائية ، تأديبية فهي تتمثل في دفع مبلغ من المال للخزينة العمومية من طرف الشخص المعاقب ، هذا ما يدعونا إلى التمييز بين الغرامة الإدارية و الغرامة الجنائية في النقاط التالية :

1- الغرامة الجنائية لا تقرر إلا بواسطة السلطة القضائية في حين الغرامة الإدارية تقررها سلطة إدارية (1).

2- يجوز وقف تنفيذ الغرامة الجنائية دون الغرامة الإدارية، و مع ذلك يمكن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الأمور المستعجلة لحين الفصل في الطعن على القرار الإداري الصادر بالغرامة الإدارية (2).

3- يترتب على صدور الغرامة الإدارية قرار من الإدارة بعدم تسجيلها في الصحيفة الجنائية على عكس الغرامة الجنائية التي تسجل في صحيفة السوابق العدلية للمحكوم عليه (3) .

الفرع الثاني: تطبيقات الغرامة الإدارية و فعاليتها.

من المعروف و كما ذكر سابقا ، أن المشرع الجزائري مثله مثل المشرع الفرنسي من حيث عدم تبني كل منهما لنظام قانون العقوبات الإداري ، إلا أن المشرع الجزائري يستعين بالغرامة الإدارية في مجالات مختلفة باعتبارها وسيلة رادعة لمواجهة الأفعال المخالفة للالتزامات و اللوائح القانونية ، و يظهر ذلك من خلال اهتمام المشرع بتوظيف هذه الجزاءات الإدارية ، كإنشاء بعض اللجان الإدارية المستقلة و التي لها سلطة فرض الجزاءات الإدارية كل مخالف للقانون الساري المفعول.

و من أمثلة الغرامات الإدارية في القانون الجزائري، ما نجده في إطار قانون المرور حسب آخر تعديل له الوارد بالأمر 03/09 (4) .

(1) د/أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص232 .

(2) أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره (القسم الأول والثاني)، مقال سابق، ص327 .

(3) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 155.

(4) الأمر 09 - 03 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها، يعدل و يتمم القانون 01-14 المؤرخ في 19 جمادي الأولى 1422 الموافق ل 19 غشت 2001 ، الجريدة الرسمية عدد 45، لسنة 2009.

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

حيث انه ينص صراحة على تضمينه مجموعة من العقوبات الإدارية كما تنص المادة 85 منه على "يعاقب بغرامة من 5.000 دج إلى 150.000 دج كل شخص يخالف أحكام المادتين 16 و 16 مكرر أعلاه، دون الإخلال بالتوقيف الفوري للمركبة و العقوبات الإدارية المنصوص عليها في هذا القانون".

ويعد هذا النص اعترافا صريحا من المشرع الجزائري على اعتماده على الجزاءات الإدارية ومنح جهة الإدارة هذه السلطة بغية تنظيم أحد أوجه نشاطها و المتمثل في تنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها .

حيث انه في نطاق هذا القانون نجده تطرق إلى الغرامة الإدارية إذ نص عليها في القسم الأول من الفصل السادس تحت عنوان المخالفات والعقوبات حيث صنفنا المادة 66 منه المخالفات و العقوبات بقولها : تصنف المخالفات للقواعد الخاصة بحركة المرور إلى أربع درجات⁽¹⁾. على أن المخالفات من الدرجة الأولى يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 2500 دج ، والمخالفات من الدرجة الثانية يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 3000 دج ، و المخالفات من الدرجة الثالثة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 4000 دج ، المخالفات من الدرجة الرابعة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 4000 دج إلى 6000 دج ، و بالتالي فان المشرع الجزائري اعتمد الغرامة الجزافية كعقوبة رادعة جزاء لكل من ارتكب فعل يخل بأحد الالتزامات المقررة قانونا .

كذلك و في نفس السياق ، يمكن الاستدلال بالمادة 114 من الأمر 03-11⁽²⁾ المتعلق بالنقد و القرض و التي نصت على " ... و زيادة على ذلك يمكن اللجنة، أن تقتضي إما بدلا عن هذه العقوبات المذكورة أعلاه، و إما إضافة إليها، بعقوبة مالية تكون مساوية على الأكثر للرأسمال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة بتوفيره.

(1) المادة 66 من الأمر 09 - 03 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها، يعدل و يتم القانون 01-14 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1422 الموافق ل 19 غشت 2001 ، الجريدة الرسمية رقم 45 ، لسنة 2009.

(2) الأمر رقم 03-11 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد و القرض ، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية رقم 52 ، لسنة 2003.

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

و تقوم الخزينة بتحصيل المبالغ الموافقة".

حيث انه تم إدراج الغرامات الإدارية الواردة فيكل من قانون شروط ممارسة الأنشطة التجارية 04-08⁽¹⁾، و القانون رقم 04-02⁽²⁾ ، الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية و العبرة من ذلك تتمثل أساسا في تحويل جهة الإدارة ممثلة في مديرية التجارة في فرض الغرامات الإدارية بدلا عن الجهات القضائية و بالتالي فهي تعد من قبيل الغرامات الإدارية. كذلك و في نفس السياق ، نجد أن السلطات الإدارية المستقلة بما لها من صلاحيات قانونية ، تتميز بإمكانية توقيع جزاءات إدارية ، و منها العقوبات المالية⁽³⁾. يمكن الاستدلال أيضا على سبيل المثال لا الحصر بالمادة 57 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة⁽⁴⁾، و التي نصت على " يعاقب بغرامة قدرها مليوني (2.000.000 دج) كل شخص طبيعي ساهم شخصيا بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة و في تنفيذها كما هي محددة في هذا الأمر " ، و بالتالي فان الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة، يسمح بتوقيع عقوبات إدارية مالية قمعية و ردعية و التي تكون غالبا ضخمة . نستنتج عما سبق أن المشرع الجزائري قد أولى الغرامة الإدارية اهتماما كبيرا كوسيلة تحقق من خلالها ضرورات التوازن بين تحقيق المصلحة العامة و الحفاظ على مصالح الأفراد بالإضافة إلى لأن الغرامة الإدارية تعد أسلوب ناجعا في تحقيق الردع العام و بالتالي تحقيق الهدف من وراء الجزاء الإداري.

(1) قانون رقم 04-08 المؤرخ في 27 جمادي الثانية عام 1425 هـ الموافق لـ 14 غشت سنة 2004 ، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 13-06 المؤرخ في 23 يونيو سنة 2013، الجريدة الرسمية رقم 39، لسنة 2013.

(2) قانون رقم 04-02 المؤرخ في 25 جمادي الأول عام 1425 هـ الموافق لـ 23 يونيو سنة 2004 ، يحدد القواعد على الممارسات التجارية، المعدل و المتمم بالقانون رقم 10-06 المؤرخ في 15 أوت 2010، الجريدة الرسمية رقم 46، 2010.

(3) قوراري مجدوب ، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، 2009-2010 ، ص 136.

(4) الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جمادي الأولى عام 1424 هـ الموافق لـ 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بالمنافسة ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 غشت 2010 ، الجريدة الرسمية عدد 46 لسنة 2010 .

المطلب الثاني : المصادرة الإدارية .

إذا كان الأصل أنه لا يقتضي بالمصادرة كعقوبة جنائية إلا بواسطة المحاكم الجنائية إلا أنه و طبقاً لقانون العقوبات الإداري ، يكون للإدارة تقرير المصادرة كجزاء إداري تكميلي أو تبعي أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية.

و من بين ما يجدر الإشارة إليه ، أن مصطلح المصادرة في إطار القانون المقارن ، قد تكون له استعمالات لا تؤدي المحتوى المقصود بالمصادرة الإدارية كجزاء إداري مالي ، مثال على ذلك المشرع السوري ، حيث استعمل مصطلح المصادرة للدلالة على نزع الملكية الخاصة بالمنفعة العامة ، رغم أن هذا المصطلح يقصد به استملاك مال أو شراء جبري له ، و هو ما تقوم به السلطة العامة في الحالات الطارئة ، لهدف تحقيق المصلحة العامة (1) .

الفرع الأول : مفهوم المصادرة الإدارية.

تعتبر المصادرة الإجراء الذي تمارسه الدولة أو تتخذه عن طريق سلطاتها العامة ، لتستولي بمقتضاها على ملكية كل أو بعض الأموال أو الحقوق العينية المملوكة لأحد الأشخاص لسبب ارتكابه لفعل يعاقب عليه قانوناً .

و بالتالي يقصد بالمصادرة انتقال مال المحكوم عليه إلى الدولة بدون تعويض(2).

و قد نص عليها المشرع الجزائري كعقوبة تكميلية في المادة 15 (معدلة) من قانون العقوبات على أنها فعرف المصادرة كعقوبة " المصادرة هي الأيلولة النهائية إلى الدولة لمال أو مجموعة أموال معينة أو ما يعادل قيمتها عند الاقتضاء... " (3).

إن السلطة المختصة بإجراءات المصادرة هي السلطة الإدارية في حالة المصادرات الإدارية ، إما بالنسبة للمصادرات القضائية فإن السلطة القضائية هي المختصة في ذلك ، إذ انه و في كلتا الحالتين يجب أن يكون توقيعها بموجب نص قانوني يخول هاتين السلطتين الحق في مباشرتها.

(1) البرت سرحان ، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية ، سوريا ، 2010 ، ص 495.

(2) د/علي أحمد الزغبى ، أحكام المصادرة فى القانون الجنائي، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان، الأردن، 2002 ، ص88 .

(3) المادة 15 من القانون 06-23 المؤرخ في 20-12-2006 ، يعدل و يتم الأمر 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق لـ 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات.

و المصادرة نوعان : العامة و الخاصة .

أولاً - المصادرة العامة:

عبارة عن نزع جميع أموال و ممتلكات الشخص الخاضع لها، و نزع حصة شائعة فيها تشكل نسبة معينة دون تحديد، و إضافتها إلى ملكية الدولة، و تحرص جميع الدساتير المعاصرة على حضرها لعدم استيفائها لشروط العقوبة في التشريعات الجنائية المدنية.

ثانياً- المصادرة الخاصة:

عبارة عن نزع ملكية مال محدد مملوك للجاني جبرا عنه و إضافته إلى ملكية الدولة دون مقابل أي تنصب على مال محدد بذاته ، و لا تكون إلا بناء على حكم قضائي. و إذا كان الأصل أنه لا يقضي بالمصادرة كعقوبة جزائية إلا بواسطة المحاكم الجزائية ، إلا أنه طبقا لقانون العقوبات الإداري ، يكون للإدارة أن تقرر المصادرة كجزاء إداري تكميلي ، تبعا واصلها لمواجهة بعض الجرائم الإدارية⁽¹⁾.

الفرع الثاني : تطبيقات المصادرة الإدارية و فعاليتها.

من النادر وجود تطبيقات للمصادرة الإدارية "CONFISCATION" في التشريعات التي لم تأخذ بعد بنظام عام لقانون العقوبات الإدارية العامة، و كما سبق ذكره فان ألمانيا من الدول التي تأخذ بقانون العقوبات الإداري⁽²⁾.

إذ أنها تقضي صراحة بتطبيق المصادرة كجزاء تبعا بشأن الجرائم الإدارية ، شرط أن يكون منصوص عليه صراحة ، و ذلك إذ كان الشيء المملوك للمخالف وقت صدور القرار ذا طبيعة تسبب أخطارا للمجتمع ، أو بعد استعماله في حد ذاته بصدد جريمة إدارية ، و في هذا الإطار نجد المادة 29 من قانون العقوبات الألماني التي تقضي بجواز مصادرة الفوائد في مشروعة المتولدة عن الجريمة الإدارية ، إذا كان المخالف يتعامل لمصلحة طرف آخر⁽³⁾.

(1) د / محمد سعد فودة ، المرجع السابق ، ص 126 .

(2) لقد صدر قانون العقوبات الإداري في ألمانيا رقم 2 عام 1975 و يرمز له بـ OWIG ، و المعدل في 1978، و المعدل في 2007، و هو قانون يتضمن نظاما متكاملًا للجرائم الإدارية.

(3) للمزيد من المعلومات حول هذه المسألة ، انظر : محمد سعد فودة ، المرجع نفسه ، ص 127 .

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

أما على المستوى الوطني و رغم أن التشريع الجزائري لا يملك قانونا خاصا بالعقوبات الإدارية، و باعتبار العقوبات الإدارية غير مقننة ، إلا انه هناك تطبيقات للمصادرة في إطار بعض القوانين الخاصة ، فلقد أشارت إلى ذلك المادة 2/22 من قانون الجمارك تحت قسم حماية الملكية الفكرية ، و هذا بموجب القانون 98-10 المؤرخ في 22 غشت 1998 ، حيث تنص :
" ... تحظر عن الاستيراد مهما كان النظام الجمركي الذي وضعت فيه و تخضع إلى المصادرة البضائع الجزائرية أو الأجنبية المزيفة ...".

و على غرض هذا النص ، فإننا نجد الفقرة الأخيرة من نفس المادة تحيلنا على التنظيم فيما يتعلق بكيفيات تطبيق هذا النص ، و بالفعل فقد صدر القرار عن وزير المالية المؤرخ في 15 يوليو 2002 الذي يحدد كيفيات تطبيق هذه المادة (1).

تبنى أيضا المشرع الجزائري عقوبة المصادرة في القانون رقم 01-03 (المعدل و المتمم) (2) المتعلق بتطوير الاستثمار، حيث نصت المادة 16 منه على " لا يمكن أن تكون الاستثمارات المنجزة موضوع مصادرة إدارية ، إلا في الحالات المنصوص عليها في التشريع المعمول به " إضافة إلى ذلك ، يوجد استعمال لعقوبة المصادرة ، كما هو واضح مثلا من خلال المادة 44 من القانون 04-02 المتعلق بتحديد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية ، و التي نصت على "... و إذا كانت المصادرة تتعلق بسلع كانت موضوع حجز عيني ، تسلم هذه المواد إلى إدارة أملاك الدولة التي تقوم ببيعها وفق الشروط المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما.

و في حالة الحجز الاعتباري ، تكون المصادرة على قيمة الأملاك المحجوزة بكاملها أو جزء منها ..."

- الحجز العيني: كل حجز مادي للسلع.

- الحجز الاعتباري: كل حجز يتعلق بسلع لا يمكن مرتكب المخالفة أن يقدمها لسبب ما،

(1) أشار إليه ، أحسن بوسقيعة، قانون الجمارك في ضوء الممارسة القضائية (النص الكامل للقانون، و تعديلاته إلى غاية 22 جويلية 2009 مدعم بالاجتهاد القضائي) ، منشورات بيرتي ، طبعة 2009-2010 ، ص 289 .

(2) الأمر رقم 01-03 مؤرخ في اول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت 2001 ، يتعلق بتطوير الاستثمار ، المعدل و المتمم بالأمر رقم 06-08 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو 2006 ، الجريدة الرسمية عدد 47 ، سنة 2001.

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

سواء كان هذا السبب إراديا ، أو بحكم ظرف أجنبي . و في هذه الحالة تحدد قيمة المواد المحجوزة على أساس سعر البيع المطبق من طرف مرتكب المخالفة ، أو بالرجوع إلى سعر السوق ، و يدفع المبلغ المالي الحاصل إلى الخزينة العمومية .

و هناك ما يعرف بقانون الحجز الإداري في التشريع المصري⁽¹⁾، و يقصد به كافة الإجراءات التي تجيز للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة الحجز على أموال المدين كلها أو بعضها، و نزع ملكيتها لاستفاء حقوقها⁽²⁾ .

و على هذا الأساس يمكن استنتاج أن هذا الحجز يكون بناء على علاقة مديونية مهما كان مصدرها، و ليس بناء على خرق يقع على الأنظمة و اللوائح، و هذه الأفعال التي تشكل مخالفة إدارية ، و تستوجب عقوبة إدارية عامة .

حيث انه و في إطار القانون المقارن، وضع المشرع الألماني في قانون العقوبات الإداري OWIG شروطا لمباشرة هذا الإجراء و هي كالآتي :

- 1- أن ينتمي الشيء محل المصادرة وقت صدور القرار بالمصادرة إلى المخالف.
 - 2- أن يمثل الشيء محل المصادرة خطرا على المجتمع ، أو يوجد احتمال استعماله في ارتكاب أفعال تشكل جريمة أو مخالفة إدارية (المادة 22 من القانون OWIG)⁽³⁾ .
- من خلال ما سبق يتضح أن الهدف من الجزاءات الإدارية المالية هو معاقبة الجاني إداريا ، باعتبار أن هذه الجزاءات طرق بديلة تسعى إلى الحد من ظاهرة العقاب الجزائي بشكل عام ، و بالتالي تظهر أهمية الجزاءات الإدارية المالية على أساس أنها وسيلة إدارية فعالة لمواجهة جرائم لا يمكن مواجهتها بجزاءات جزائية .

(1) قانون الحجز الإداري المصري رقم 308 سنة 1955.

(2) عبد الفتاح مراد ، التعليق على قانون الحجز الإداري ، دار الكتاب الحديث ، القاهرة ، مصر ، سنة 1996، ص 5.

(3) د / غنام محمد غنام ، مقاله السابق ، ص 324.

المبحث الثاني : الجزاءات الإدارية غير مالية وفعاليتها.

و يمكن تسميتها أيضا بالجزاءات المقيدة أو المانعة للحقوق و هي ذات مكانة و أهمية في مجال الجزاء الإداري ، حيث أن اغلب هذه الجزاءات تعد أفسى في وقعها من الجزاءات المالية بصفة عامة ، و بالتالي يصعب على سلطة الإدارة تبرير توقيع الجزاءات الإدارية غير مالية مقارنة مع تبريرها لفرض جزاءات مالية ، لان فرضها يمس بشخص المخالف أكثر من مساسه بذمته المالية، و منه حرصت مختلف التشريعات على تقييد سلطة الإدارة بشروط قانونية ضمانا لصحتها ، و كذا احتراما لحقوق الأفراد و حرياتهم.

و عليه و بالعودة إلى النصوص القانونية في التشريعات المقارنة و كذا التشريع الجزائري نجدها تنص على مجموعة من الجزاءات الإدارية و سنركز على دراسة أهمها وأكثرها شيوعا والتي تتمثل أساسا في سحب التراخيص والغلق الإداري وقرارات الهدم أو الإزالة في مجال العمران وهو ما سنتناوله من خلال هذا المبحث في المطالب التالية :

المطلب الأول : سحب الترخيص .

المطلب الثاني : الغلق الإداري .

المطلب الثالث : قرار الهدم (الإزالة).

المطلب الأول: سحب الترخيص .

يعتبر سحب الترخيص من اخطر الجزاءات الإدارية التي خولها المشرع للإدارة ، و التي يمكن للإدارة بمقتضاها تجريد المخالف من الرخصة ، جزاء له لأنه لم يجعل من نشاطه مطابقا للمقاييس القانونية .

و قد يتمثل سحب الترخيص في إلغاء ممارسة النشاط بصفة نهائية، أو لمدة مؤقتة (1) .

حيث أشار الفقيه **إيدث**(2) ، إلى أنه ليس كل سحب للرخصة أو الترخيص أو سحب اعتماد يمثل عقوبة ، و لقد ميز بين ثلاث طوائف من السحب :

(1) د/أمين مصطفى محمد ، مرجع سابق ، ص 246 .

(2) أشار إليه ، محمد سعد فوده ، المرجع السابق ، ص 138.

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

الحالة الأولى: تتمثل في أن بعض حالات السحب للرخص تكون واضحة ، لأنها من قبيل الإجراءات الوقائية ، كالإجراءات الخاصة بالبوليس الإداري ، كسحب تراخيص بعض المؤسسات الأجنبية التي يوجد بها نظام خاص للترخيص (المؤسسة الفرنسية الروسية REC) ، و بعض حالات السحب الخاصة بتشغيل و استثمار مؤسسة كتشغيل حانة ، أو ممارسة نشاط. و **الحالة الثانية:** تكون في شكل ردعي، فيكون هدفها معاقبة الشخص الذي أحل بالالتزامات التي منح الترخيص على أساس الالتزام بها.

أما الحالة الثالثة: فإنها تتمثل في مجموعة الإجراءات الخاصة بسحب اعتماد ، أو موافقة يصعب وصفها بأنها وقائية ، أو ردعية و يكون الفصل فيها على أساس دافع إصدارها (مجلس الدولة الفرنسي 6 مارس 1970)⁽¹⁾.

حيث انه وقبل التطرق إلى سحب التراخيص كعقوبة إدارية أردت التطرق إلى انتهاء الترخيص حتى يتم التمييز بينهما.

الفرع الأول: انتهاء الترخيص.

على خلاف الوضع بالنسبة لسلطة الجهة مانحة الترخيص في إنهائه بإلغائه أو سحبه لدواعي المصلحة العامة والملائمة الموضوعية، إذ لا تنصرف إلى مواجهة مخالفة تنظيمية مرتكبة من قبل المرخص له، فإن إنهاء الترخيص في شكل جزاء أو صيغة عقوبة إدارية من الجهة المانحة المذكورة ينصرف بالأساس إلى مواجهة مخالفة مرتكبة من قبل هذا الأخير، طالت القوانين واللوائح المنظمة للنشاط والحرية موضوع التنظيم والترخيص، وكذا مضمون قرار الترخيص . من المعروف أن الترخيص الإداري ينتهي تلقائيا إذا اقترن بآجال محددة لنفاذه، إلا انه هناك بعض الحالات الاستثنائية التي ينتهي فيها الترخيص الإداري دون نفاذ اجله القانوني.

أولا: حالات انتهاء الترخيص الإداري دون نفاذ آجاله القانونية :

و تتمثل أولا في تحقق الغرض الذي صدر الترخيص من اجله أو زواله، و ثانيا في انتهاء الترخيص لأسباب تتعلق بشخص المرخص له.

(1) Le juge n'est pas tenu par la dénomination retenue (taxe ou surtaxe) par le texte instituant le prélèvement mais peut le requalifier de rémunération de services rendus .C.E. , 15 mars 1961 , Sieurs Vanuini : Rec .C.E. , p . 184 .

1- تحقق الغرض الذي صدر الترخيص من أجله أو زواله :

تنطبق حالة الانتهاء هذه على التراخيص العينية أو الموضوعية، أي التي ترتبط بموضوع الترخيص الذي يعتبر أساس منحها. فبتنفيذ العمل أو إنجاز الشيء الذي صدر الترخيص من أجله وسُلمَ لطالبه من الطبيعي أن ينتهي أثر الترخيص لاختفاء موضوعه واستهلاكه وزواله⁽¹⁾.

2- انتهاء الترخيص لأسباب تتعلق بشخص المرخص له :

قد يتعلق الأمر هنا بأعمال إرادية أو بوقائع مادية تحدث للمرخص له، تؤدي إلى انتهاء الأثر القانوني للرخصة الممنوحة له⁽²⁾، والتي يمكن حصرها فيما يلي :

- وفاة المرخص له .

- التماطل و الإهمال و التنازل .

- تحقق الشرط الفاسخ .

ثانيا: أمثلة عن إنهاء الترخيص من النصوص القانونية و التطبيق:

يعتبر إنهاء الترخيص الإداري وسيلة قانونية تجسد لتطبيق مبدأ شرعية المخالفة الإدارية ، و بالتالي إعطاء بعض الأمثلة منه من خلال النصوص القانونية و القرارات المتضمنة لجزاءات إدارية في التطبيق الجزائري ، مثال على ذلك ما نصت عليه المادة 27 من الأمر 95-08⁽³⁾ المتعلق بمهنة المهندس و الخبير العقاري " دون المساس بالأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها ، يمكن أن ينطق بالشطب من جدول الهيئة في الحالات التالية :

- الخطاء المهنية المتكررة المتعلقة بالأعمال التقنية و التعريفات،

- التصرفات المقصودة و المكررة المخلة بقواعد شرف المهنة ،

- ممارسة المهنة خلال فترة التعليق ،

- العقوبات القضائية التي تتنافى مع ممارسة المهنة ."

(1) عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، (رسالة دكتوراة) جامعة بن عكنون ، الجزائر ، 2006/2005 ، ص 304.

(2) عزاوي عبد الرحمان ، المرجع نفسه ، ص 311.

(3) الأمر رقم 95-08 مؤرخ في أول رمضان عام 1415 الموافق أول فبراير سنة 1995، يتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري، الجريدة الرسمية عدد 20، سنة 1995.

الفرع الثاني : سحب الترخيص كجزاء إداري .

قد أقر المشرع حق الأفراد في إقامة مشاريعهم وتنميتها، فإنه بالمقابل يوازن بين مقتضيات هذا الحق والمصلحة العامة للدولة، فإذا كان من حق الشخص إقامة مشروعه وتنميته، واستعمال مختلف الوسائل لإنجاحه، فبالمقابل يجب عليه احترام حقوق الأفراد الآخرين أو المواطنين في العيش في بيئة سليمة ، و بالتالي حدد بعض الفقهاء الحالات التي يمكن فيها للإدارة سحب الترخيص في هذا المجال ، و تم حصرها في ما يلي:

- 1- إذا كان استمرار المشروع يؤدي إلى خطر يدهم النظام العام في أحد عناصره، إما بالصحة العمومية أو الأمن العام أو السكينة العمومية.
- 2- إذا لم يستوفي المشروع الشروط القانونية التي ألزم المشرع ضرورة توافرها.
- 3- إذا توقف العمل بالمشروع لأكثر من مدة معينة يحددها القانون.
- 4- إذا صدر حكم قضائي يقضي بغلق المشروع أو إزالته.

بما أن الأمثلة عن سحب الترخيص متعددة و متنوعة سنحاول التركيز على سحب الترخيص من قبل الهيئات الإدارية سواء كانت مستقلة أو تقليدية .

أولاً : أمثلة عن سحب الترخيص من قبل الهيئات الإدارية المستقلة:

بالعودة إلى القانون 03/2000⁽¹⁾ ، المتعلق بالقواعد العامة للبريد و الاتصالات السلكية و اللاسلكية ، حيث نصت المادة 35 منه على " ... إذا لم يمثل المتعامل للاعدادار و لا لشروط الرخصة ، يتخذ ضده الوزير المكلف للمواصلات السلكية و اللاسلكية ، و على نفقته بموجب قرار مسبب و باقتراح من سلطة الضبط ، إحدى العقوبتين الآتيتين :

- التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة أقصاها ثلاثين (30) يوماً.
- التعليق المؤقت لهذه الرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى ثلاثة (3) أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة "

و في حالة استمرار المتعامل في المخالفة فإنه يمكن اتخاذ قرار ضده يتمثل في السحب النهائي للرخصة في نفس الإطار و الظروف التي منحت إياه، و هو ما نصت عليه المادة

(1) قانون رقم 03-2000 المؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1421 هـ الموافق لـ 5 أوت 2000 ، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، الجريدة الرسمية ، عدد 48 لسنة 2000.

36 من نفس القانون " إذا لم يمتثل المتعامل عند انقضاء هذه الآجال ، يمكن ان يتخذ ضده قرار سحب نهائي للرخصة في نفس الأشكال التي اتبعت لمنحها " .

ومن تطبيقات سحب الترخيص أيضا ، ما نصت عليه المادة 83 من القانون رقم 14-05⁽¹⁾ المتضمن قانون المناجم حيث نصت على " يمكن للسلطة الإدارية المختصة ، زيادة على الحالات المنصوص عليها في المادة 125 أدناه ، أن تعلق الترخيص المنجمي أو تسحبه من صاحبه في الحالات التالية :

- عدم تقديم طلب تجديد الترخيص المنجمي كما هو منصوص عليه في المادة 82 أعلاه.

- مخالفة أحكام هذا القانون و نصوصه التطبيقية ، ... "

كما جاء في القانون رقم 12/05⁽²⁾ المتعلق بالمياه ، أنه في حالة عدم مراعاة صاحب رخصة أو إمتياز إستعمال الموارد المائية للشروط و الإلتزامات المنصوص عليها قانوناً، تلغى هذه الرخصة أو الإمتياز ، وهو ما نصت عليه المادة 87 كما يلي : " تلغى الرخصة أو امتياز استعمال الموارد المائية بدون تعويض ، بعد اعدار يوجه لصاحب الرخصة أو الامتياز ، في حالة عدم مراعاة الشروط و الإلتزامات المترتبة على أحكام هذا القانون و النصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه و كذا الرخصة ودفتر الشروط " .

وقد سبق للجنة المصرفية أن أصدرت عقوبات إدارية طعن فيها أمام مجلس الدولة حيث أصدرت قرار بتاريخ 2003/08/21 قامت من خلاله بسحب الاعتماد الممنوح للبنك التجاري كما حدث بالنسبة لبنك الخلفية حيث سحبت اللجنة منه الاعتماد بموجب القرار المؤرخ في 2003/05/29 تحت رقم 2003/03 وطعن في السحب أمام مجلس الدولة الذي قضى بعدم قبول الطعن شكلاً⁽³⁾.

(1) قانون رقم 14-05 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 24 فبراير سنة 2014 ، المتضمن قانون المناجم ، الجريدة الرسمية عدد 18 ، لسنة 2014 ،

(2) القانون رقم 05-12 المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق لـ 04 غشت سنة 2005 و المتعلق بالمياه، المعدل و المتمم بالأمر رقم 09-02 المؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق لـ 22 يوليو سنة 2009 ، الجريدة الرسمية عدد 60 ، سنة 2005.

(3) قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 018296 الصادر بتاريخ 2006/01/04 بين عبد المومن خليفة و اللجنة البنكية .

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

وترتيباً على ما سبق ذكره نجد أن اللجان الإدارية المستقلة لها سلطات واسعة في مجال سحب التراخيص خاصة على الأشخاص المعنوية التي تخل بالتزاماتها فهل للسلطات الإدارية التقليدية نفس الصلاحيات.

ثانياً : إجراءات السحب الإداري التي تتبعها السلطات الإدارية :

تتم إجراءات السحب من خلال تحرير محضر بالمخالفة من قبل العون المؤهل قانوناً والمنصوص عليه في المادة 130 من القانون رقم 09-03 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها و الذي تم ذكره سابقاً ، الذي يبلغ دون تأخير إلى وكيل الجمهورية ونسخة منه تبلغ إلى الوالي وذلك بنص المادة 137.

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي 381/04 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق و بالتحديد من المادة 279 إلى 285 و التي جاءت تحت عنوان تعليق رخصة السياقة و إلغائها و منع تسليمها و سحبها الفوري حيث تنص المادة 279 منه على انه يمكن للوالي أن يصدر حالة معينة مخالفة التعليق المؤقت لرخصة السياقة أو منع تسليمها و ذلك بعد اخذ رأي لجنة خاصة تسمى لجنة تعليق رخصة السياقة و تدعى في صلب النص اللجنة و تنشأ هذه اللجنة بقرار من الوالي حيث تنص المادة 280 تنشأ اللجنة بقرار من الوالي المختص إقليمياً و يرأسها ممثله (1).

من خلال ما سبق يلاحظ ان سحب الترخيص جزاء غير محدد ، بل امتد إلى قوانين متفرقة منها قانون رقم 11-04 (2) المؤرخ في 17 فيفري 2011 الذي يحدد قواعد تنظيم نشاط الترقية العقارية ، الذي نصت المادة 64 منه على إمكانية السحب المؤقت أو النهائي للاعتماد الذي تحصل عليه المرقي العقاري كعقوبة إدارية بقولها " يمكن أن يتعرض المرقي العقاري إلى العقوبات الإدارية الآتية:

(1) للمزيد من المعلومات و بالتفصيل ارجع إلى المادة 66 من الأمر 03/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها .

(2) قانون رقم 11-04 المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1432 هـ الموافق لـ 17 فبراير 2011 ، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية ، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2011 .

-السحب المؤقت للاعتماد لمدة لا تتجاوز 6 أشهر:

*في حالة تقصير المرقى العقاري على التنفيذ الجزئي و غير المبرر للالتزاماته تجاه المقتنين.

*في حالة عدم احترام المرقى العقاري لقواعد أخلاقيات المهنة.

*في حالة تقصير المرقى العقاري في التزاماته، كما هي محددة بموجب أحكام هذا القانون و النصوص المتخذة لتطبيقه.

-السحب النهائي للاعتماد:

*في حالة عدم استيفاء المرقى العقاري الشروط التي مكنته من الحصول على الاعتماد.

المطلب الثاني : الغلق الإداري .

أضيفت حالة الغلق الإداري بنص صريح للاستثناءات الواردة على ضابط عدم اعتراض تنفيذ القرارات الإدارية ، بموجب تعديل قانون الإجراءات المدنية، الذي تم بموجب القانون رقم 01-05 المؤرخ في 22/05/2001.

حيث منح المشرع الجهة الإدارية المعنية بالنشاط، الحق في غلق المنشأة التي تخالف القانون غلقا إداريا، دون انتظار المحاكمة الجزائية إن وجدت ، و يصدر بذلك قرارا بالغلق . و بالتالي فان غلق المنشأة ينصب في جانبه الأكبر على تقييد أو منع المخالف في استغلال المنشأة التي يملكها ، أو يستأجرها لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها . و حتى يتضح معنى الغلق الإداري نتطرق إلى تعريفه و خصائصه و كذا تطبيقاته.

الفرع الأول : تعريف الغلق الإداري و خصائصه .

أولا - تعريفه : هو ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار صلاحياتها القانونية، و الذي بموجبه تعمد إلى غلق محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو وقف تسيير بصفة مؤقتة أو نهائية، ابتغاء عقاب صاحبه أو حمله للامتثال لأحكام القانون، أو حماية النظام العام⁽¹⁾، حيث يتخذ قرار الغلق الإداري شكل الجزاء الإداري أي يكون بمثابة عقوبة إدارية لصاحب المحل عما ارتكبه من مخالفات.

(1) محمد الصالح بن أحمد خزار، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري،

رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002 ، ص 150 .

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

و كذلك من اجل حمل صاحب المحل على احترام المقتضيات القانونية أو الشروط الضرورية لممارسة نشاطه بذات المحل. فالغلق الإداري للمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري بمختلف أنواعه، إجراء أبحاثه عدة نصوص للسلطة الإدارية، منها على سبيل المثال: المرسوم رقم 76-34 المؤرخ في 1976/02/20 المتعلق بالعمارات الخطرة و الغير صحية أو المزعجة المتخذة تطبيقا للأمر 76-04 المؤرخ في 1976/02/20 المتعلق بالقواعد المطبقة في ميدان الأمن من الحريق و الفجع في المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور ، و إحداث لجنة للحماية المدنية ، و الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة⁽¹⁾.

ثانيا - خصائصه : يتميز الغلق الإداري بالخصائص التالية:

1- يكون بقرار إداري مستوف لكل الشروط القانونية صادر عن من خوله القانون ذلك كالوزير (في المادة 75 من قانون المنافسة رقم 95-06 المؤرخ في 1995/01/25) ، أو الوالي (المادة 35 من المرسوم رقم 76-34 المؤرخ في 1976/06/20 المتعلق بالعمارات الخطرة و الغير صحية و المزعجة).

2- غلق المحل لا يقصد به وضع الأختام فقط، فحتى وقف تسيير نشاط المحل يقصد به الغلق، فمثلا المادة 35 من المرسوم 34-56 المشار إليه سابقا نصت على أن الإجراء الذي يتخذه الوالي بعد الإنذار هو وقف تسيير المحل، و إذا لم يمتثل صاحب المحل جاز للوالي أن يأمر بوضع الأختام وغلق المحل بصور مادية.

3- يقتصر الغلق على المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني وعليه لا ينصب الغلق على المحل السكني.

الفرع الثاني: تطبيقات الغلق الإداري.

لقد اهتم المشرع الجزائري بمسألة تنظيم المحلات والمؤسسات الموجهة أساسا للأفراد والتي تزودهم بما يحتاجونه من أساسيات الحياة، لذا نجده قد تشدد مع كل من يخالف شروط النظافة والأمن في محله أو مؤسسته، بالعودة إلى المادة 31 من القانون 04-08 المتعلق بشروط

(1) أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، رسالة ماجستير، كلية

الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012 ، ص 83 .

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

ممارسة الأنشطة التجارية الذي تم ذكره سابقا نجدها تنص على: "يقوم الأعوان المؤهلون المذكورين في المادة 30 أعلاه بغلق محل كل شخص طبيعي أو اعتباري يمارس نشاطا قارا دون التسجيل في المركز الوطني للسجل التجاري إلى غاية تسوية مرتكب الجريمة لوضعيته".

نفس المبدأ جاء في القانون 04-02 المعدل المتمم المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية وفق المادة 46 حيث نجدها تقضي بإمكانية اتخاذ قرار بالغلق المؤقت الذي لا يتجاوز 30 يوما ، و ذلك من طرف والي الولاية ، و بناءا على اقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة ، و هذا في حالة مخالفة بعض الأحكام الواردة في نفس القانون .

نشير أيضا إلى ما جاءت به المادة 31 من القانون 04-08 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية ، حيث تنص فقرتها الأولى على أن إجراء الغلق كعقوبة تتخذ ضد الأشخاص الاعتبارية أو طبيعية الذين يمارسون أنشطة تجارية دون التسجيل في السجل التجاري ، و ذلك إلى غاية تسوية وضعيتهم اتجاه القانون .

إضافة إلى القرار الصادر عن مجلس الدولة تحت المفهوم التالي : يمكن للوالي الأمر بغلق إداري لمخمرة أو مطعم لمدة لا تتعدى ستة (6) أشهر ، إما اثر مخالفة القوانين و القواعد المتعلقة بهذه المؤسسات ، و إما لغرض الحفاظ على النظام العام و صحة السكان و حفاظا على الآداب العامة ، وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائرية في هذا القرار المتعلق بغلق المحلات إداريا في القضية القائمة بين والي ولاية الجزائر والسادة (ب م ، م ر ، ش ج ، ل م ، ش ع) إذ قرر المجلس أن والي ولاية الجزائر باتخاذ المقرر المؤرخ في 2000/06/06 استند إلى أحكام الأمر 75-41 المؤرخ في 1975/06/17 المتعلق باستغلال المشروبات الكحولية (1) .

(1) قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 006195 بتاريخ 2002/09/23 ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 03 لعام 2003 ، ص 96 ، 97.

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

أما فيما يخص معايينه المخالفات السابقة الذكر فإنها تتم من قبل الأعوان المؤهلون قانونا والذين جاء ذكرهم في المادة 49 من القانون 04-02 المعدل و حصرتهم في :
* ضابط وأعوان الشرطة القضائية.

* المستخدمون المنتمون إلى الأسلاك الخاصة بالمراقبة التابعون للإدارة المكلفة بالتجارة.
* أعوان التابعون لمصالح الإدارة الجبائية.

* أعوان الإدارة المكلفة بالتجارة المرتبون في الصف 14.

و ضمنا لنزاهتهم في أدائهم لمهمتهم ألزمهم القانون تأدية اليمين ، وحفاظا على سلامة إجراءات ألزمهم القانون الكشف عن هويتهم أثناء قيامهم بالمعانية وأي معارضة من البائع أو تعطيل لمهامهم تجعله تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في المادة 53 و 54، عندما يثبت الأعوان المؤهلون قانونا المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون تبلغ محاضر المخالفات إلى المدير الولائي المكلف بالتجارة ،وبناء على هذا التقرير يقوم الوالي المختص إقليميا أن يتخذ قرار الغلق الإداري لمدة 60 يوما وينشر قرار الغلق الإداري في مجلة القرارات الإدارية الصادرة عن الولاية ، في حالة العود تضاعف العقوبة لتصل إلى حد الغلق النهائي ، هذا المبدأ أكدته المادة 146⁽¹⁾ من قانون الإجراءات الجبائية لسنة 2010 التي تنص " يتخذ قرار الغلق المؤقت من طرف المدير المكلف بالمؤسسات الكبرى و مدير الضرائب بالولاية، كل حسب مجال اختصاصه، بناء على تقرير يقدم من طرف المحاسب المتابع. ولا يمكن أن تتجاوز مدة الغلق ستة (06) أشهر.

و يبلغ قرار الغلق من طرف عون المتابعة الموكل قانونا أو المحضر القضائي".
وتضيف نفس المادة أن قرار الغلق من طرف عون المتابعة الموكل قانونيا والمحضر القضائي وينص قانون الإجراءات الجبائية على أن قرار الغلق يكون نتيجة لعدم تسديد المخالف للمستحقات الضريبية.

(1) المادة : 146 معدلة بموجب المادة 39 من قانون المالية لسنة 2006.

حيث تنص المادة 145 على: "... غير أن قرار الغلق المؤقت ... يجب أن يسبقه وجوب إخطار يمكن تبليغه بعد يوم كامل من تاريخ استحقاق الضريبة".

وما ينبغي الإشارة إليه أن قرار الغلق الإداري حتى يكون صحيحا يجب أن يكون مرتبطا بتحصيل الضريبة وليس بدين مدني وهو ما أكد مجلس الدولة الجزائري عندما ألغى قرار الغلق إداري الصادر عنه في القضية رقم 011010 بتاريخ 2003/11/18 لعيب تجاوز السلطة ذلك بأنه يخص تحصيل دين مدني لصالح بلدية سكيكدة المؤجرة بواسطة قابض البلدية وليس دين ضريبي⁽¹⁾.

وبالتالي فإن قرار الوالي لم يحترم القانون، ويعتبر قرار الغلق الإداري للمحل قرار إداري يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري حيث تنص الفقرة 04 منه المادة 145 من قانون الإجراءات الجبائية على انه يجوز الطعن في القرار الصادر بالغلق بواسطة عريضة مقدمة إلى رئيس المحكمة الإدارية المختص إقليميا إلا أن هذا الطعن لا يوقف تنفيذ قرار الغلق.

و على سبيل المقارنة ، نجد القانون الفرنسي من خلال المادة 62 من قانون تداول الخمر يسمح للمحافظ أو وزير الداخلية باتخاذ قرار غلق المحلات لمدة لا تزيد على ستة أشهر ، حال مخالفة تلك المحلات لأحكام القانون ، و المادة 629 فقرة 02 من قانون الصحة العامة لكل مندوب الجمهورية أو وزير الداخلية بغلق المنشآت التي تقع بها بعض الجرائم المتعلقة بالجواهر المخدرة ، لمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر⁽²⁾.

نشأ خلاف حول الطبيعة القانونية للغلق الإداري ، فيما كان يعد عقوبة إدارية خالصة أو هو مجرد تدبير تحفظي ، إذ أن الرأي القائل بان غلق المنشأة له طبيعة خاصة تجمع بين خصائص كل من العقوبة الإدارية و التدبير التحفظي ، فان غلق المنشأة تغلب عليه طبيعة التدبير الاحترازي ، إلا انه فرض في حالات عديدة و هو يحمل في مضمونه معنى العقاب⁽³⁾.

(1) مجلة مجلس الدولة العدد 5 سنة 2004 ، ص 189 . حيث أن الغلق الإداري المؤقت كإجراء من إجراءات التحصيل متى كان الدين طابع ضريبي حسب المادة 139 من قانون الضرائب ، ولما كان الدين محل النزاع مدني فإن قرار مديرية الضرائب كان معيبا بعيب تجاوز السلطة.

(2) لمزيد من المعلومات انظر : محمد جمال عثمان جبريل ، الترخيص الإداري - دراسة مقارنة - ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1992 ، ص 431.

(3) د/محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 143.

المطلب الثالث: قرار الهدم و الإزالة.

نقول الهدم و الإزالة لما بينهما من اختلاف من الناحية القانونية في النظم المقارنة، حتى وإن كان المشرع الجزائري قد استعمل مصطلح الهدم للتعبير عنهما معا على نحو ما سيأتي لاحقا، حيث انه ذلك الإجراء الذي تتخذ السلطة الإدارية المختصة كإجراء ردي في حق صاحب البناء المخالف، بعد تحرير محضر بضبط حالة مخالفة و برغم الأمر الصادر إلى المخالف بتوقيفها إلا انه استمر في أعمال البناء و بالتالي يتخذ ضده إجراء تحطيم البناء المخالف لأحكام قانون البناء⁽¹⁾.

لا يجوز قانونا لأي شخص البدء في إنجاز بناء دون الحصول على رخصة البناء حيث تنص المادة 52 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير⁽²⁾ المعدل و المتمم على " إن مباشرة أي إنجاز لبنانية جديدة أو ترميم بناية قديمة أو هدم.... تخضع إلى ضرورة الحصول على رخصة البناء " .

يتضح من خلال نص المادة أعلاه أن الحصول على رخصة البناء يعد إجراء شكلي و ضروري قبل القيام بأي أشغال البناء وأن أي فرد يشرع في بناء دون رخصة بناء يعد مقترف لمخالفة إدارية يترتب عليها جزاء إداري صادر من الجهات المختصة يتمثل في أشد الحالات في قرار الهدم . وقبل التطرق إلى قرار الهدم نلفت انتباه القارئ إلى انه في المادة المذكورة أعلاه إلى أن الهدم المقصود فيها هو ليس جزاء بل هو عبارة عن رخصة يطلبها المعني بغيه هدم كل أو جزء من البناء تصدره في شكل قرار إداري . فما المقصود برخصة الهدم وكيف عرفها المشرع الجزائري وما يميزها عن قرار الهدم الصادر في صورة جزاء إداري ؟.

للإجابة على هذه الجزئية ، نشير إلى أن المشرع الجزائري استعمل مصطلح "الهدم" لنقض البناء الآيل للسقوط ، أو للانتهاء لأسباب أمنية ، حفاظا على سلامة الأفراد و المارة و المجاورين للبناء المهدد بالانهيار و السقوط⁽³⁾.

(1) عزوي عبد الرحمان ، رسالة الدكتوراه المشار إليها سابقا ، ص 699 .

(2) القانون 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، الجريدة الرسمية عدد 52 ، سنة 1990.

(3) عزوي عبد الرحمان ، الرسالة نفسها ، ص 700 .

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

حيث انه و في نفس الوقت لم يتطرق المشرع إلى تعريف رخصة الهدم لذا كان لزاما علينا الرجوع إلى التعريفات الفقهية لتحديد مفهومها.

الفرع الأول : تعريف رخصة الهدم .

هناك تعريف قدمه الدكتور عزري الزين حيث عرف رخصة الهدم على أنها : "هي القرار الإداري الصادر عن جهة المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزائياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف" (1).

و بالتالي فهو إجراء ضبطي ، يهدف إلى حماية النظام العام ، أو حتى استجابة لطلب صاحب المبنى ، أو البناء لأغراض تقنية ، أو تجارية ، أو عملية بهدف إعادة تهيئة عقار ، و تخصيصه لهدف ، أو نشاط آخر .

و القاعدة أن يصدر بالهدم قرار إداري خاص، هو قرار "رخصة الهدم" بطلب من مالك المبنى طبقاً لأحكام المادة 60 و ما بعدها من القانون 90-29 ، و خاصة أحكام المادتين 61 و 75 من المرسوم التنفيذي رقم 91-176 (2).

استنتجا لما سبق يتضح لنا جلياً أن رخصة الهدم ليست جزءاً إدارياً و لا تدخل في نطاق موضوعنا، على اعتبار أنها رخصة يطلبها المعني أو وكيله أو مؤسسة عمومية مخصص لها البناء بموجب عقد إداري بغية إزالة بناء آيل للسقوط ، وبالتالي فهي لا تشكل أي نوع من أنواع الجزاء أما فيها يخص قرار الهدم في نطاق بحثنا كجزاء إداري فستأوله فيها يلي:

(1) د/عزري الزين ، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها ، الطبعة الأولى ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2005، ص 09 و ما بعدها.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ 1991/05/25 يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة، و شهادة التقسيم و رخصة البناء، و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليمها، الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 1991، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 7 يناير 2006، الجريدة الرسمية عدد 1 لسنة 2006.

الفرع الثاني : قرار الهدم كجزاء إداري .

تنص المادة 79 مكرر من القانون 04-05⁽¹⁾ المعدل و المتمم بالقانون 08-15 على ما يلي : " يمنع الشروع في أشغال البناء دون رخصة ...، " من خلال هذا النص يتضح أن مخالفة إجراء الحصول على رخصة البناء ستؤدي بالفرد إلى الوقوع تحت طائلة مخالفة القانون، وبالتالي يتعرض للعقاب المتمثل أساسا في هدم البناء بالعودة إلى نص المادة السابقة نجدها تحدد لنا الأشخاص المخولون قانونا لمعاينة المخالفات في مال البناء حيث تنص علاوة على ضباط الشرطة القضائية المنصوص عليها في التشريع المعمول به يخول للبحث ومعاينة المخالفات لأحكام هذا القانون كل من:

*مفتش التعمير.

*أعوان البلدية المكلفين بالتعمير.

*موظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية.

كما أجازت المادة 76 مكرر الفقرة 01 استعانة هؤلاء الأعوان العموميين بالقوة العمومية في حالة تعرضهم للعرقلة في تأدية مهامهم من قبل الأفراد ، وهذا من أجل الحفاظ على سلامتهم بعد أيام الأعوان المؤهلين قانونا بمعاينة المخالفات التي تدخل في نطاق اختصاصهم ، يقومون بتحرير محضر يثبتون فيه هذه الحالات والذي يجب أن يتضمن بالتدقيق وقائع المخالفة المرتكبة وكذا التصريحات التي يدلي بها المخالف ويوقع في المحضر كل من العون المؤهل قانون ومخالف ، وفي حالة امتناع هذا الأخيرة عن التوقيع يسجل ذلك في المحضر ، أما فيها يخص حجية هذا المحضر فقد نصت المادة 76 مكرر فقرة 02 على انه " في كل الحالات يبقى المحضر صحيحا إلى حين إثبات العكس " ، وبالتالي فهي صحيحة وملزمة قانونا إلى حين تقديم وثائق تنقضها أو يطعن فيها بالتزوير .

فيما يخص قرار الهدم فانه طبقا للفقرة 04 من نفس المادة نجدها تنص على انه عندما ينجز البناء دون رخصة يتعين على العون المؤهل قانونا تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى

(1) القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05 و المعدل و المتمم بالقانون 08-15 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، الجريدة الرسمية عدد 52 ، لسنة 1990.

الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة وفعاليتها

رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى 72 ساعة في هذه الحالة يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدية قرار هدم البناء في أجل 8 أيام ابتداء من تاريخ استلام محضر واثبات المخالفة ، وعند انتهاء هذه المدة يصدر قرار الهدم من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوالي حسب الحالة قرار الهدم والذي ينفذ من قبل مصالح البلدية وبالإستعانة بالقوة العمومية في أجل أقصاه 30 يوما.

من خلال ما سبق يتضح لنا جليا الفرق بين قرار الهدم كجزاء أداري والذي يصدره أساسا من حق الشخص الذي شرع في انجاز البناء دون رخصة ورخصة الهدم التي يلجأ إليها المعني لإزالة مباني آيلة للسقوط.

حيث أن مصطلح **الإزالة** هو مصطلح قانوني يعني نقض المبنى أو البناء وإزالته ومحوه من النسيج العمراني كليا أو جزئياً كما هو الشأن بالنسبة للهدم، ولكن هذه المرة لأسباب قانونية ومادية أو موضوعية مختلفة ، تتمثل خاصة في إقامة المبنى وتشبيده بالمخالفة لأحكام قانون البناء ومواصفات رخصة البناء الممنوحة.

و يصدر قرار الإزالة من حيث كونه قرارا إداريا تنفيذيا من الجهة الإدارية المختصة باعتباره إجراء ردعيا أو زجريا يحمل في ثناياه طابع العقاب لا الوقاية، وهذا بعد استنفاد الإجراءات الوقائية الأخرى المتمثلة خاصة في أمر وقف تنفيذ الأعمال المخالفة لقانون ورخصة البناء، وكذلك الأمر بتصحيحها وتحقيق مطابقتها للقانون إن كانت قد أنجزت جزئيا أو شرع في إنجازها على النحو السابق بيانه أعلاه. وقد يتجاوز الإجراء الردعي في هذا المجال صفة وطبيعة القرار الإداري إلى الإجراء الردعي القضائي الجنائي.

و أخيرا يجد المتصفح للنصوص القانونية السابقة الذكر ، المتعلقة بالجزاءات الإدارية العامة ، أن المشرع الجزائري حاول تحديد المخالفات و كذا العقوبات التي توقع عليها ، و التالي السلطة المختصة بتوقيعها ، فضلا عن الآثار المترتبة على ذلك ، ما جعلنا اللجوء إلى بعض الآراء الفقهية حول هذه المسألة من الأمر الضروري.

تكمن فعالية الجزاءات الإدارية العامة كونها إحدى البدائل للعقوبة الجنائية ، من خلال التأثير على الرادة لدى المخالف حتى لا يعود هو أو غيره إلى ارتكاب المخافة ، و ذلك بوسيلة الحرمان المالي أو تقييد بعض الحقوق ، دون العقوبة الجنائية المتمثلة أساسا في الحبس .

الفصل الثاني

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة.

في إطار توقيع الجزاءات الإدارية العامة ، من طرف السلطات الإدارية ، يمكن لهذه السلطات أن تتحرف في فرضها لهذه الجزاءات ، مما يؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم ، و بالتالي فإن القانون فرض عدة شروط قانونية تضمن الاستعمال الحسن لهذه الجزاءات و كذا فعاليتها شأنها في ذلك شأن الجزاءات الجنائية (1) .

حيث أن هذه الشروط ، قد تكون قواعد إجرائية أو شكلية أو موضوعية ، إلا أنه ينبغي الإشارة إلى أن ممارسة هذه السلطة أو هذا الاختصاص ، يجب أن يكون في إطار من الصحة وعدم المساس بحقوق وحرية الأفراد سواء كانت هذه الجزاءات ، توقع من قبل الهيئات الإدارية العامة " الإدارة التقليدية " أو من قبل الهيئات الإدارية المستقلة و هذا ما يؤدي إلى إضفاء الفعالية هذه الجزاءات الإدارية .

و السؤال هنا يتمثل في معرفة ، ما هي حدود و نطاق سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية لتكون أكثر فعالية و نجاعة على الأشخاص المخالفين ؟

للإجابة على هذا التساؤل سنتطرق خلال هذا الفصل إلى تحديد أهم الشروط القانونية الواجب مراعاتها ، من قبل الإدارة أثناء القيام بإصدار أو توقيع الجزاءات الإدارية حتى تكون هذه الجزاءات ذات فعالية على الأشخاص المخالفة للالتزامات القانونية ، وهذا من خلال تقسيم الفصل إلى مبحثين :

- المبحث الأول :الشروط الإجرائية والشكلية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة.
- المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة .

(1) الشروط التي هي موضوع هذه الدراسة تخص فقط الجزاءات الإدارية العامة بالمفهوم الموضح من خلال ما سبق من هذا البحث ، أي دون الجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة في إطار الوظيفة العامة ، و العقود الإدارية .

المبحث الأول: الشروط الإجرائية والشكلية لتوقيع الجزاءات الإدارية.

يتسم الجزاء الإداري بالطابع الردعي ، أي أن غايته العقاب على التقصير في أداء التزام ، و خاصيتها أنها قرارات فردية إدارية ، ما يجعل الإدارة ملزمة باحترام النصوص القانونية و القواعد المنظمة لمثل هذه الأعمال ، فالشروط القانونية هي أن توقع العقوبة الإدارية بناء على إجراءات معينة تحددها النصوص القانونية والتنظيمية ، سواء بالنسبة للعون المؤهل قانونا بتحرير المخالفة الإدارية أو من خلال استطلاع رأي جهة معينة قبل إصدار الجزاء ، إضافة إلى تسبب القرارات الإدارية المتضمنة للجزاء الإداري ، وهي التي تعد شرط شكلي لصحة و فعالية القرارات الإدارية ، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال ما يلي :

المطلب الأول: الإجراءات القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية .

لا توجد في الحقيقة إجراءات موحدة في نطاق الجزاءات الإدارية ، لكن هناك مجموعة من القواعد التي تسطر هذه المرحلة سواء القواعد التي وردت في النصوص التشريعية أو التنظيمية أو المستمدة من القضاء الدستوري والإداري ، أو بالمقارنة مع الشروط الإجرائية المعتمدة في المادة الجزائية ، رغم أن الجزاءات التي توقعها الإدارة العامة لا يمكن أن تكون سالبة للحرية إلا أنّ الشروط الإجرائية يجب تطبيقها على الردع الإداري لقسوته ، بما أن الإجراء في مجال العقوبة الإدارية يعتبر محاولة للتوفيق بين أمرين الفاعلية والضمان ويتمثلان في:

- فعالية قيام الإدارة بوظيفتها التنفيذية المنوط بها قانونيا⁽¹⁾.

- ضمان عدم تعسفها في مواجهة الأفراد.

حيث انه و من خلال هذا المطلب سنحاول التطرق إلى هذه الشروط الإجرائية وكيف ألزم المشرع الجزائري الإدارة على احترامها و إلا كان قرارها عرضة للإبطال.

(1) د/محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 169.

الفرع الأول : ضبط المخالفات الإدارية من قبل العون المؤهل .

وفقا للنصوص القانونية والتنظيمية في هذا المجال فإنه يجب ضبط المخالفة الإدارية من قبل العون المكلف قانون و ذلك في حدود اختصاصه ، حيث انه و بالرجوع إلى بعض الجزاءات المالية التي تم التطرق لها في الفصل الأول نجد أن النصوص القانونية المختلفة تنص على وجوب تحرير المخالفات الإدارية من طرف الموظف، مثلا على ذلك الأمر رقم 03-09 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها ، حيث نصت المادة 92 منه على " في حالة ارتكاب مخالفات يعاينها قانونا الأعوان المؤهلون ، ... "

كذلك بالنسبة للقانون رقم 02-04 (المعدل و المتمم) ،المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، حيث نصت المادة 49 منه ينص على " في إطار تطبيق هذا القانون ، يؤهل للقيام بالتحقيقات و معاينة مخالفات أحكامه ، الموظفون الآتي ذكرهم :

- ضباط و أعوان الشرطة القضائية المنصوص عليهم في قانون الإجراءات الجزائية ،
- المستخدمون المنتمون إلى الأسلاك الخاصة بالمراقبة التابعون للإدارة المكلفة بالتجارة،
- الأعوان المعنيون التابعون لمصالح الإدارة الجبائية ،
- أعوان الإدارة المكلفة بالتجارة المرتبون في الصنف 14 على الأقل المعنيون لهذا الغرض ."

كذلك بالنسبة للقانون رقم 08-04 (المعدل و المتمم) المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة الإدارية حيث حدد المادة 30 منه الأفراد أو الموظفون المؤهلون قانونا للقيام بتحرير المخالفات الإدارية و الغرامات المناسبة لها.

إضافة إلى وجود أمثلة عديدة عن الدور الرقابي الذي تمارسه الهيئات الإدارية بواسطة أعوانها قانونا بهدف ضمان مشروعية و فعالية الجزاءات الإدارية ، حيث نجد على سبيل المثال المرسوم التنفيذي 150-04⁽¹⁾ الصادر بتاريخ 19 ماي 2004 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بشرطة المناجم ، حيث حدد المهام الإدارية لهذا السك المهني في المادة 04 منه :

(1) لمزيد من المعلومات، النص منشور في الجريدة الرسمية عدد 32 لسنة 2004 حيث جاء في المواد من 02 إلى 10 تحديد طبيعة مهمة شرطة المناجم.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

" يتولى المهندسون المكلفون بشرطة المناجم تحت سلطة الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية وفقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما ، أداء الصلاحيات المنصوص عليها أدناه :

- المراقبة الإدارية و التقنية المتعلقة بممارسة النشاط المنجمي، ..."

و في نفس السياق نصت المادة 73 من القانون 90-29 (المعدل و المتمم) المتعلق بالتهيئة و التعمير على : " يمكن الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي و كذلك الأعوان المحلفين المفوضين في كل وقت زيارة البنايات الجاري تشييدها و إجراء التحقيقات التي يعتبرونها مفيدة و طلب إبلاغهم في كل وقت بالمستندات التقنية المتعلقة بالبناء " ، و بالتالي أي مخالفة (البناء بدون رخصة) تثبت رغم هذه المعاينة ، ترتب توقيع جزاء إداري يتمثل في قرار الهدم المشار إليه سابقا .

كما نجد أيضا في مجال إنشاء و استغلال المنشآت الرياضية جاءت المادة 14 من المرسوم التنفيذي 91-416 المؤرخ في : 1991/11/02 المحدد لشروط إحداث المنشآت الرياضية و استغلالها⁽¹⁾.

بأن تخضع كل مؤسسة للرقابة و التفتيش التي يجريها مفتشوا الرياضة و مفتشوا الصحة الحماية المدنية ، حيث جاءت المادة 15 من نفس المرسوم لتحديد الجزاءات الإدارية التي يتعرض لها صاحب المنشأة ، مقابل كل تقصير في تطبيق الأحكام الواردة في هذا المرسوم ، و المتعلق بالمقاييس التقنية للاستغلال و بشروط النظافة و الأمن و الأخلاق الرياضية ، وهي عقوبات تتراوح بين الإنذار الكتابي ، و توقيف المنشأة لمدة 6 أشهر و في حالة عدم التزامه للشروط السابقة و بعد الغلق المؤقت يمكن أن يتحول إلى غلق نهائي⁽²⁾ .

ترتيبا على ما سبق ، يتضح أن الجزاء الإداري يوقع من طرف العون المكلف قانونا ، حيث أن هذا الجزاء تصدره الإدارة بناء على عدة إجراءات ، و في حالة عدم احترام هذه الإجراءات يصبح القرار الصادر عن الإدارة معيبا .

(1) النص كامل في الجريدة الرسمية . العدد 54 لسنة 1991.

(2) لمزيد من التفصيل في هذه الجزاءات الإدارية أنظر المادة 15 الفقرة 1 و 2 و 3 من المرسوم التنفيذي 91/416 المؤرخ في 1991/11/02 المحدد لشروط أحداث المنشآت الرياضية و استغلالها.

الفرع الثاني : إخطار صاحب الشأن و احترام حقوقه في الدفاع .

إن الإدارة ملزمة بإخبار المخالف بأوجه المخالفة التي ارتكبها ، و إعطائه مهلة للعدول عنها، و ذلك من خلال إنذار ترسله إلى محل إقامته أو عمله، تبين فيه بوضوح نيتها في توقيع العقوبة المقررة عن تلك المخالفة، في حالة عدم إمتثاله، و تصويبه للأوضاع بما يتفق مع أحكام القانون في خلال المدة الممنوحة، و ذلك تفاديا لاصطدام الإدارة بالمخالف، و ما ينتج عنه من أثر غير مرغوب فيه.

حيث انه تبطل العقوبة إذا وقعت دون إخطار على النحو السابق، أو وقعت بإخطار على محل إقامة قديم للمخالف رغم سبق إبلاغه للإدارة بتغييره، حيث يقوم ذلك مقام عدم الإخطار، مما يؤدي إلى بطلان قرار الجزاء لافتقاده لإجراء جوهري، و قد يكتفي المشرع بالزام الإدارة بإخطار الجهة المنسوب إليها مخالفات قبل توقيع العقوبة الإدارية لها تاركا لجهة الإدارة سلطة تقدير مهلة للمخالف لإزالة أسباب المخالفة⁽¹⁾.

حرصت كافة القوانين على ضرورة احترام مبدأ الإخطار و الحق في الدفاع و هو ما أكده القضاء في العديد من أحكامه ، لان هذا الحق أصبح ضمانا جوهرية ليس على المستوى الجنائي و التأديبي فقط ، بل بالنسبة للجزاءات الإدارية العامة أيضا⁽²⁾.

في إطار القانون المقارن ، و بالذات التشريع الفرنسي ،حيث أقر المجلس الدستوري الفرنسي القيمة الدستورية لهذا المبدأ باعتباره واحدا من المبادئ الواجب توفيرها عند توقيع أي جزاء ، وهو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي بقوله : "من المبادئ المعترف بها في قوانين الجمهورية أنه لا يمكن اتخاذ عقوبة إلا في ظل احترام مبدأ الشرعية ومبدأ ضرورة العقوبة ومبدأ عدم رجعية القانون الجنائي الأسوأ للمتهم ، ومبدأ كفالة حقوق الدفاع ، مبدأ المواجهة ، هذه المبادئ تتعلق بالعقوبات التي يختص القضاء الجنائي بتوقيعها فحسب، وإنما تمتد لتشمل كل جزاء له طبيعة ردية حتى لو استند المشرع اتخاذه إلى سلطة غير قضائية" وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيدة GRAVIER Veuve TREMPIE ضد محافظ محافظة Seine ، عندما قام المحافظ بسحب ترخيص كشك بيع الصحف والمجلات الخاص بها بحجة

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص 37، 38 .

(2) د/ محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 178.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

مخالفة شروط الترخيص ودون أن يمكن السيدة المذكورة من الدفاع عن نفسها وقضى المجلس بما يلي: "نظرا لجسامة الجزاء ما كان يمكن اتخاذ مثله دون تمكين السيدة GRAVIER Veuve TREMPIE من مناقشة الطعون المنسوبة إليها كما أنها لم تستدعي مقدما لبيان أوجه دفاعها لها الحق في التمسك بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب تجاوز السلطة ما يجعله باطلا ليس له أي فعالية".

و بعد قرار مجلس الدولة أعلاه، تبنت القوانين الفرنسية هذا المبدأ و أصبح بذلك مبدأ دستوريا ثابتا، إذ يمكن في نفس السياق الإشارة إلى قراري المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخين على التوالي في 1976/12/02 و 1989/01/19 اللذان قضى كلاهما بأنه: " لا يمكن فرض أي عقوبة إلا إذا أبدى المتمتع بالرخصة الملاحظات المتعلقة بالأفعال المنسوبة إليه و الاطلاع على الملف المتابع بموجبه " ، مع تأكيد المجلس الدستوري الفرنسي على ضرورة الموازنة في الإجراءات بين الأطراف⁽¹⁾.

أما فيما يخص التشريع الجزائري نجده ينص على ضرورة احترام حقوق الدفاع التي لا يمكن تجسيدها إلا من خلال تمكين المخاطب بالأعمال الإدارية مع مناقشة أوجه وأسباب اتخاذها ضده، عن طريق إخطاره بها ، سواء بموجب نصوص عامة أو خاصة . بالرجوع إلى المادة 39 من دستور 1996⁽²⁾ (المعدل و المتمم)، و التي جاء نصها كالآتي: " الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعيات عن الحقوق الأساسية للإنسان و عن الحريات الفردية و الجماعية مضمون "

مثلا سحب ترخيص القيادة كما ذكرنا أنه ينبغي حينما يحرر العون المؤهل قانونا محضر المخالفة أن يعلم السائق بالمخالفة المنسوبة إليه وبعدها تقوم الجهة المختصة بإرساله برسالة إلى الولاية وترسل نسخة إلى وكيل الجمهورية، وتقوم الولاية باستدعاء اللجنة المعنية وهي لجنة تعليق رخصة القيادة التي تقوم بتوجيه استدعاء للمعني للمثول أمامها، وعند حضوره يقوم المقرر باللجنة بإعلام المعني بالمخالفة التي اقترنها وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل النطق

(1) تم الإشارة إلى القرارين من طرف:

Gerard Cornu, Vocabulaire juridique, presses universitaire de france, Paris, sd, p744 .

(2) الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

بالجزاء الإداري، أي جزء إداري متعلق بسحب رخصة القيادة لا يحترم هذا الإجراء الجوهري، يعد باطلاً من الناحية القانونية ويجوز الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء المختص. ترتباً على ما سبق يتضح لنا أن مبدأ إخطار صاحب الشأن و احترام حقوقه في الدفاع يعد من بين الشروط الأساسية الممنوحة للأفراد لما لها من تأثير على اقتناع المخالف بحجم الجزاء الإداري الموقع عليه من عدمه.

الفرع الثالث : الهيئات المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة .

قبل أن يوقع الجزاء الإداري العام لا بد أن تعهد الإدارة بتلك المهمة إلى الشخص أو اللجنة المختصة بذلك قانوناً، لتتولى الإجراءات بشأنه حتى إذا صدر الجزاء لا يلحقه عيب عدم الاختصاص، و هذا نزولاً على مبدأ شخصية الاختصاص الذي يعني أن المشرع إذا عهد لأي جهة إدارية باختصاص معين، فإنه يجب عليها أن تزاوله بنفسها و لا يمكنها النزول عنه أو تفويضه إلى غيرها إلا إذا رخص لها القانون بذلك⁽¹⁾ .

و بالتالي و كما سبق وأشرنا أن توقيع الجزاءات الإدارية لا بد أن يكون من قبل هيئة إدارية مختصة سواء كانت هذه الهيئة إدارية عامة أو كانت عبارة عن هيئة إدارية مستقلة.

أولاً : الهيئات الإدارية العامة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية.

لسلامة و فعالية قرارات الإدارة المتضمنة جزاءات إدارية لا بد أن توقع هذه الجزاءات من قبل لجنة إدارية عامة ، ما يفرض على الجهة الإدارية المختصة أمرين ضروريين، أحدهما أن تتولى الإدارة اتخاذ الجزاء بنفسها، و هو ما يعبر عنه بذاتية الاختصاص، و الآخر ألا تفوض الاختصاص باتخاذها إلى جهة أخرى بمقتضى القانون، و هو ما يطلق عليه فكرة تفويض الاختصاص.

1- ذاتية الاختصاص في توقيع الجزاءات الإدارية :

وفقاً للقواعد العامة ينبغي ألا يصدر الجزاء الإداري إلا من قبل المختص بذلك قانوناً ، و موضوعياً و مكانياً و زمانياً، و تطبيقاً لذلك قرر المجلس الأعلى بصحة قرار غلق محل تجاري لبيع المشروبات الكحولية أثناء تناول الوجبات الغذائية لغير المسلمين الصادر عن

(1) أ.د/سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري -دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 1992، ص

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

رئيس الدائرة بصفته ممثلاً للوالي وفي إطار الصلاحيات المخولة له للمحافظة على الصحة العمومية وسلامة أخلاق المواطنين الشباب، لكون صاحب المحل أخل بالتزامه و هو الامتناع عن بيع تلك المشروبات للمسلمين باعتبار أن هذا ممنوع منعا باتا من الإدارة التي منحت الرخصة⁽¹⁾.

و ذاتية أو شخصية الاختصاص في توقيع الجزاءات الإدارية ترسم حدود لا يجوز لمن له صلاحية اتخاذ الجزاء تجاوزها، و أولها ألا يكون له أن يتخذ جزاء يكون من اختصاص جهة أخرى، و يستوي في ذلك أن تكون هذه الأخيرة عليا أو دنيا.

2- تفويض الاختصاص في توقيع الجزاءات الإدارية :

يزداد في مجال الجزاءات الإدارية هذا التفويض، و ذلك بكل ما يقتضيه لتحقيق ضمانات أفضل للمخالف ، و بالتالي إذا كان يترتب على ذاتية الاختصاص في توقيع الجزاءات الإدارية أنه لا يجوز لغير من حدده المشرع أن يمارسه، فإن هذا الأصل يرد عليه استثناء تستوجب اعتبارات عملية أشهر من أن نقيم عليها دليلاً يتمثل في تفويض هذا الاختصاص إلى شخص أو جهة آخر⁽²⁾.

حيث انه لا بد أن يتصف المفوض إليه بالحيدة و الموضوعية فيما تم تفويضه من اختصاصات، و ذلك إعمالاً لتماثل في الصفات بين المفوض و المفوض إليه، و إن تخلف تلك الصفة في المفوض إليه يجعل التفويض باطلاً و يسم الجزاء بعدم المشروعية هذا من جهة ، و من جهة أخرى لا يجوز للمفوض إليه اتخاذ جزاء غير المقرر للأصيل، لأن هذا الأخير ينقل بمقتضى التفويض بعضاً من اختصاصاته فكيف يمكن من خلاله أن ينقل لهذا الأخير ما ليس من اختصاصه.

في الأخير ، لا بد من التزام المفوض إليه بالقيود و الإجراءات التي حددها المفوض لتوقيع الجزاء الإداري ، حيث أنه إذا صدر الجزاء دون مراعاة ذلك ، كان القرار معيباً لاختلاله بأحد الإجراءات الجوهرية ، و بالتالي عدم صحة الجزاء ما يؤدي غالى عدم فعاليته .

(1) أ/ سايس جمال ، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري ، الجزء الأول ، منشورات كليك ، الجزائر ، الطبعة الأولى ، 2013 ، ص 104 .

(2) أ/ سايس جمال ، المرجع نفسه ، ص 296 .

ثانيا : الهيئات الإدارية المستقلة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية .

بدأ ظهور الهيئات الإدارية المستقلة في البلدان الغربية حيث أن المعروف في الولايات المتحدة الأمريكية تسميتها بالوكالات المستقلة ، أو لجان الضبط المستقلة ، و يرجع ظهورها إلى محاولة تطوير الاختصاص المهني ، إما في فرنسا يرجع ظهورها إلى ضرورة الوضع باسم المنفعة العامة ، ما يعوض انسحاب الدولة و منحها مهام جديدة لا يمكن تخويلها إلى الإدارة التقليدية . في الجزائر يعود إنشاء الهيئات الإدارية المستقلة إلى تبنيها لاقتصاد السوق ، ما ألزمها تبني الأساليب المعروفة في تلك الأنظمة (مبدأ حرية التجارة و الصناعة) .

بعد تبني الجزائر لنظام اقتصاد السوق أصبح لزاما عليها حماية المنافسة الاقتصادية وضمانها في إطار حر و مشروع، وبغرض توفير جهاز متخصص في مراقبة السير الحسن والفعال للمنافسة في السوق وقمع الممارسات التي عرفها نصت المادة 09 من القانون رقم 08-12⁽¹⁾، المتعلق بالمنافسة على : "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة " تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي ، توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة .

يكون مقر مجلس المنافسة بالجزائر".

ترتيا على ما سبق ارتأينا أن نعرف مفهوم السلطة الإدارية المستقلة ومبررات اعتمادها في التشريع الجزائري وذلك على النحو التالي :

1- مفهوم الهيئات الإدارية المستقلة :

إن التحول من مفهوم الدولة المتدخلة إلى مفهوم الدولة الضابطة أصبح منتشرا في مختلف الأنظمة القانونية الدولية ، مما أدى إلى ظهور واستحداث هيئات ذات طابع خاص (سلطات إدارية مستقلة) .

إن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة فقهي المنشأ، يستعمل للدلالة على تلك الهيئات التي تتميز باستقلاليتها عن سلطة الدولة، وقد استخدم المشرع الفرنسي عند إنشائه للجنة الوطنية

(1) قانون رقم 08-12 ، المتعلق بالمنافسة ، مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 ، الموافق 25 يونيو سنة 2008 ، يعدل و يتم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003 ، الجريدة الرسمية عدد 36، لسنة 2008.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

للإعلام والحريات بمقتضى قانون 1978/01/06 حيث وصف هذه اللجنة بأنها سلطة إدارية مستقلة⁽¹⁾.

حيث انه يمكن تعريف الهيئات الإدارية المستقلة بأنها هيئات إدارية غير قضائية وغير خاضعة لسلطة الحكومة، أو أي تأثير خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصاديا وماليا وكذا ضمان احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة⁽²⁾.

2- مبررات اعتماد السلطات الإدارية المستقلة في التشريع الجزائري :

المشروع الجزائري لم يعتمد السلطات الإدارية المستقلة إلا من باب تقليد نظيره الفرنسي ، إلا انه و على غرار الأوضاع الاقتصادية التي عرفت الجزائر غداة انهيار أسعار البترول سنة 1986 إلى إعادة النظر مليا في النظام الاقتصادي القائم ، ومدى جدواه وهو ما ترجمته الإصلاحات التي قامت بها السلطات العمومية في المجالين الاقتصادي والمالي والتي تتوافق مع تغيير نمط الاقتصاد من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر. وكان من مقتضيات الدخول إلى اقتصاد السوق بروز مفهوم جديد لتنظيم المعاملات بين المتعاملين الاقتصاديين وتطبيقاتها ، التي تجلب بظهور هيئات إدارية جديدة تختلف في شكلها وعملها عن نمط التسيير الإداري التقليدي وهي السلطات الإدارية المستقلة ، هذه الأخيرة تغلغل نشاطها في العديد من المجالات. وعليه فإن السلطات الإدارية المستقلة مستمدة من النظام السياسي الغربي المبني على أساس السوق الحرة التنافسية.

وعلى وجود اليد الخفية التي تضبط سير السوق وعدم تدخل الدولة فيه خاصة استبعاد السلطات السياسية عن التدخل في النشاطات الاقتصادية تاركة مكانها لصالح الأعوان الاقتصاديين أنفسهم للمساهمة في إضفاء شرعية أكبر لنشاط الإدارة.

ترتيا على ما سبق سنحاول أن نقدم وفق تسلسل تاريخي أهم الهيئات الإدارية المستقلة التي ظهرت في النظام القانوني الجزائري.

(1)Chapus René, Droit administratif général, Montchrestien, Paris,1988 , p188 .

(2) عبد الهادي بن زيطة ، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة ، (مجلة الدراسات القانونية) ، العدد الأول ، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات الخدمات التعليمية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر ، جانفي 2008 ، ص13.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

لقد كان المجلس الأعلى للإعلام المنشأ بموجب القانون 90-07 المؤرخ في 1990/04/03

المتعلق بالإعلام الهيئة الأولى التي وصفت بالسلطة الإدارية المستقلة⁽¹⁾، و نذكر منها :

- مجلس النقض و القرض المنشأ بموجب القانون 90-10 المؤرخ في 1990/04/14
المتعلق بالنقض و القرض⁽²⁾ .

- المرصد الوطني لحقوق الإنسان المنشأ بموجب المرسوم الرئاسي 92-22 المؤرخ في
1992/02/22 و قد حل هذا المرصد و حلت محله اللجنة الاستشارية الوطنية لترقية حقوق
الإنسان⁽³⁾ .

- مجلس المنافسة المنشأ بمقتضى الأمر 95-06 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق
بالمنافسة و المعدل بالأمر 03-03 ، وقد عدل بالقانون 08-12 المؤرخ في 22 يونيو
2008.

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

- سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية والتي تأسست بموجب القانون رقم
03-2000⁽⁴⁾ المؤرخ في 2000/08/05 يحدد القواعد العامة بالبريد والمواصلات السلكية
واللاسلكية.

إن إنسحاب الدولة الجزائرية من النشاط الإقتصادي وتكريس مبدأ حرية الصناعة والتجارة ،
ومبدأ المنافسة الحرة كلها كانت عوامل تعبر عن إنتهاج الدولة لنظام إقتصاد السوق فبعدها قام
المشرع بإزالة صفة التجريم عن الممارسات المنافسة للمنافسة أصبح لزاما عليه أن ينشئ سلطة
تختص بضبط السوق وقمع الممارسات التي من شأنها عرقلة أو القضاء على المنافسة الحرة .

(1) ناصر لباد ، السلطات الإدارية المستقلة ، مجلة الإدارة ، المجلد 11 ، العدد 01 ، 2001 ، ص 09.

(2) ألغي هذا القانون بموجب الأمر 03-11 المؤرخ في 2003/03/25 المتعلق بالقرض و النقض ، الجريدة الرسمية رقم
52 لسنة 2003.

(3) بمقتضى المرسوم الرئاسي 01-71 المؤرخ في 2001/03/25 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق
الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية رقم 18 لسنة 2001 .

(4) القانون رقم 03-2000 ، المؤرخ في 05 أوت 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية
واللاسلكية ، الجريدة الرسمية ، العدد 48 الصادرة سنة 2000 .

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

أنشأ مجلس المنافسة ليحل محل السلطة التنفيذية في مجال الضبط الإقتصادي ويحل محل المحاكم الجنائية في الفصل في المنازعات التي تثيرها الممارسات المقيدة والمنافية للمنافسة الحرة ، وحتى يتمكن من القيام بهذه المهمة منح له المشرع مركزا متميزا كسلطة إدارية مستقلة وخول له صلاحيات خاصة تساعد في تحقيق الأهداف التي أنشأ من أجلها بفل حياد واستقلالية .

و بما أن موضوع بحثنا هو الجزاءات الإدارية و مدى فعاليتها ارتأينا التطرق مباشرة الى الجزاءات المقررة من طرف مجلس المنافسة كسلطة إدارية بعد التطرق إلى مظاهر الطابع الإداري لمجلس المنافسة .

3- مظاهر الطابع الإداري لمجلس المنافسة كنموذج .

يظهر الطابع الإداري لهذه الفئة القانونية من جانبين :

- **الجانب الموضوعي:** فإن نشاط هذه السلطات يهدف إلى تطبيق وتنفيذ القانون في نطاق اختصاصها النوعي الذي حدده لها القانون نفسه، وفي بعض الأحيان فإن يسمح لسلطة الضبط المستقلة بإعداد النظام الداخلي لها بنفسها وبناءا عليه فإن القرارات الصادرة عنها هي بدون شك قرارات إدارية، لكن هذا ما لا نجده في مجلس المنافسة والذي ينظم نظامه الداخلي مرسوم تنفيذي ، فقرارات السلطات الإدارية تختلف من حيث الشكل عن القرارات القضائية التي تصدر في صيغة خاصة، ومن حيث الموضوع فإن قرارات السلطة الإدارية المستقلة هي قرارات ملزمة للمخاطبين بها وهي واجبة النفاذ بمقتضى امتيازات السلطة العامة المعترف بها للسلطات الإدارية المستقلة.

- **جانب الرقابة القضائية على أعمال السلطة الإدارية المستقلة:** فهي رقابة مشروعة يختص بها القضاء الإداري ممثل في مجلس الدولة لكن نظرا للقضايا الخاصة التي يعالجها مجلس المنافسة عكس أغلب السلطات الإدارية المستقلة والتي تخضع قراراتها للقضاء الإداري فإن قرارات مجلس المنافسة تخضع للقاضي العادي في جزء من نشاطه والذي كان في الأصل تقليدا لما جاء به المشرع الفرنسي ليس إلا (1) .

(1) المادة 15 من القانون رقم 08-12 ، المتعلق بالمنافسة ، تعدل و تتم المادة 31 من الأمر رقم 03-03 .

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

ترتيباً على ما سبق يتضح لنا أن مجلس المنافسة يتمتع لمجموعة منه الخصائص تؤهله لكي يكون سلطة إدارية مستقلة وهي:

أ- خاصية السلطة :

باعتبار أن له سلطة فعلية في مجال اتخاذ القرارات الإدارية - فهو ليس هيئة استشارية - هذه السلطة كانت سابقاً من اختصاص السلطة التنفيذية (1) ، وعليه فإن فكرة السلطة تظهر من خلال تدخله في منع كل الإختلالات التي تعرقل السوق وحمايته من كل الأفعال المنافسة للمنافسة الحرة ، بواسطة سلطة القمع والعقاب التي منحت للمجلس والتي كانت في السابق من اختصاص السلطة القضائية.

ب- سلطة الضبط :

يتمتع كذلك مجلس المنافسة بسلطة ضمان الضبط الفعال للسوق من خلال استعمال أي وسيلة ملائمة ولو كانت قمعية من شأنها ضمان السير الحسن للمنافسة وترقيتها ، حيث تنص المادة 18 كل إجراء أيا كانت طبيعته الصادر عن أي هيئة عمومية يهدف بالخصوص إلى تدعيم وضمان توازن قوي للسوق وحرية المنافسة ورفع القيود التي بإمكانها عرقلت الدخول إليها وسيرها المرن وكذا السماح بالتوزيع الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف أعوانها.

ج- الطابع الإداري لمجلس المنافسة :

يعتبر مجلس المنافسة مؤسسة لها طابع إداري بعد أن وصفه القانون بذلك (... سلطة إدارية مستقلة...) وعليه فإن الأعمال الصادرة عنه تعتبر قرارات إدارية يجسد من خلالها اختصاص وامتياز السلطة العامة.

وعليه من المفروض أن تخضع المنازعات الناشئة عن تلك القرارات لاختصاص القاضي الإداري، غير أنه بالعودة إلى قانون المنافسة نجد أن القرارات التي يصدرها مجلس المنافسة والتي تثور منازعات يطعن فيها أحيانا أمام القضاء العادي، حيث تنص المادة 63 من قانون

(1) Zouaimia Rachid , Le conseil de la concurrence et régulation des marche en marche en droit algérien, édition Houma, Algérie , p 13.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

المنافسة (تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية) وأحيانا أخرى يطعن فيها أمام القضاء الإداري حيث تنص المادة 19 منه يمكن الطعن في قرار رفض **التجميع** ⁽¹⁾ أمام مجلس الدولة، ويمكن رد هذا التنوع في الاختصاص القضائي إلى تنوع أعمال وقرارات مجلس المنافسة، فإذا كان موضوع النزاع متعلق بالأمور المتعلقة بقواعد المنافسة الحرة عقد الاختصاص للقضاء العادي وإذا كان متعلقا بقرارات إدارية عقد الاختصاص للقاضي الإداري.

وبالرغم من هذا للتنوع إلا أننا نقول هذا أن الأخير (مجلس المنافسة) يتمتع بالطابع الإداري عموما هو ما جاء على لسان المشرع الجزائري بقوله بأنه هيئة إدارية مستقلة.

د-خاصية الاستقلالية :

يقصد بها من الناحية القانونية خضوعه للسلطة الرئاسية من عدمه، وما يلاحظ على مجلس المنافسة في هذا الشأن أنه قد مر بثلاث مراحل حيث اعتبره الأمر 95-06 سلطة إدارية مستقلة ثم تراجع في القانون 03-03 ⁽²⁾ واكتفى باعتباره سلطة إدارية تمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، إلا أنه ما لبث و أن تراجع عن هذا الموقف في قانون 08-12 واعتبره سلطة إدارية مستقلة ومن أهم آثار استقلالية مجلس المنافسة أن قراراته لا يجوز تعديلها أو استبدالها من سلطة إدارية أعلى منه ، أما مسألة إلحاقه بوزارة التجارة فبالرغم أنه أثار التساؤل حول مدى استقلالية إلا أن ذلك كان لأعراض خاصة بالميزانية وهو ما جاء في المادة 17 والتي تنص تسجيل ميزانية مجلس المنافسة ضمن أبواب وزارة التجارة وذلك طبقا للإجراءات التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

(1) يقصد بالتجميع ما جاء في المادة 15 من هذا القانون بقولها "يتم التجميع في مفهوم هذا الأمر":

-اندماج مؤسسات أو أكثر كانت مستقلة من قبل.

-حصل شخص أو عدة أشخاص طبيعيين لهم نفوذ علي مؤسسة على الأقل أو حصلت مؤسسة أو عدة مؤسسات على مراقبة مؤسسة أو عدة مؤسسات أو جزء منها بصفة مباشرة وغير مباشرة عن طريق أخذ أسهم في رأس المال أو على طريق شراء العناصر من أصول المؤسسة أو بموجب عقد أو بأي وسيلة أخرى.

-أنشئت مؤسسة الشركة تؤدي بصفة دائمة جميع وظائف المؤسسة الاقتصادية المستقلة.

(2) الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 ، المتعلق بالمنافسة ، ج ر، عدد 09 ، الصادر سنة 2003.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

ويختلف مجلس المنافسة الجزائري عن مجلس المنافسة الفرنسي من حيث التشكيلة حيث أن هذا الأخير يتكون من 16 عضوا يعينون لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد وهم 7 قضاة و 4 شخصيات يختارون لاختصاصهم الاقتصادي أو المنافسة أو الاستهلاك و5 أعضاء من المهنيين.

4- الجزاءات المالية المقررة من طرف مجلس المنافسة.

حيث انه و في حالة ما إذا أثبتت التحقيقات أن الأفعال و الوقائع التي أخطر بها مجلس المنافسة تشكل إحدى الممارسات المقيدة للمنافسة المنصوص عليها في المواد 06 ، 07 ، 10 ، 11 ، 12 من الأمر رقم 03-03 (المعدل و المتمم) ، المتعلق بالمنافسة يملك سلطة قمع هذه الممارسات بتوقيع جزاءات مالية ضد الأطراف المعنية بها .

حيث انه يتمتع مجلس المنافسة بصلاحيات ردية واسعة، حيث خصه قانون المنافسة بسلطة تسليط عقوبات مالية إذا ما رأى أن المخالفة قائمة، وتتراوح نسبة الغرامات التي يقرها مجلس المنافسة حسب طبيعة المخالفة (1) .

أ- الجزاءات المالية المقررة للممارسات المقيدة للمنافسة :

يقصد بالممارسات المقيدة للمنافسة كما هي معرفة في المادة 14 من القانون 03-03 : الأعمال و الاتفاقات غير الشرعية (المادة 06) التعسف الناتج عن وضعية هيمنة أو احتكار (المادة 07) إبرام عقد استثنائي لاحتكار التوزيع (المادة 10) التعسف في استغلال وضعية التبعية الاقتصادية (المادة 11) البيع بسعر أقل من سعر التكلفة (المادة 12).

يعاقب قانون المنافسة على الممارسات المقيدة للمنافسة بغرامة مالية لا تفوق 12 بمائة من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعفي الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات على أن لا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح ، و في حالة كون مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدد، فإن الغرامة المقرر له لا تتجاوز ستة ملايين (6.000.000) دينار، و إذا كانت السنوات

(1) د/ أحسن بوسفيحة ، الوجيز في القانون الجزائي الخاص (جرائم الفساد جرائم المال و الأعمال جرائم التزوير)، الجزء الثاني ، الطبعة العاشرة ، دار هومة ، الجزائر ، 2009 ، ص 227 .

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

المقفلة السالفة الذكر لا تختم كل منها مدة سنة، فان العقوبة تحسب على أساس قيمة رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال مدة النشاط المنجز (1) .
كما يعاقب قانون المنافسة كل شخص طبيعي ساهم شخصيا احتيالا في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة و في تنفيذها بغرامة قدرها مليوني دينار (2.000.000 دج) عن كل يوم تأخير (2) .

كما تم أيضا تقرير إجراء تخفيض العقوبة عن طريق تخفيض مبلغ الغرامة أو عدم الحكم بها على المؤسسات التي تعترف بالمخالفات المنسوبة إليها أثناء التحقيق في القضية أو عندما تتعهد هذه الأخيرة بعدم ارتكاب مثل هذه المخالفات غير أن هذا الإجراء لا يطبق في حالة العود مهما كانت طبيعة المخالفات المرتكبة (3) .

ب - الجزاءات المالية المقررة للتجميع غير المرخص به :

يعاقب قانون المنافسة على عمليات التجميع التي أنجزت بدون ترخيص منه بغرامة مالية يمكن أن تصل إلى نسبة 7 % من رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة ضد كل مؤسسة طرف في التجميع أو ضد المؤسسة التي تكونت من عمليات التجميع (4) .

حيث انه و بالرجوع إلى المادة 19 من الأمر 03/03 (المعدل و المتمم)، المتعلق بالمنافسة ، نجد انه يمكن لمجلس المنافسة أن يقبل التجميع وفق شروط من شأنها تخفيض آثاره على المنافسة ، كما يمكن أن يقترن التجميع في بعض الأحيان بالتزام المؤسسات المكونة له بتعهدات من شأنها تدارك مستوى معين من المنافسة و المحافظة عليه ، إما في حالة عدم احترام الشروط أو الالتزامات المقررة، يمكن لمجلس المنافسة إقرار عقوبة مالية يمكن إن تصل إلى نسبة 5 % من رقم الأعمال من غير الرسوم المحققة في الجزائر خلال مدة النشاط المنجز و هو ما نصت عليه المادة 60 من الأمر رقم 03-03 (المعدل و المتمم)، المتعلق بالمنافسة.

(1) المادة 26 من القانون رقم 12-08 ، المتعلق بالمنافسة ، المعدلة للمادة 56 من الأمر رقم 03-03.

(2) المادة 28 من القانون رقم 12-08، المتعلق بالمنافسة ، المعدلة للمادة 59 من الأمر رقم 03-03.

(3) المادة 60 من الأمر رقم 03-03 (المعدل و المتمم) ، المتعلق بالمنافسة .

(4) انظر المادة 62 ، من نفس الأمر .

المطلب الثاني : مراعاة الشروط الشكلية المقررة قانونا .

إن جهة الإدارة ملزمة على احترام الشروط الشكلية أثناء توقيعها للجزاءات الإدارية ، و من أهم هذه الشروط ، وجوب استشارة لجنة أو هيئة معينة ، إضافة إلى ضرورة تسبب الجزاءات الإدارية الصادرة عنها .

القاعدة العامة أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها ، إلا إذا ألزمها القانون بذلك ، و بما أن الجزاء الإداري هو في الأصل قرار إداري ، فهل الإدارة غير ملزمة بتسببها او ملزمة بذلك ؟ يمكن القول أن الإدارة خرجت عن نطاق هذه القاعدة ، حيث أن القانون ألزمها بتسبب الجزاءات التي تصدر عنها ، و ذلك لضمان صحة هذه الجزاءات و فعاليتها .
الفرع الأول: وجوب استشارة لجنة معينة.

اشتراط المشرع لصحة توقيع بعض العقوبات الإدارية العامة ، اخذ رأي لجنة أو جهة يحددها القانون ، و ذلك ضمانا لصواب و فعالية القرار الصادر بها ، لما تتمتع به تلك اللجنة من مقومات فنية لا يمتلكها مصدر القرار ، إضافة لاتصافها بالحياد الذي يفتقده من يملك سلة التقرير⁽¹⁾ .

و للإشارة نذكر مثلا ما جاء به المشرع من خلال المادة 39 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة ، حيث جاء نصها كالآتي : " عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة تتعلق بقطاع نشاط يدخل ضمن اختصاص سلطة الضبط ، فإن المجلس يرسل فورا نسخة من الملف إلى سلطة الضبط المعنية لإبداء الرأي في مدة أقصاها ثلاثون (30) يوما ..."⁽²⁾ .
و هذا الإجراء يعد مقصودا من المشرع، لان مجلس المنافسة يعد هيئة ضبط إداري ذات اختصاص عام غير متخصص.

و يمكن القول أن هناك هيئات إدارية عامة مستقلة كمجلس المنافسة، و هناك هيئات إدارية مستقلة قطاعية (مثل لجنة الإشراف على التأمينات، لجنة ضبط الكهرباء و الغاز، و سلطة ضبط النقل ...) ، أي لها مجال أو قطاع معين تبسط رقابتها ضمنه ، و هذا التوجه له ما

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص 31.

(2) المادة 39 من الأمر رقم 03-03 ، عدلت بموجب المادة 21 من القانون رقم 08-12 ، المتعلق بالمنافسة .

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

يبرره ، فهناك بعض أوجه النشاط التي تتميز بالطابع التقني أو الفني ، مما يطلب العلم بمجموع هذه المبادئ الفنية التي توجه قطاع النشاط (1) .

الفرع الثاني : تسبيب قرار الجزاء الإداري .

أولا : مفهوم تسبيب قرارات الجزاءات الإدارية.

يعني تسبيب الجزاء الإداري ذكر الإدارة في صلبه مبررات إصداره ليحتاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها عوقبوا إداريا(2).

و التسبيب لا يعني السبب ، حيث أن السبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة (أي التصرف القانوني ، أو العمل المادي الذي يشكل مخالفة إدارية في مفهوم القانون بكافة درجاته)، و التي تجعل الإدارة تتدخل وتصدر القرار الإداري أي أنه عنصر خارجي موضوعي وبالتالي فهو ركن فيه لا يقوم صحة القرار بدونه (3).

أما تسبيب القرار الإداري و المنصب على مبررات إصداره ولا يؤثر تخلفه على صحة القرار خاصة وأن القاعدة العامة أن الإدارة لا تلتزم بتسبيب قراراتها ، وهذا راجع إلي افتراض أن قرارات الإدارة تبني على سبب صحيح ومشروع وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك.

و بالتالي فان التسبيب يعد شرطا لصحة القرار الإداري ، بما يترتب على هذه التفرقة من آثار قانونية هامة .

حيث أن تسبيب (4) الإدارة لقراراتها يكشف عن مدى استقراءها واستخلاصها للنتيجة المترتبة عن قراراتها استخلاصا صحيحا و فعالا .

(1) أمام تعدد الهيئات الإدارية المستقلة بين العامة و القطاعية ، فانه من الحتمي الوقوع في مشكلة تنازع الاختصاص ، الذي قد يكون إما سلبيا و ايجابيا .

في الحقيقة حاول الباحث رشيد زوايمية اقتراح حلا لهذا الإشكال في مرجعه السابق، ص 150. و منه يمكن القول أن إجراء الاستشارة المسبق أو القبلي يمكننا من تقادي إشكالات تنازع الاختصاص الذي قد ينشأ بين هيئات إدارية مستقلة عامة و أخرى خاصة أو قطاعية .

(2) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص 44.

(3) وهو ما أكد مجلس الدولة الغرفة الرابعة بتاريخ 2000/01/31 في قضية والى مستغانم ضد المعية المسماة منتحي الحليب يتعلق الأمر بإصدار الوالي قرار بوقف نشاط جمعية منتجي الحليب الذي تم إلغاؤه من طرف قضاة الدرجة.

(4) عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2003 ، ص 487.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

إن المشرع الجزائري ، نص على ضرورة التسبب و ذلك من خلال النصوص المتفرقة التي تتضمن الجزاءات الإدارية العامة ، و من أمثلة هذه النصوص ، نذكر على سبيل المثال المادة 45 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة المشار إليه سابق ، والتي نصت على : "يتخذ مجلس المنافسة أو أمر معللة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعايينة المقيدة للمنافسة عندما تكون العرائض و الملفات المرفوعة إليه أو التي يبادر هو بها من اختصاصه ... " .

ثانيا : أهمية تسبب قرارات الجزاءات الإدارية.

- تكمن أهمية التسبب في انه يحتل مكانة خاصة في مجال الجزاءات الإدارية ، لان هذه الأخيرة تلحق الضرر بالأفراد المخاطبين بها بصورة حتمية ، و بالتالي اوجب على الإدارة تسبب جميع قراراتها الإدارية الفردية ، و التي هي ليست في صالح الأفراد.

- للتسبب أهمية من جهة الإدارة مصدرة القرار و من جهة الأفراد المخاطبين بالقرار ، حيث إن التسبب من جهة الإدارة يؤدي بها إلى دراسة قراراتها بشكل دقيق قبل إصدارها ، إما من جهة الأفراد المخاطبين فهو ضمانة جوهرية لمواجهة الإدارة .

- يمكن للقاضي الإداري أن يتحقق من مدى صواب الإدارة في إصدارها للجزاء الإداري ، و ذلك على أساس التسبب .

- بناء على تسبب الإدارة لقراراتها، يكون الجزاء الإداري ذا فعالية على الأفراد المخاطبين به.

- تظهر أهمية التسبب أيضا ، من خلال تحسين العلاقة بين الإدارة والجمهورية وعلى الأخص تلك التي تنطوي على الجزاء الإداري حيث يجب أن يكون التسبب وفقا للمادة 03 من هذا القانون مكتوبا ويحتوي على حيثيات قانونية وواقعية والتي تمثل أساس القرار و يؤدي انعدام التسبب إلى بطلان القرار ومن ثم عدم مشروعية العقوبة الإدارية و فعاليتها.

بالإضافة إلى العقوبة المقررة لها إضافة إلى وضوحه وتجديده حتى تتجلى منه المبررات التي لأجلها أقدمت الإدارة على إصدار القرار في عبارات واضحة ودقيقة.

المبحث الثاني : الشروط الموضوعية لتوقيع الجزاءات الإدارية.

عندما تقوم السلطات الإدارية بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة ، ذات الطبيعة العقابية ، تظهر ضرورة توافر الشروط الموضوعية التي من شأنها ضمان حقوق الأفراد و حرياتهم ، الأمر الذي يضمن الفعالية على هذه الجزاءات ، و ذلك من خلال احترام السلطات الإدارية أثناء قيامها بصلاحياتها لمقتضيات مبدأ شرعية و شخصية الجزاء الإداري إضافة إلى تناسبه مع المخالفة المقترفة و كذا عدم رجعيته وهو ما سنتناوله من خلال هذا المبحث في ثلاث مطالب رئيسية على النحو التالي:

المطلب الأول : احترام مقتضيات مبدأ الشرعية .

المطلب الثاني : وحدة و شخصية الجزاءات الإدارية العامة .

المطلب الثالث : عدم رجعية العقوبة الإدارية و مبدأ التناسب .

المطلب الأول : احترام مقتضيات مبدأ الشرعية .

لقد سبق الإشارة و نحن بصدد الحديث على تسبب القرار الإداري الذي يجب أن يأتي على ذكر النصوص القانونية الموجبة للجزاءات الإدارية العامة ، هو نفس الشيء بالنسبة لمبدأ شرعية الجزاءات الإدارية ، حيث انه لا يجوز للإدارة توقيع عقوبة لم يرد بشأنها نص قانوني . أن القاعدة العامة في نطاق العقوبات الجزائية هي لا جريمة و لا عقوبة بغير نص (1) ، لا يمكن التغاضي عنها بالنسبة للجرائم و العقوبات الإدارية .

و باعتبار أن هذه الأخيرة تمس حقوق الأفراد و تنقص من حرياتهم، الأمر الذي يستدعي إعطاء العقوبة أساسا قانونيا يجعلها مقبولة من الأفراد و يدعم الدور الرقابي للقانون كقاعدة عامة (2) .

ترتبا على ما سبق سنحاول التطرق في دراستنا لأهداف تطبيق مبدأ الشرعية في مجال الجزاءات الإدارية ، و كذا الالتزامات المترتبة عن مبدأ الشرعية .

(1) أنظر المادة 01 من قانون العقوبات الجزائري .

(2) د/محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق، ص25.

الفرع الأول : أهداف تطبيق مبدأ الشرعية في مجال الجزاءات الإدارية.

يهدف تطبيق هذا المبدأ في مجال الجزاءات الإدارية إلى :

- تأكيد التزام السلطات الإدارية فيما تصدره من قرارات بالقانون، بما يمثله ذلك من سياق حصين لحماية حقوق الأفراد و حرياتهم .

- توضيح مشروعية الجزاء الإداري من خلال عدم إقدام الإدارة على اتخاذه، إلا بناء على نص قانوني باعتباره إجراء مقيد لحرية المواطنين.

- يحدد مبدأ الشرعية في حكمه للجزاء الإداري بعنصرين ، يمثل أولهما قاعدة ضابطة لمحلله ، فلا يمكن وفقا لمقتضاه أن يتقرر الجزاء إلا بناء على نص ، و هو ما يطلق عليه مبدأ شرعية الجزاءات الإدارية .

أما ثانيهما فإنه يحكم شرعية السبب المبرر لاتخاذه، أي المخالفة القانونية المقترفة وفقا للوصف الوارد في النص المؤتم ، و هو ما يمكن أن يطلق عليه مبدأ شرعية المخالفة الإدارية⁽¹⁾ .

الفرع الثاني : الالتزامات المترتبة عن مبدأ الشرعية .

كما سبق شرحه أن شرعية الجزاءات الإدارية العامة تعني أن الإدارة لا يمكن أن توقعها ما لم يكن منصوصا عليها في قانون أو لائحة، و يترتب على هذا التزامات تقع على عاتق المشرع من ناحية و على الإدارة موقعة الجزاء من ناحية أخرى.

أولا :الالتزامات التي تقع على المشرع :

يجب على المشرع سواء كان السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بتحديد الجزاءات الإدارية العامة، أو السلطة التنفيذية و عندما تحدد الجزاءات بناء على تفويض تشريعي، أن تحدد الجزاء بصورة واضحة بعيدة عن أي غموض حتى يكون الأفراد على علم بحجم الجزاء الذي سيوقع عليهم إن ارتكبوا المخالفة الإدارية العامة، و حتى تتمكن الإدارة من تطبيقه تطبيقا صحيحا بعيد عن تأويل و تحريف⁽²⁾ .

(1) د / محمد باهي أبو يونس ، المرجع السابق ، ص 38 .

(2) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي ، مرجع سابق ، ص 358.

ثانيا :الالتزامات التي تقع على الإدارة :

تقضي قاعدة لا جزاء إداري عام بدون نص ألا توقع الإدارة جزاء لم يرخص لها المشرع بتوقيعه⁽¹⁾، كما لا يجوز لها أن توقع جزاء غير الجزاء المنصوص عليه و إلا وقعت في مخالفة مبدأ لا جزاء إداري عام بغير نص، و بالتالي مخالفة الدستور الذي نص على أنه لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم.

المطلب الثاني : وحدة و شخصية الجزاءات الإدارية العامة .

إن احترام الإدارة لمبدأ الشرعية ، يترتب عليه ظهور نتائج تتمثل بالأحرى في ضمانات الإدارية العامة ، و وحدة الجزاءات الإدارية العامة ، وهو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول : شخصية الجزاءات الإدارية العامة .

يعني هذا المبدأ أن من يرتكب مخالفة لأحد القواعد القانونية ، عليه أن يتحمل العقاب المقرر لتلك المخالفة بمفرده ، كما انه لا يمكن معاقبة الشخص إلا عن الأفعال التي ارتكبها ، وبالتالي لا يعاقب عن فعل لم يرتكبه ويسرى هذا المبدأ الدستوري على كافة الجزاءات وليس فقط على الجزاءات الإدارية العامة فقط ، ذلك لما يشكله من ضمانات حقيقية لحقوق وحرىات الأفراد فهو أحد المبادئ التي تحكم الجزاءات الإدارية أيا كانت الجهة التي توقعها .

و الملاحظ أن تلك القاعدة ذات أثر نسبي سواء في النظام الإداري أو الجنائي و ذلك لأن العقوبات في كل من النظامين أيا كانت ترتب آثار غير مباشرة على أسرة مرتكب المخالفة⁽²⁾ .

يتصل مبدأ شخصية الجزاء الإداري بالشخص المستحق سواء كان فاعلا، أو مساهما في اقترافها، و يفرض هذا المبدأ مقتضيات العدالة المجردة التي تأبى أن يتحمل وزر فعل من لم يأتها، أو يشارك في إتيانها⁽³⁾ .

حيث انه إذا كان مبدأ شخصية العقوبة يسري كأصل عام في نطاق المسؤولية الجنائية فإن نطاق سريانه يمتد أيضا ليشمل العقوبة الإدارية لإتحاد غايتها من ردع عام ، وذلك بوصفه

(1) Chapus René, droit administratif général , op .cit , p 1054 .

(2) د/علي حسن علي عبد المجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007 ، ص 61 .

(3) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، مرجع سابق ، ص 68.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

من مبادئ النظام العقابي العامة والتي بحكم تطبيقها وحدة الطبقية بين نظامي العقاب الجنائي والإداري لأن أساسيهما هو القيام بفعل أو الامتناع عنه حين يشكل ذلك خطأ محل عقاب. و في إطار القانون الفرنسي ، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بعدم دستورية القانون الصادر في 1974/10/23 و المتعلق بتنظيم ملكية الصحف في فرنسا بدعوى أن النص قد حلا من تحديد الشخص الذي تطبق عليه العقوبة وبالتالي يمكن قد انتهك مبدأ شخصية العقوبة وخرق مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات (1).

وعليه يمكننا القول بأن مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة يتسم بالعينية حيث يؤدي مخالفته لها إلى بطلان القرار الصادر بالعقوبة لفقدانه ركن السبب المبرر لإصداره ، وعليه لا يجوز المساءلة في مجال العقابي إلا في مواجهة شخص مخالف وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في 18 فيفري 1954 ، حيث أكد على احترام مبدأ شخصية العقوبة الإدارية حين قضى بعدم جواز إصدار قرار بغلق صيدلية لمخالفة أحد العاملين بها للقانون طالما لم يثبت تقصير الصيدلي في رقابته وإشرافه ، يعود أساس ذلك هو الخطأ الشخصي لصاحب العمل وتقصيره في الرقابة وإشراف على التابع فهو هنا يسأل عن مخالفة سلبية يتمثل ركنها المادي في الإمتناع عن الرقابة في حين يقوم ركنها المعنوي في العمد أن كان اصد ذلك أو الخطأ إذا ما ثبت انعدام القصد في إهماله.

الفرع الثاني : وحدة الجزاءات الإدارية العامة .

تعني هذه الضمانة، عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين على نفس المخالفة الواحدة، و مرد ذلك، إن الإدارة استنفدت ولايتها العقابية بتوقيعها للجزاء الأول، بالإضافة إلى أن الجزاء الثاني يفقد غايته الردعية، حيث حققها الجزاء الأول الموقع على ذات المخالفة (2) .

(1) د / خليفة سالم الجهمي ،الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة و الجريمة في مجال التأديب ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2009 ، ص 51.

(2) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 2003 ، ص 61.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

ذهب من الفقه إلى اعتبار عدم احترام وحدة الجزاء الإداري خطورة أشد خطرا من الإنحراف في استعمال السلطة حيث أن ثنائية الجزاء تفرض ازدواجها في الخطأ ، أما إذا كانت هذه الثنائية تحدث تجاه خطأ واحد فإن ذلك يمثل وصول سلطة الردع إلى أوج طابعها التسلطي. هناك بعض الإستثناءات التي ترد على مبدأ وحدة الجزاءات الإدارية العامة وتتمثل أساسا في:

أولا : عدم تعارض الجزاء مع مبدأ الوحدة⁽¹⁾ .

المقصود بالعقوبة المحظورة تكرارها عن فعل واحد هي العقوبة التي قررها المشرع لمواجهة المخالفة بصفة أساسية وعليه يجوز اقتران الجزاء الإداري الأصلي بأخر تبعي أو تكميلي عن نفس المخالفة كأن تقترن عقوبة هدم بناء لا انعدام رخصة البناء بعقوبة إدارية أخرى كالهدم على نفقة المخالف ، إذ لا يعقل أن يعاقب الشخص أكثر من مرة عن ذات الفعل في ظل نظام قانوني واحد⁽²⁾.

ثانيا: استمرار المخالفة.

إذا لم يرتدع المخالف عن الاستمرار في تصرفه الغير مشروع بالرغم من الجزاء الموقع عليه جاز للإدارة توقيع عقوبة أشد ، باعتبار أن العقوبة الأولى لم تحقق أهدافها في دفعه عن العدول عن الاستمرار في مخالفته⁽³⁾ ، ولا يعد ذلك تعددا عقابيا حيث يعد الاستمرار في العمل الغير مشروع عود من المخالف يرتب جزاء جديدا أكثر شدة ، ويخضع تقدير الإدارة في استمرار المخالفة والجزاء الجديد لرقابة القضاء فإذا ثبت لديه انعدامه كان الجزاء الموقع بدعوى استمرار السلوك المخالف ناقضا لسنده وبالتالي يكون باطلا لانعدام السبب.

(1) نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة

محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، 2012/2011 ، ص 149 .

(2) د/خليفة سالم الجهمي ، مرجع سابق، ص 59 .

(3) نسيغة فيصل ، نفس المرجع ، ص 150.

المطلب الثالث : عدم رجعية الجزاءات الإدارية و مبدأ التناسب.

يعد هذا المبدأ من المبادئ العامة للقانون التي لا يجوز الخروج عليها إلا بنص قانوني ، استنادا في ذلك إلى نص المادة 02 من القانون المدني : " لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل و لا يكون له اثر رجعي " ، حيث انه كل من الجزاءات الإدارية و الجنائية تشترك في هذا المبدأ ، كما نص المشرع في قانون العقوبات في المادة 02 منه على : " لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه اقل شدة " .

ترتبيا على ما سبق اتضح أن الاتجاه القضائي يخضع كل من الجزاء الجنائي و الجزاء الإداري لذات المبادئ و الأصول باعتبارهما يندرجان تحت إطار فكرة واحدة و هي فكرة الردع، و تجمعها نظرية منفردة هي نظرية العقاب، فان مبدأ رجعية القانون الأصلح يسري أيضا على الجزاءات الإدارية باعتبارها أصلا لا يقتصر على النصوص الجنائية البحتة فقط، بل ينصرف إلى كل نص عقابي حتى و لو ورد في إطار غير جنائي (1).

حيث انه و في هذا الإطار لا بد من احترام قاعدة تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة الإدارية، و قاعدة عدم رجعية العقوبة الإدارية، و ذلك يكون على النحو التالي:

الفرع الأول : تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة الإدارية .

إن الإدارة هي التي تتفرد بتحديد الجزاءات الإدارية العامة على المخالف ، حيث انه و من حيث تناسب هذه الجزاءات مع المخالفة فان السلطة المعنية بتوقيع الجزاء ملزمة على أن تتخذ ما يكون على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة المخالفة الإدارية و أثارها.

و تقدير خطورة الذنب الإداري أمر يستنتج من طبيعته، و ظروف ارتكابه، و مدى إضراره بالمصلحة العامة، و تأثيره السلبي على الجهاز الإداري أثناء أدائه لمهامه.

ولا يعني عدم التناسب الإفراط في الشدة فقط إنما يشمل الإسراف في التساهل الغير مبرر مع المخالف، بحيث لا يردعه الجزاء الأمر الذي يغريه على معاودة المخالفة(2) .

وهو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 28 جويلية 1989 حين

(1) د /محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 235.

(2) د / محمد باهي ابو يونس ، مرجع سابق ، ص 114.

قضى " لا يقتصر تطبيق مبدأ التناسب على الجزاءات الجنائية و إنما يمتد تطبيقه إلى كل جزاء يتسم بصفة الردع، حتى لو عهد بسلطة توقيعه إلى جهة غير قضائية".

أما في إطار التشريع الجزائري، نجد المشرع الجزائري قيد الإدارة عند توقيعها للجزاء الإداري بمبدأ التناسب بين الجزاء الصادر عنها و المخالفة الإدارية، و هو بمثابة ضمانات أساسية لعدم تعسف الإدارة في مواجهة الأفراد، و كذا إعطاء الجزاء الراداري فعالية في ردع المخالفين للقواعد القانونية.

الفرع الثاني: عدم رجعية الجزاء الإداري.

يقوم إقرار هذا المبدأ على ثلاثة أسس تتمثل في احترام المراكز القانونية الذاتية، استقرار المعاملات، و احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان⁽¹⁾.

تمت الإشارة سابقا أن العقوبة الإدارية مع العقوبة الجنائية تشتركان في الطبيعة الردعية ما يجعلها تخضع للقواعد العامة في النظام العقابي، ومن أهمها عدم الرجعية والذي بمقتضاه لا يسري الجزاء على ما اكتمل من وقائع ابل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها حيث أنها لم تفن مجرمة من ابل هذا النفاذ وحتى لا يفاجأ الشخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة إدارية عن فعل كان مباحا حال إتيانه له⁽²⁾.

قد حرص مجلس الدولة الفرنسي على تبرير سريان مبدأ عدم الرجعية على الجزاء الإداري، في قراره الصادر في 1982/03/02، باعتباره أصلا لا يقتصر على النصوص الجنائية فحسب و إنما ينصرف إلى كل نص عقابي حتى لو حدد في إطار غير جنائي حتى الجزاءات الإدارية⁽³⁾.

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

(1) مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضمانات رقابته القضائية بين الفعالية و الضمان، الانجلو المصرية، مصر، 1976، ص 561.

(2) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص 81.

(3) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق ص 82.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

و ترد على هذا المبدأ استثناءات تجعل القانون الجديد بمقتضاها يمتد إلى الماضي ليحكم مخالفات وقعت في ظل القانون القديم، و قد يرجع ذلك لطبيعة المخالفة أو لكون القانون الجديد أصلح للمخالف من القانون القديم.

أولاً: رجعية القانون الجديد استناداً لطبيعة المخالفة.

تتعدد مراحل سلوك المخالف في المخالفات الإدارية ، تسمى بالجرائم المتعاقبة و هي تشكل في مجموعها جريمة تأديبية واحدة، و إن كانت تتم على مراحل متتابعة كل منها يشكل في ذاته مخالفة، فإذا بدأ ارتكاب تلك الجريمة في ظل قانون قديم وامتدت م ارحلها حتى أظلمها قانون جديد، فتسرى عليها أحكام هذا القانون الجديد، وينطبق الحكم ذاته على المخالفات الإدارية المستمرة ، فهي سلوك آثم يمتد ولكن لفترة زمنية غير معلومة، تبدأ من تاريخ سريان قانون معين و تستمر حتى نفاذ قانون جديد، و لهذا فإنها تخضع لهذا الأخير، رغم أن استمراريتها قد بدأت قبل العمل به، و ما ذلك إلا لكونها قائمة بعد نفاذه⁽¹⁾، وينطبق ذلك على الشخص الذي يقيم بناء بدون ترخيص في ظل قانون قديم يطبق عليه القانون الجديد، و لو كان قد شدد الجزاء طالما استمرت هذه المخالفة قائمة وقت نفاذه و يثبت الاستمرار في ارتكاب المخالفة هنا ببقاء العقار المخالف قائماً.

ثانياً : رجعية الجزاء الإداري الأصلح للمخالف.

إذا كان رفض رجعية العقوبة الإدارية هو بمثابة ضمانه لصالح المخالف و إذا كانت تلك الضمانة مستقاة من القانون الجنائي، فإنه يمكننا القول أن علة عدم الرجعية تكون منفية إذا ما كانت العقوبة المقررة للمخالفة في القانون الجديد أخف وطأة من تلك المقررة في القانون القديم، الذي ارتكبت في ظل المخالفة، الأمر الذي يجوز معه إقرار رجعية العقوبة ما دامت أصلح للمتهم، و هذا هو المعمول به في مجال العقوبات الجنائية و ينسحب بالتبعية على العقوبات الإدارية⁽²⁾ .

(1) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 358 .

(2) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة (تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري) ، دار الكتاب الحديث ، 2008 ، ص 82 ، 83.

الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

و في الأخير نستنتج ، أن المشرع ألزم الإدارة على احترام الشروط القانونية المقررة ، حين قيامها بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة على الأشخاص المخالفين ، و ذلك حفاظا على حقوق الأفراد و عدم الإنقاص من حرياتهم ، في نفس الوقت تكون هذه الشروط قد أضفت الفعالية على الجزاءات الإدارية العامة في مواجهة الأفراد .

خاتمة

خاتمة :

ختاما لما سبق ، و بعد إعطائنا نظرة عامة عن الجزاءات الإدارية العامة الممنوح حق توقيعها للإدارة ، إذ يعد حقا قانونيا محضا ، و بالتالي فان ذلك لا يتعارض مع أي مبدأ قانوني أو دستوري ، و تطبيقا لما استقر عليه الفقهاء أن الجزاءات الإدارية العامة لن تكون بديلة عن العقوبة الجنائية و إنما جاءت لتطبق إلى جنبها ، فالردع الإداري يعمل جنبا إلى جنب مع الردع الجنائي لمواجهة كل خرق للقوانين أو اللوائح ، فملا يستحق أن يواجه بعقاب جنائي يواجه بعقاب إداري ، و العكس صحيح وفقا لطبيعة الجريمة المرتكبة و جدوى العقاب الذي يقابلها و يتناسب مع درجة خطورتها ، إذ هناك جرائم لم تعد تشكل مع مرور الوقت أهمية كبيرة في نظر المجتمع أو على الأقل لم تعد تستحق مواجهتها بعقاب جنائي .

و على هذا الصدد تطرقنا في بحثنا هذا إلى تعريف الجزاءات الإدارية العامة، التي هي عبارة عن قرار إداري فردي ذا طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة . وكذا تبيان أهم خصائص الجزاءات الإدارية العامة من أنها توقع من سلطة إدارية، وأنها تتميز بالطابع الردعي، وأيضاً بالعمومية أي لا تقتصر على فئة معينة من المواطنين ، كذلك تمييز الجزاءات الإدارية العامة عما يشابهها من صور أخرى للعقاب سواء داخل نطاق القانون الإداري (الجزاءات التأديبية ، الجزاءات التعاقدية ، إجراءات الضبط الإداري) ، أو خارج نطاق القانون الإداري (الجزاء الجنائية ، الجزاءات المدنية)، كما تطرقنا و بشكل من التفصيل إلى أهم صور الجزاءات الإدارية العامة على سبيل المثال لا على سبيل الحصر تتمثل في الجزاءات المالية تتمحور حول الغرامة الإدارية و المصادرة و الجزاءات غير مالية و تسمى أيضا بالجزاءات المقيدة أو المانعة للحقوق و التي تتمثل في سحب التراخيص ، الغلق الإداري ، وقرار الهدم .

لكي تحقق الجزاءات الإدارية العامة هدفها لا بد أن تكون لها فعالية في ردع المخالفين لأنه من غير هذه الفعالية سوف ننتقل من تضخم تشريعي جنائي إلى تضخم تشريعي إداري و هذه الفعالية تتأتى من خلال سرعة توقيع الجزاءات الإدارية العامة و المرونة في تطبيقها ، بالإضافة إلى التدرج في توقيعها .

حيث أن هذه الفعالية يجب أن لا تكون على حساب حقوق الأفراد و حرياتهم لهذا وجب على الإدارة التقيد بالشروط القانونية في توقيع الجزاءات الإدارية العامة التي تكفل عدالة العقوبة و بعدها عن التعسف و التسلط الإداري ، و تنقسم هذه الشروط إلى شروط شكلية و إجرائية و أخرى موضوعية ، و لأن الشروط الشكلية والإجرائية يقصد بها توافق الجانب الإجرائي لتوقيع الجزاء مع القانون ، فإنها لا يجوز أن تكون معرقله لتوقيع ذلك الجزاء حيث يكون القرار الصادر بها صحيحا رغم عدم استيفائه للشكل أو الإجراء المقرر في حالة استحالة ذلك لسبب يرجع لمرتكب المخالفة الإدارية أو غيره ، وتتصب الشروط الموضوعية لتوقيع العقوبة الإدارية على أسس تجعل تلك العقوبة أكثر عدالة وتتمثل في شرعية الجزاءات الإدارية و شخصيتها و وحدتها عن ذات المخالفة ، إضافة إلى ضرورة تناسب الجزاء مع المخالفة حتى لا يعاقب شخص بما يفوق ما اقترف.

و بالتالي لتحقيق التوازن المنشود بين فاعلية الجزاءات الإدارية العامة و بين حقوق الأفراد والتي قد تعصف بها الإدارة حال توقيعها للجزاءات الإدارية العامة ، فإنه يتعين احترام الشروط المقررة قانونا في توقيع ذلك الجزاء و أن يكون ذلك الاحترام نابع من الإدارة ذاتها دون أن تنتظر أن يردها القضاء حيث أن ذلك ما يفرضه مبدأ التعامل مع الأفراد بحسن نية الأمر الذي يعيد تشييد جسور ثقة الأفراد في الإدارة مما يدعوهم لمؤازرتها في ممارسة نشاطها والذي لا تتحقق فاعليته من خلال تعمدتها التعسف بحقوق الأفراد من خلال جزاءات إدارية تفنقد لشرعية توقيعها الشكلية و الموضوعية.

و بناء على ما تقدم ، فإن المشرع الجزائري يفكر بجدية في تبني نظام خاص بالجزاءات الإدارية العامة (بمعنى البحث عن التقنين) ، مركزا في ذلك على نقطتين هامتين ، و هما تحديد النظام القانوني و تخصيص مجال التطبيق ، خاصة بعد توسيع دائرة الجزاءات الإدارية العامة عن طريق فتح المجال أمام سلطات الضبط الإداري ، و أمام السلطات الإدارية المستقلة، و التي من جملة أعمالها توقيع الجزاءات الإدارية ، كما سبق الإشارة إليها في هذا البحث .

نخلص في نهاية هذا البحث إلى النتائج التالية :

- تظهر فعالية الجزاءات الإدارية العامة ، من خلال أنها الأنسب لردع المخالفات من الجزاءات الجزائية ، التي تتمثل أساس في المساس بحرية الأفراد ، و هذا ما يجعل الجزاءات الإدارية انسب ردعا و أكثر فعالية .

- استقلالية و ذاتية الجزاءات الإدارية العامة ، أعطت لها كيانا مستقلا عن كافة صور الجزاءات الأخرى ، و هو ما يترتب عليه إمكانية توقيع جزاءات إدارية عامة إلى جانب جزاءات أخرى سواء داخل نطاق القانون الإداري (الجزاءات الجنائية ، الجزاءات المدنية) ، أو خارج نطاق القانون الإداري (جزاءات تأديبية ، جزاءات تعاقدية) .

- أن توقيع الجزاءات الإدارية العامة يتم خارج سلطة القضاء و بالتالي فهو طريق بديل لطريق التقاضي عبر المحاكم .

- حفاظا على حقوق الأفراد و حرياتهم من تعسف الإدارة أثناء استخدامها لسلطتها في توقيع الجزاءات الإدارية العامة ، اقر المشرع مجموعة من الشروط التي تحكم شريعة العقاب مثلها في ذلك مثل باقي الجزاءات الأخرى .

- يعتبر الجزاء الإداري بديلا حقيقيا للعقاب الجزائي و ذلك بالنسبة لبعض الجرائم الأقل خطورة و أهمية في نظر المجتمع .

و بناء على ذلك نقترح ما يلي :

- بما أن العلاقة مباشرة بين الإدارة و الأفراد في هذا المجال ، يستلزم على الإدارة احترام مبدأ التعامل مع الأفراد بحس نية ، ما يضمن تحقيق الفعالية في توقيع الجزاءات الإدارية العامة .

- محاولة تطبيق الجزاءات الإدارية العامة في كل المجالات التي تحتاج حمايتها إلى السرعة و المرونة ، و ذلك بغية التقليل من الوصف الجزائي للأفعال التي لا تمثل خطورة في المجتمع .

- احترام الشروط القانونية التي اقرها المشرع لتفادي توقيع جزاءات باطلة ، ما يؤثر سلبا على الجزاءات الإدارية العامة من حيث شرعيتها .

قائمة

المصادر و المراجع

قائمة المصادر و المراجع

أولا : قائمة المصادر:

1- النصوص القانونية :

أ- الدساتير:

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 المعدل ب : - القانون رقم 02-03، الجريدة الرسمية عدد 25 ، سنة 2002.
- القانون رقم 08-19، الجريدة الرسمية عدد 63، سنة 2008.
- القانون رقم 16-01، الجريدة الرسمية عدد 14، سنة 2016.

ب- القوانين:

- 2- القانون 90-29 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 04-05 و المعدل و المتمم بالقانون 08-15 المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، لسنة 1990.
- 3- قانون رقم 2000-03 المؤرخ في 5 جمادي الأولى عام 1421 هـ الموافق لـ 5 أوت 2000 ، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية ، الجريدة الرسمية ، عدد 48 لسنة 2000.
- 4- قانون رقم 04-02 المؤرخ في 25 جمادي الأول عام 1425 هـ الموافق لـ 23 يونيو سنة 2004 ، يحدد القواعد على الممارسات التجارية، المعدل و المتمم بالقانون رقم 10-06 المؤرخ في 15 أوت 2010 ، الجريدة الرسمية رقم 46، 2010 .
- 5- قانون رقم 04-08 المؤرخ في 27 جمادي الثانية عام 1425 هـ الموافق لـ 14 غشت سنة 2004 ، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 13-06 المؤرخ في 23 يونيو سنة 2013، الجريدة الرسمية رقم 39، لسنة 2013.

- 6- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 28 جمادى الثانية عام 1426 الموافق لـ 04 غشت سنة 2005 و المتعلق بالمياه، المعدل و المتمم بالأمر رقم 09-02 المؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق لـ 22 يوليو سنة 2009 ، الجريدة الرسمية عدد 60 ، سنة 2005.
- 7- قانون رقم 06-23 المؤرخ في 20-12-2006، يعدل و يتم الأمر 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق لـ 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات.
- 8- قانون رقم 08-12 ، المتعلق بالمنافسة ، مؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 ، الموافق 25 يونيو سنة 2008، يعدل و يتم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 يوليو سنة 2003، الجريدة الرسمية عدد 36، لسنة 2008.
- 9- قانون رقم 11-04 المؤرخ في 14 ربيع الأول عام 1432 هـ الموافق لـ 17 فبراير 2011، يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الجريدة الرسمية عدد 14 لسنة 2011 .
- 10- قانون رقم 14-05 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 24 فبراير سنة 2014، المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية عدد 18، لسنة 2014.

ج- الأوامر:

- 11- الأمر رقم 95-08 مؤرخ في أول رمضان عام 1415 الموافق أول فبراير سنة 1995، يتعلق بمهنة المهندس الخبير العقاري ، الجريدة الرسمية عدد 20، سنة 1995.
- 12- الأمر رقم 01-03 مؤرخ في أول جمادى الثانية عام 1422 الموافق 20 غشت 2001 ، يتعلق بتطوير الاستثمار ، المعدل و المتمم بالأمر رقم 06-08 مؤرخ في

- 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو 2006 ، الجريدة الرسمية عدد 47 ، سنة 2001.
- 13-** الأمر 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424هـ الموافق لـ 19 يوليو سنة 2003، المتعلق بالمنافسة ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 10-05 المؤرخ في 15 غشت 2010 ، الجريدة الرسمية عدد 46 لسنة 2010 .
- 14-** الأمر رقم 11-03 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق 26 غشت 2003، يتعلق بالنقد و القرض، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 16 رمضان 1431 الموافق 26 غشت 2010، الجريدة الرسمية رقم 52 ، لسنة 2003.
- 15-** الأمر 09 - 03 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها، يعدل و يتمم القانون 01-14 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1422 الموافق لـ 19 غشت 2001 ، الجريدة الرسمية عدد 45، لسنة 2009.
- د- المراسيم:**
- 16-** المرسوم الرئاسي 01-71 المؤرخ في 25/03/2001 المتضمن إحداث اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها، الجريدة الرسمية رقم 18 لسنة 2001.
- 17-** المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ 25/05/1991 يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة، و شهادة التقسيم و رخصة البناء، و شهادة المطابقة و رخصة الهدم و تسليمها، الجريدة الرسمية عدد 26 لسنة 1991، معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 7 يناير 2006، الجريدة الرسمية عدد 1 لسنة 2006.
- 18-** المرسوم التنفيذي 91/416 المؤرخ في 02/11/1991 المحدد لشروط أحداث المنشآت الرياضية واستغلاله، الجريدة الرسمية عدد 54، سنة 1991.

19- المرسوم التنفيذي 04-150 المؤرخ في 19/05/2004، يحدد القانون الأساسي الخاص بشرطة المناجم، الجريدة الرسمية عدد 32، سنة 2004.

2- القرارات القضائية:

- قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 006195 بتاريخ 23/09/2002 ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 03 لعام 2003 .

- قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 018296 الصادر بتاريخ 04/01/2006 بين عبد المومن خليفة و اللجنة البنكية .

ثانيا: قائمة المراجع:

1- الكتب باللغة العربية :

أ- المراجع المتخصصة:

1- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ظاهرة الحد من العقاب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008 .

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المصدر القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى ، مصر ، 2008 .

3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة (تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري)، دار الكتاب الحديث، 2008 .

4- غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر، د س .

5- محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائري - ظاهرة الحد من العقاب -، دار النهضة العربية، القاهرة ، مصر، 1996 .

6- محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار النهضة، القاهرة، مصر، 2007.

- 7- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000 .
- ب- المراجع العامة :**
- 8- أيمن رمضان الزيني ، العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة وبدائلها، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003 .
- 9- البرت سرحان ، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية ، سوريا ، 2010.
- 10- أحسن بوسقيعة، قانون الجمارك في ضوء الممارسة القضائية (النص الكامل للقانون، و تعديلاته إلى غاية 22 جويلية 2009 مدعم بالاجتهاد القضائي) ، منشورات بيرتي ، طبعة 2009-2010.
- 11- أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائي الخاص ، جرائم الفساد جرائم المال و الأعمال جرائم التزوير، الجزء الثاني ، الطبعة العاشرة ، دار هومة ، الجزائر ، 2009.
- 12- خليفة سالم الجهمي ، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة و الجريمة في مجال التأديب ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، 2009.
- 13- سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري -دراسة مقارنة -، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 1992.
- 14- سايس جمال ، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري ، الجزء الأول ، منشورات كلبيك ، الجزائر ، ط1، 2013.
- 15- عزري الزين ، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها ، الطبعة الأولى ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2005.
- 16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، مصر ، 2003.
- 17- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري منشأة المعارف الإسكندرية، 2003 .

- 18- علي حسن علي عبد المجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007 .
- 19- عبد الفتاح مراد، التعليق على قانون الحجز الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، سنة 1996.
- 20- علي أحمد الزغبى، أحكام المصادرة في القانون الجنائي، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان، الأردن، 2002.
- 21- عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان 1975 .
- 22- عادل السعيد محمد ابو الخير، الضبط الإداري و حدوده ، مطابع الطوجي التجارية، القاهرة ، مصر، 1993.
- 23- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، 2005.
- 24- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري - دراسة مقارنة - ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، 1992.
- 25- مغاروي محمد شاهين، القرار التأديبي و ضمانات رقابته القضائية بين الفعالية و الضمان ، الانجلو المصرية ، مصر ، 1976.
- 26- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار النشر الإسكندرية، مصر، 1990 .
- 27- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.

2- المقالات باللغة العربية:

- عزاوي عبد الرحمان ، العقوبة سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب ، مجلة العلوم القانونية الإدارية و السياسية ، العدد 06، 2008 .
- عبد الهادي بن زيطة ،نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة ، (مجلة الدراسات قانونية) ، العدد الأول ، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات الخدمات التعليمية ، دار الخلدونية للنشر والتوزيع الجزائر ، جانفي 2008 .

- غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره (القسم الأول الثاني) ، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، س/ 18 ع 1 ، مارس 1994 .
- نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية اكتفاء بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، س 53 ، عام 1983 .
- ناصر لباد ، السلطات الإدارية المستقلة ، مجلة الإدارة ، المجلد 11 ، العدد 01 ، 2001 .

3- الكتب باللغة الفرنسية :

- Chapus René, Droit administratif général, Montchrestien, Paris, 1988 .
- Gerard Cornu, Vocabulaire juridique, presses universitaire de france, Paris, sd .
- Zouaimia Rachid , Le conseil de la concurrence et régulation des marche en marche en droit algérien, édition Houma, Algérie .

L'article :

- Le juge n'est pas tenu par la dénomination retenue (taxe ou surtaxe) par le texte instituant le prélèvement mais peut le requalifier de rémunération de services rendus .C.E. , 15 mars 1961 , Sieurs Vanuini : Rec .C.E .

4- الرسائل الجامعية :

أ- رسائل الدكتوراه:

- 1- عزاوي عبد الرحمان ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، (رسالة دكتوراة) جامعة بن عكنون ، الجزائر ، 2006/2005
- 2- ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، مصر، 2010 .

- 3- نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، 2012/2011 .
- ب- رسائل الماجستير :
- 1- أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012 .
- 2- قوراري مجدوب ، سلطات الضبط في المجال الاقتصادي ، مذكرة ماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة تلمسان ، 2009-2010 .
- 3- محمد الصالح بن أحمد خزار، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002 .

الصفحة	الموضوع
أ، ب، ج، د	مقدمة
07	مبحث تمهيدي : ماهية الجزاءات الإدارية العامة
07	المطلب الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة و خصائصها
08	الفرع الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة
08	أولاً: تعريف الجزاءات الإدارية العامة
09	ثانياً: معايير تحديد الجزاءات الإدارية العامة
11	الفرع الثاني: خصائص الجزاءات الإدارية العامة
11	أولاً: الجزاءات الإدارية العامة توقعها السلطة الإدارية
12	ثانياً: الجزاءات الإدارية العامة ذات طبيعة ردعية
12	ثالثاً: عمومية الجزاءات الإدارية من حيث التطبيق
13	المطلب الثاني: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن باقي الجزاءات
13	الفرع الأول: تمييز ج.ا.ع عن باقي الجزاءات خارج نطاق القانون الإداري
13	أولاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات الجنائية
13	ثانياً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات المدنية
14	الفرع الثاني: تمييز ج.ا.ع عن باقي الجزاءات داخل نطاق القانون الإداري
15	أولاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التأديبية
16	ثانياً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التعاقدية
17	ثالثاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن إجراءات الضبط الإداري
21	الفصل الأول: تصنيف الجزاءات الإدارية العامة و فعاليتها
22	المبحث الأول: الجزاءات الإدارية المالية و فعاليتها
23	المطلب الأول: الغرامة الإدارية
23	الفرع الأول: مفهوم الغرامة الإدارية
24	الفرع الثاني: تطبيقات الغرامة الإدارية و فعاليتها
27	المطلب الثاني: المصادرة الإدارية

27	الفرع الأول: مفهوم المصادرة الإدارية
28	أولاً: المصادرة العامة
28	ثانياً: المصادرة الخاصة
28	الفرع الثاني: تطبيقات المصادرة الإدارية وفعاليتها
31	المبحث الثاني: الجزاءات الإدارية غير مالية وفعاليتها
31	المطلب الأول : سحب الترخيص
32	الفرع الأول: انتهاء الترخيص
32	أولاً: حالات انتهاء الترخيص الإداري دون نفاذ آجاله القانونية
33	ثانياً: أمثلة عن انتهاء الترخيص من النصوص القانونية و التطبيق
34	الفرع الثاني: سحب الترخيص كجزاء إداري
34	أولاً: أمثلة عن سحب الترخيص
36	ثانياً: إجراءات السحب الإداري التي تتبعها السلطات الإدارية
37	المطلب الثاني: الغلق الإداري
37	الفرع الأول: تعريف الغلق الإداري و خصائصه
37	أولاً: تعريفه
38	ثانياً: خصائصه
38	الفرع الثاني: تطبيقات الغلق الإداري
42	المطلب الثالث: قرار الهدم و الإزالة
43	الفرع الأول: تعريف رخصة الهدم
44	الفرع الثاني: قرار الهدم كجزاء إداري
47	الفصل الثاني: الشروط القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة
48	المبحث الأول: الشروط الإجرائية و الشكلية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة
48	المطلب الأول: الإجراءات القانونية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة
49	الفرع الأول: ضبط المخالفات الإدارية من قبل العون المؤهل
51	الفرع الثاني: إخطار صاحب الشأن و احترام حقوقه في الدفاع

53	الفرع الثالث: الهيئات المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة
53	أولاً: الهيئات الإدارية العامة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة
55	ثانياً: الهيئات الإدارية المستقلة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة
63	المطلب الثاني: مراعاة الشروط الشكلية المقررة قانوناً
63	الفرع الأول: وجوب استشارة لجنة معينة
64	الفرع الثاني: تسبيب قرار الجزاء الإداري
64	أولاً: مفهوم تسبيب قرارات الجزاءات الإدارية
65	ثانياً: أهمية تسبيب قرارات الجزاءات الإدارية
66	المبحث الثاني: الشروط الموضوعية لتوقيع الجزاءات الإدارية
66	المطلب الأول: احترام مقتضيات مبدأ الشرعية
67	الفرع الأول: أهداف تطبيق مبدأ الشرعية في مجال الجزاءات الإدارية
67	الفرع الثاني: الالتزامات المترتبة عن مبدأ الشرعية
67	أولاً: الالتزامات التي تقع على المشرع
68	ثانياً: الالتزامات التي تقع على الإدارة
68	المطلب الثاني: وحدة و شخصية الجزاءات الإدارية العامة
68	الفرع الأول: شخصية الجزاءات الإدارية العامة
69	الفرع الثاني: وحدة الجزاءات الإدارية العامة
70	أولاً: عدم تعارض الجزاء مع مبدأ الوحدة
70	ثانياً: استمرار المخالفة
71	المطلب الثالث: عدم رجعية الجزاءات الإدارية و مبدأ التناسب
71	الفرع الأول: تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة الإدارية
72	الفرع الثاني: عدم رجعية الجزاء الإداري
73	أولاً: رجعية القانون الجديد استناداً لطبيعة المخالفة
73	ثانياً: الجزاءات الإدارية الأصلح للمخالف
76	خاتمة

الملخص:

ظهرت فعالية الجزاءات الإدارية العامة اثر مواجهة أنواع من الجرائم لا تستحق مواجهتها بجزاءات جنائية نظرا لقلّة أهميتها في نظر المجتمع ، و إنما يكفي لمواجهتها توقيع الجزاءات الإدارية العامة من طرف الإدارة دون الرجوع إلى القضاء في غير مجال العقود و التأديب .

حيث تتمتع الجزاءات الإدارية العامة بذاتية خاصة بها نظرا لكونها تصدر في صور متنوعة انقسمت أساسا إلى عقوبات إدارية مالية و أخرى غير مالية من ناحية ، و من ناحية أخرى تتمتع بطبيعة عقابية ، و هو ما أعطاهما كيانا مستقلا عن كافة صور العقاب .

رغم ذلك وجهت بعض الاعتراضات ضد هذه الجزاءات ، تتمثل أساسا في تعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات ، و كذا عدم توافر الضمانات العقابية لأن الإدارة هي التي توقعها و هي تمثل الخصم و الحكم في نفس الوقت .

ما أدى إلى تقييد السلطات الإدارية بشروط قانونية كباقي الجزاءات الأخرى ، و ذلك أثناء توقيعها الجزاءات الإدارية العامة، شأن هذه الشروط إضافة الفعالية على الجزاءات الإدارية العامة و في نفس الوقت تعتبر الحامي الأصيل لمصالح و حقوق الأفراد و حرياتهم .

