

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر

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

إشراف الأستاذ:

* نسيغة فيصل

إعداد الطالب:

• تاسة الهاشمي

الموسم الجامعي: 2014/2013

إهداء

إلى من تعهداني بالتربية في الصغر، وكان لي نبراساً يضيء فكري بالنصح ، و

التوجيه في الكبر أمي وأبي

حفظهما الله

إلى الزوجة الكريمة والغالية التي ساعدتني في إنجاز هذا البحث التي كانت اليد الأولى في

كتابة ومعالجة هذا العمل

إلى أبنائي حفظهم الله آدم ومحمد ومريم

إلى من شملوني بالعطف، وأمدوني بالعون ، وحفزوني للتقدم ، خالي أحمد، إخوتي،

وأخواتي

رعاهم الله وخاصة أخي جمال

إلى كل من علمني حرفاً ، وأخذ بيدي في سبيل تحصيل العلم ، والمعرفة .

إليهم جميعاً أهدي ثمرة جهدي ، ونتاج بحثي المتواضع .

*** تاسة الهاشمي ***

شكر وتقدير

ومن حق النعمة الذكر، وأقل جزاء للمعروف الشكر
فبعد شكر المولى عز وجل، المتفضل بجليل النعم، وعظيم
الجزاء

يجدر بي أن أتقدم ببالغ الامتنان، وجزيل العرفان إلى كل من
وجهني، وعلمي وأخذ بيدي في سبيل إنجاز هذا البحث . وأخص بذلك مشرفي
الأستاذ الدكتور: نسيغة فيصل ، الذي قوم، وتابع، وصوب، بحسن إرشاده
لي في كل مراحل البحث والذي وجدت في توجيهاته حرص المعلم ، التي توثق
ثمارها الطيبة بإذن الله ...

كما أحمل الشكر والعرفان إلى كل من أمدني بالعلم ، والمعرفة، وأسدى لي
النصح والتوجيه ، وإلى ذلك الصرح العلمي الشامخ متمثلاً في جامعة محمد خيضر
بسكرة وأخص بالذكر كلية الحقوق والعلوم السياسية وأساتذة قسم الحقوق وخصوصاً
الأساتذة: خولة والأستاذة بدوح والأستاذ عبد الحلیم
كما أتوجه بالشكر إلى كل من ساندني بدعواته الصادقة ، أو تمنياته المخلصة ...
أشكرهم جميعاً وأتمنى من الله عز وجل أن يجعل ذلك في موازين حسناتهم

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

>> وَقُلْ رَبِّ أَدْخِلْنِيْ مُدْخَلَ صِدْقٍ وَأَخْرِجْنِيْ مُخْرَجَ صِدْقٍ وَاجْعَلْ لِّيْ مِنْ لَّدُنْكَ

سُلْطٰنًا نَّصِيْرًا ﴿٨﴾ <<

سورة الإسراء الآية 80

>> يَرْفَعِ اللَّهُ الَّذِينَ ءَامَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ ءَاثَرُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا

تَعْمَلُونَ خَبِيْرٌ ﴿١١﴾ <<

سورة المجادلة الآية 11

مقدمة

مقدمة:

في أعقاب الحرب العالمية الثانية وما واكب تلك الفترة من إصلاح كافة المؤسسات والهيئات والسعي لتقديم وتطوير الخدمات، خاصة مع التطور الصناعي الذي بدأ ينهض بالإضافة إلى ظهور أنواع من الجرائم في مجالات عدة تمس حياة الأفراد على نطاق واسع، كالجرائم الاقتصادية وجرائم التموين. أمام ذلك كله انتهج المشرع سياسة التجريم لمواجهة هذه الآثار وحماية مختلف المصالح، فأصبح يجرم كل فعل يمس هذه المصالح ويعتبره جريمة جنائية يقرر لها عقوبة جنائية، إلا أن انتهاج هذه السياسة أدى إلى تضخم التشريع الجنائي، مما كان له أثر سيئ على حياة الأفراد، حيث أصبح التجريم يطرق مجالات عدة و يحرم أفعالاً قليلة الأهمية في نظر المجتمع، بل أنها أفعال يمكن أن تقع بشكل معتاد في المجتمع، بالإضافة إلى ضالة الضرر المترتب عليها، لا تستحق حمايتها لعقوبات جنائية تتطوي قسوة لا تتناسب معها .

إن أهم ما ترتب على هذه السياسة هو إضعاف الدور الردعي للعقوبات الجنائية وهذا راجع إلى التأخير الكبير في توقيع هذه العقوبات بسبب طول الإجراءات الجنائية من ناحية و كثرة القضايا المنظورة أمام القضاء من ناحية أخرى، وهذا أدى بدوره إلى إقبال كاهل القضاء بقضايا قليلة الأهمية، مما نتج عنه عدم تمتع المتهم بالضمانات القانونية أثناء المحاكمة، ضف إلى ذلك الوصمة الإجرامية التي تلتصق بالمتهم ووجود صحيفة السوابق الجنائية التي لا شك أنها تؤثر في حياته.

كل هذه النتائج أدت إلى تطوير السياسة الجنائية لمواجهة التضخم في التشريع الجنائي وتنتج عنها عدة ظواهر منها الحد من العقاب و الذي يعني رفع الصفة التجريبية عن الفعل فيصبح مشروع من الناحية الجنائية إلا أنه يبقى غير مشروع طبقاً لقانون آخر غير القانون الجنائي وبالتالي توقع على مرتكب هذه الأفعال جزاءات غير العقوبات الجنائية والتي تتمثل غالباً في الجزاءات التي توقعها السلطة الإدارية.

ومن خلال كل هذا ظهر نوع جديد من الجزاءات توقعها الإدارة على أشخاص لا يرتبطون معها بأي علاقة. إلا أنه لم يكن من السهل تقبل هذه الجزاءات التي توقعها الإدارة في غير مجال العقود والتأديب، فإن كانت الجزاءات الإدارية المتمثلة في

الجزاءات التأديبية والجزاءات التعاقدية مقبولة فإن ذلك راجع للعلاقة التي تربط الإدارة والشخص المعاقب، فالعلاقة الوظيفية التي تربط بين الإدارة والموظف هي المبرر في قبول الجزاء التأديبي وكذلك الشأن بالنسبة للعلاقة التعاقدية التي تربط بين الإدارة والمتعاقد معها التي تبرر التوقيع الجزاء التعاقدية . وإن ظهور هذا النوع لجديد من الجزاءات لم يكن محل اتفاق وإنما أعترض عليه جانب من الفقه و استند في ذلك على حجتين أولهما تعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وثانيهما تتمثل في أن تمتع الإدارة بهذه السلطة قد يكون فيه مساس بحقوق و حرية الأفراد.

غير أن هذا الرفض للجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة نشاطها في غير مجال العقود و التأديب مالم يثبت أن خفت شيئاً ف شيئاً ، بفضل ما يتسم به الجزاء الإداري الحديث من مزايا تتمثل في سرعة توقيعه دون إتباع سبل إجراءات كما في العقوبات الجنائية، وما ينتج عن ذلك من فاعلية في مواجهة جرائم لا تشكل أهمية في نظر المجتمع إضافة إلى تخفيف العبء عن المحاكم لتتفرغ للفصل في القضايا الهامة.

ولقد إنتهج المشرع الجزائري النهج الذي سار عليه مجلس الدولة الفرنسي من خلال منح الإدارة حق توقيع الجزاءات الإدارية بما تملكه من امتيازات السلطة العامة، سواء كانت هذه الجزاءات مالية أو مقيدة للنشاط على كل من يخالف النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في مجالات عدة من بينها البيئة، المرور، الضرائب إلخ وإذا كانت الإدارة تملك هذا الاختصاص والمتمثل في سلطة توقيع العقوبات الإدارية فإن ممارستها لذلك الاختصاص يجب أن يكون في إطار المشروعية.

أهمية الموضوع

إن موضوع الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة التي تفرضها الإدارة على الأفراد هو من أهم موضوعات القانون الإداري الحديثة خاصة أنه يمس جميع الأفراد دون الحاجة إلى وجود علاقة قانونية بين الإدارة و الأفراد، و هو ما يميز هذه الأخيرة عن غيرها من الجزاءات التي بالرغم من كونها صادرة عن جهة إدارية إلا أنها لا تدخل في نطاق بحثنا لأنها تتخذ من العلاقة القانونية القائمة بين الإدارة و المخاطب بها مسوغاً لإصدارها كالجزاء التعاقدية و التأديبية.

أهمية عملية : تسليط الضوء على موضوع من أحد مواضيع القانون الإداري والبحث فيه والتعمق ليكون انطلاقة لبحوث أخرى ولتنوير طريق كل باحث في هذا المجال .
أهمية علمية: إثراء المكتبة القانونية بالبحوث و الدراسات الحديثة في مجال القانون الإداري.

أسباب اختيار الموضوع

أسباب موضوعية: وذلك لحدثة الموضوع الذي يعتبر من أحدث مواضيع القانون الإداري و البحث المتعمق فيه و التنوير الطريق أمام كل باحث في هذا المجال.
أسباب ذاتية: الرغبة الذاتية بدراسة موضوع حديث من مواضيع القانون الإداري لما له من أهمية تمس حياة الأفراد عموما .

الصعوبات و العقبات في الموضوع:

عندما وقفنا على أهمية الموضوع وبعدها تطرقنا لدراسة هذا الأخير تعرضنا لعدة عقبات أهمها:

* توسع موضوع الجزاءات الإدارية.

* قلة المراجع المتخصصة في هذا البحث نظرا لحدثة هذا الموضوع.

* بما أن الدراسة تركزت 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.

الإشكالية الرئيسية للبحث :

ماهي الضمانات والآليات الرقابية التي وضعها المشرع لكي يحمي مصالح والأفراد من التعسف الإدارة في إستعمال سلطة التوقيع الجزاءات الإدارية ؟
التساؤلات الفرعية:

● ما هو موضوع الجزاءات الإدارية العامة ؟

● ما الفرق بين الجزاءات الإدارية العامة وغيرها من الجزاءات ؟

- ما مدى دستورية الجزاءات الإدارية ؟
 - ماهي الضمانات الشكلية والإجرائية والموضوعية لمشروعية العقوبات الإدارية؟
 - فما تتمثل آليات الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية ؟
 - ما هي صور الرقابة على الجزاءات الإدارية ؟
- وللإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية اعتمدنا المنهج التحليلي وما يحتاجه من تحليل لنصوص القانونية والمنهج المقارن من خلال ما اتبعه المشرع الجزائري.

المنهج التحليلي:

هذا المنهج كان ضرورة لابد منها نظرا لطبيعة الموضوع التي تستدعي تحليل آراء الفقهاء خاصة فيما يتعلق بالخلاف الفقهي الذي ثار بغية تحديد مفهوم محدد للحد من العقاب والبحث عن بدائل للعقوبة الجنائية التي تعد بحق البنية الأساسية لبروز الجزاءات الإدارية و طفوها على الساحة القانونية وعليه كان لزاما علينا في نطاق بحثنا الاستعانة بهذا المنهج لتحليل موقف الفقه والقضاء من الجزاءات الإدارية .

المنهج المقارن:

بالرغم من أن دراستنا ستركز على موقف المشرع الجزائري من الجزاءات الإدارية وآليات الرقابة عليها إلا أن هذا لم يمنعنا من الاعتماد على هذا المنهج، إذا أن الاعتماد عليه كان أكثر من ضرورة وإلا ظهر في هذا البحث الكثير من النقص والغموض، هذا المنهج ليتم المقارنة بين موقف مجلس الدولة الفرنسي وموقف مجلس الدولة الجزائري.

كما أنه لم يكن لنا أن نقف على آليات الرقابة و تقدير مدى نجاعتها في النظام القانوني الجزائري لولا البحث في اجتهادات القضاء الإداري المقارن خاصة في فرنسا خاصة وأن الرقابة على الجزاءات الإدارية لها مجال واسع في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وبالتالي كان لزاما علينا الاستعانة بها والقيام بالمقارنة بينها وبين موقف مجلس الدولة الجزائري ومجلس الدولة الفرنسي.

حيث تتضمن هذه الدراسة ثلاثة فصول فصل تمهيدي نحدد فيه ماهية الجزاءات الإدارية العامة وتميزها عن غيرها و كذلك دستورتيتها و صورها يليه فصلين يدور الأول حول الضمانات الإدارية لمشروعية العقوبة الإدارية والذي تناولنا فيه الرقابة الإدارية وصورها وكذلك الضمانات الشكلية والضمانات الموضوعية لمشروعية العقوبة الإدارية، في حين تناولنا في الفصل الثاني الضمانات القضائية لمشروعية العقوبات الإدارية، من خلال دراسة الرقابة القضائية على الشروط الشكلية و الشروط الموضوعية لصحة الجزاءات الإدارية.

وفي الأخير فإننا لا ندعي الكمال لبحثنا هذا لأن الكمال لله وحده، وأدعو الله سبحانه وتعالى أن أكون قد وفقت في تناول موضوع البحث مع يقيني بأنه كل عمل بشري لن يخلو من نقص أو قصور، وحسبي في ذلك أجر المجتهد المخطئ.

الفصل التمهيدي

الفصل التمهيدي: ماهية الجزاءات الإدارية العامة .

من خلال هذا المبحث سنحاول تسليط الضوء على فكرة الجزاءات الإدارية 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 وعليه كان لزاما علينا في هذا المبحث أن نتناول بالدراسة تحديد كل من تعريف الجزاءات الإدارية والتميز بينها و بين ما يشابهها و أخيرا التطرق إلى مدى دستوريته .

المبحث الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية العامة وتميزها .

لقد تدخلت العديد من العوامل والأسباب وتضافرت بهدف تحديد مفهوم للجزاءات الإدارية العامة تحديدا دقيقا، فبالإضافة إلى حداثة بروزها ونشأتها على الساحة القانونية نجد كذلك الخلاف الفقهي حول تحديد مفهومها ومشروعيتها خاصة وأن هناك جانب من الفقه كان ينظر إليها على أنها خرق لمبدأ الفصل بين السلطات و الذي يعد حسبهم - مبدأ الفصل بين السلطات أهم ضمانة للحريات العامة في الدولة الحديثة.

المطلب الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية

لذا فإن تحديد مفهوم الجزاءات الإدارية العامة يحتم علينا الإحاطة بمجموعة من العوامل و المعايير التي ساهمت كلها في وضع تعريف يحدد لنا معنى و مجال تطبيقها وعليه فإننا سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى تعريف الجزاءات الإدارية العامة.

تصدر العقوبة الإدارية عن الإدارة بقرار إداري فردي، وليس في ذلك تعديا على اختصاص القضاء حيث أن مآل تقرير مشروعيتها في نهاية المطاف خاضع لتقديره وتملك الإدارة سلطة توقيع تلك العقوبات حال ممارستها لنشاطها بوصفها سلطة عامة لها الحق في فرض جزاءات إدارية في حالات محددة و يتبدى ذلك في بعض الجرائم قليلة

الأهمية أو ذات الصبغة الاقتصادية، شريطة أن يتوافر للفرد الحد الأدنى من الضمانات القانونية التي يوفرها القانون¹.

وتمشيا مع الطابع الردعي للعقوبة الإداري العامة فإن توقيعها يكون أثرا لإتيان مخالفة تحضرها القوانين واللوائح .

وعلى ضوء ما تقدم يمكننا تعريف العقوبات الإدارية العامة بأنها قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها بنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانونا غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة .

ولأن العقوبات الإدارية العامة توقع بقرار إداري فإنه يتعين لصحتها أن يستوفي هذا القرار مقومات القرارات الإدارية و إلا عدت غير مشروعة الأمر الذي يعرضها للإلغاء كأثر لإلغاء القرار الصادر بتقريرها على نحو ما سوف نرى.

المطلب الثاني :خصائص العقوبات الإدارية العامة .

يمكننا استخلاص خصائص العقوبة الإدارية العامة من مفهومها العام و المتمثل في كونها جزاء ينعقد الاختصاص للإدارة بتوقيعه مع اتصاف تطبيقه بالعمومية على النحو ما سوف نحاول إلقاء الضوء عليه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : جزاء توقيعه السلطة الإدارية .

تختص بتوقيع العقوبات الإدارية العامة جهة الإدارة، وهذا ما فرق بينها و بين العقوبات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة توقيعها.

ولا يتمثل اضطلاع جهة الإدارة بتوقيع عقوبة إدارية عامة إفتئات على اختصاص القضاء لما قد يثره من مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا يتعارض ذلك مع المستقر عليه من أن الفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقا، وإنما الواقع يؤكد أنه الفصل نسبي مرن ويؤكد أنه فصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقا، و إنما الواقع يؤكد ذلك أن السلطة القضائية تفصل في بعض المنازعات الخاصة بصحة العضوية وهي أمور تتعلق بالسلطة التشريعية، كما أن القاضي يحكم في بعض المنازعات الإدارية ويحكم بإبطال غير المشروع من تصرفاتها، هذا إلى جانب أن السلطة التنفيذية تمارس فيما

¹ عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة (تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري)، دار الكتاب الحديث سنة 2007 ص 11-

تصدره من لوائح اختصاصا تشريعيا. ولصحة الاختصاص بتوقيع العقوبة الإدارية العامة فإنه يتعين توقيعها من أحد¹ الأجهزة التابعة لها. كما أنه يتعين دخول توقيع الجراء في نطاق ما تتمتع به من إمتيازات السلطة العامة .

الفرع الثاني : عمومية العقوبة الإدارية العامة

لا يرتبط توقيع العقوبة الإدارية العامة بانتماء المعاقب لفئة معينة كما هو الشأن بالنسبة للعقوبات التعاقدية أو بدخوله ضمن طائفة معينة، كما هو الحال بالنسبة للعقوبات التأديبية والتي تفترض صحة توقيعها وجود علاقة وظيفية تربط بين المعاقب والإدارة وإذا كانت العقوبة الإدارية العامة لا تشترط قيامرابطة خاصة بين المعاقب والإدارة فإنها تكون بذلك أقرب إلى العقوبات الجنائية، فإذا كانت الأولى تطبق على كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري بالنسبة للمخاطبين بأيهما، فإن العقوبة الجنائية تسري في حق كل من خالف نص قانوني في قانون العقوبات أو غيره من النصوص التجريبية في القوانين الأخرى².

المطلب الثالث: تميزها عن باقي العقوبات .

ينبني على التحديد السابق للجزاءات الإدارية اختلافها عن بعض الجزاءات الأخرى، فمن جانب يخرج عن نطاق العقوبات الإدارية تدابير الضبط الإداري بأنواعها ، وذلك لأن الجزاء الإداري يتسم بغايته العقابية ، فهو يعاقب على التقصير في أداء التزام ما، في حين أن تدابير الضبط الإداري تستهدف على وجه الخصوص إما الوقاية أو الإصلاح.

الفرع الأول :العقوبة الإدارية العامة وتدابير الضبط الإداري .

للعقوبة الإدارية العامة صفة ردعية كأثر لمواجهة الوقوع الفعلي في المخالفة بهدف ردع³ مقترفها وزجر غيره أن يأتي مثلها، بهدف حماية النظام العام. في حين تخلو إجراءات الضبط الإداري من الصفة العقابية ،حيث أنها ذات صفة وقائية قمعية بهدف منع وقوع المخالفة التي توشك أن ترتكب وفق ما يؤكد ذلك من مظاهر خارجية .

ومن ثم فإن فيصل التفرقة بين العقوبة الإدارية العامة و تدابير الضبط الإداري تكمن في الغاية المبتغاة من كل منهما ، فإذا كانت تلك الغاية ردع المخالف و زجر غيره كنا في

¹ – عبد العزيز خليفة ، نفس المرجع السابق ،ص 24

² –عبد العزيز خليفة ، نفس المرجع السابق ، ص 26

³ – عبد العزيز خليفة ، نفس المرجع السابق ،ص16-17

إطار العقوبة الإدارية، في حين أنه إذا ما كان القصد من الإجراء توقي ارتكاب مخالفة وقوعها وشيك دخل هذا الإجراء في نطاق تدابير الضبط الإداري. وتأسيسا على ذلك فقد قضى بأن سحب الترخيص ينتمي إلى إجراءات الضبط الإداري إذا كان للحفاظ على الأمن العام في حين يعتبر جزءا إداريا إذا اتخذته الإدارة على إثر ارتكاب جريمة .

الفرع الثاني: العقوبات الإدارية العامة و العقوبات التعاقدية

ففي حالة عدم تنفيذ المتعاقد مع الإدارة لالتزاماته التعاقدية أو تنفيذه لهذه الالتزامات بطريقة سيئة فإن الإدارة تستطيع توقيع جزاءات عليه قد تصل إلى حد فسخ العقد أو التنفيذ على حسابه .

ولما كان الجزاء الإداري يتسم بصفة العمومية وهذه السمة تمثل مظهرا للتباين بين الجزاء الإداري يتسم بصفة العمومية وهذه السمة تمثل مظهرا للتباين بين الجزاء الإداري من جهة والجزاءات التعاقدية من جهة أخرى، وبالتالي لا تعد الجزاءات التعاقدية التي توقعها الإدارة على المتعاقدين معها لعدم قيامهم بالتزاماتهم قبلها من قبيل الجزاءات الإدارية بالمعنى الدقيق المراد في نطاق البحث، لأن تطبيق الجزاءات الإدارية بالمعنى الدقيق المراد في نطاق البحث، لأن تطبيق تلك الجزاءات التعاقدية مقصور فقط على تلك الطائفة من أفراد المتعاقدين مع الإدارة وفي حدود ما انفقوا عليه إداريا معها. حيث يمكن أن تكون تلك الجزاءات منصوص عليها صراحة بالعقد أو يمكن أن تنجم عن تطبيق قواعد عامة متعلقة بالعقود الإدارية، فهي جزاءات تقوم على خصوصية الرابطة بين الإدارة و المتعاقد معها¹.

الفرع الثالث: العقوبات الإدارية العامة و العقوبات التأديبية

ما قيل بشأن الجزاءات الإدارية في علاقتها بالجزاءات التعاقدية يصدق أيضا على الجزاءات التأديبية، فالأخيرة كالجزاءات التعاقدية تستلزم رابطة خاصة بين الإدارة وبين من يوقع عليه الجزاء وهي رابطة وظيفية بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزاله على كل من يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها ولذا فهو يعد جزاء ردعيا خاصا، وتلك الصفة الأخيرة تشركه مع الجزاء الإداري فكل منهما لا يوقع إلا على أثر

¹ - عيد العزيز خليفة ، نفس المرجع السابق ، ص20

اقترب خطأ معين، ولكن خصوصية الرابطة التي تمثل السند القانوني لتطبيق الإدارة للجزاء التأديبي هي المعيار الفصل في التمييز بينهما، فلا تطبق الجزاءات التأديبية إلا داخل مجموعة محددة (إدارات - نقابات - شركات) كجزاء المنع من ممارسة المهنة بهدف حماية احترام القواعد المنظمة لتلك المجموعة، وبالتالي لا تطبق تلك الجزاءات بشكل عام على كافة المواطنين بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، كما هو الحال بالنسبة للجزاءات التأديبية مقيد بذات الضمانات القانونية (الموضوعية - الشكلية) كاحترام مبدأ المواجهة و حق الدفاع وحق الطعن.

وفي إطار التوضيح السابق يمكن أن يشكل جزاءات تأديبية :

- الجزاءات الخاصة بالوصيفة العامة أو الموظفين العموميين .
- الجزاءات المتعلقة بالنقابات المهنية
- الجزاءات المتعلقة بالمحاسبات والتي تصدر من محكمة التأديب المتعلقة بالميزانية .
- الجزاءات المتعلقة بمنظمات الائتمان مثل اللجنة البنكية .
- الجزاءات المتعلقة بأعضاء الاتحادات الرياضية

ولكن أحيانا يكون الموقف معقدا ويكتنفه بعض الغموض، وذلك حينما يصدر عن نفس المنظمة قرار يتضمن جزاء لخرق القوانين واللوائح ،كمجلس التأديب الخاص بالاستثمار الجماعي للمنقولات بفرنسا والذي أنشئ بالقانون الصادر في 2 أغسطس 1989، والذي قد يصدر جزاءات تتضمن المنع المؤقت أو الدائم من ممارسة النشاط أو المنع الجزئي من ممارسة النشاط، وإن كان في إمكانه توقيع غرامات مالية قد تصل إلى خمسة ملايين فرنك عند المخالفة الجسيمة للقوانين و اللوائح المطبقة¹.

الفرع الرابع: العقوبات الإدارية العامة والعقوبات الجنائية

يجمع ما بين العقوبات الإدارية و الجنائية صفة العمومية حيث توقع على كل من يخالف القانون دون تطلب رابطة خاصة بينه و بين الدولة . وإستنادا إلى هذا التشابه ما بين العقوبة الإدارية والجنائية فيما يتعلق بإشتراكهما في صفة العمومية فقد أغرى ذلك بعض الفقه إلى إستبدال العقوبة الجنائية بأخرى إدارية لاسيما المقررة منها لحماية مصالح إجتماعية لا يستأهل البغي عليها أن يواجه بجزاء جنائي، حيث يكفي لحمايتها أن يقرر

¹ - محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية "دراسة فقهية قضائية مقارنة " ، دار النهضة ، القاهرة ، 106 - 107

المشرع لذلك جزاء إداري من تفاد لسلبيات جزاء الجنائي، مثال ذلك لا تشكل نية إجرامية آثمة لدى مرتكبيها¹.

المبحث الثاني : صور الجزاءات الإدارية العامة في تشريع الجزائري .

أشرنا سابقا إلى أن المشرع الجزائري مثله مثل المشرع الفرنسي لم يتبنى الجزاءات الإدارية كنظام قانوني مستقل وقائم بذاته كما هو الحال في بعض الأنظمة القانونية الأخرى كالتشريع الإيطالي والألماني التي تبنت قانون العقوبات الإداري كقانون مستقل وقائم بذاته هذه الوضعية حتمت علينا أن نبحث في مختلف النصوص القانونية بغية استخلاص صور هذه الجزاءات استنادا على معيار السلطة العامة.

وباستقراء النصوص القانونية في مختلف المجالات استطعنا حصر هذه الجزاءات في صورتين أساسيتين تتمثلان بالتحديد في عقوبات إدارية مالية و أخرى شخصية غير مالية و هو ما سنحاول دراسته بشيء من التفصيل من خلال هذا المطلب².

المطلب الأول: الجزاءات الإدارية المالية .

تتصب الجزاءات الإدارية المالية على الذمة المالية للمحكوم عليه بها وليس على شخصه وهي تعد من أهم الجزاءات الإدارية وأكثرها شيوعا والتي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق بعض القوانين واللوائح كما أنها على قدر كبير من التنوع لدرجة أصبح يتعذر معها حصرها .

وبالعودة إلى النظام القانوني الجزائري نجد أن الجزاءات الإدارية المالية تجد مجالها الخصب في عدة قوانين نذكر منها على سبيل المثال قانون المنافسة و كذلك الضرائب و المرور لذا سنحاول من خلال هذا المطلب تسليط الضوء على أكثر الجزاءات الإدارية المالية شيوعا و هي الغرامة الإدارية من جهة و المصادرة الإدارية في الدول التي تبنتها من جهة ثانية.

الفرع الأول : الغرامة الإدارية .

يقتضي منا دراسة الغرامة الإدارية تناولها من خلال زاويتين أساسيتين نتناول في الأولي مفهومها و الثانية شكلها³.

¹ - عبد العزيز خليفة ، مرجع سابق ، ص22

² - نسيغة فيصل، نفس المرجع السابق ، ص73

³ - محمد سعد فودة ، نفس المرجع السابق ، ص 114 - 115

أولاً : مفهوم الغرامة الإدارية .

يقصد بالغرامة الإدارية كل مبلغ من النقود تفرضه الإدارة على المخالف بدلا من متابعة جنائيا عن الفعل المقترف. فقد يحتفظ الفعل بوصفه الجنائي و عندئذ من شأن دفع الغرامة المالية في بعض الأحوال انقضاء الدعوى الجنائية و أحيانا تمثل الغرامة الإدارية الجزاء الوحيد للفعل مع الاحتفاظ بحق الفرد في الطعن أمام القضاء على الضرر الصادر بفرض الغرامة.

وعلى الرغم من أن الغرامة الإدارية تعد كالغرامة الجنائية جزاءا ماليا يتمثل في دفع مبلغ من النقود لمصلحة الخزينة العامة للدولة إلا أن هذا لا يمنع من وجود فوارق بينهما لا بد من الوقوف عليها و لعل أهمها :

* الغرامة الإدارية تصدرها الإدارة و هي التي تحدد مقدارها و فقا للقوانين و اللوائح المعمول بها أما الغرامة الجنائية فلا تقرر إلا عن طريق القضاء .

* لا تأخذ الغرامة الإدارية الجزائية بظروف المخاطب بها أو سوابقه و عليه فهي تختلف عن نظيرتها الجنائية، فالغرامة الإدارية تهتم بعنصر الردع أكثر من اهتمامها بتحقيق تفريد المعاملة العقابية، ومع ذلك فإنه لا بد من توافر عنصر التناسب بين الغرامة والخطأ * يرد عليها وقف التنفيذ على خلاف الغرامة الجنائية ومع ذلك ووفقا للقواعد العامة يمكن طلب وفق تنفيذ القرار الإداري من قاضي الأمور المستعجلة لحين الفصل في الطعن على القرار الإداري الصادر بالغرامة.

ثانيا : شكل الغرامة الإدارية .

تمنح قدرة الإدارة في فرض جزاءات إدارية عضو الإدارة المختص حق فرض غرامة مالية إدارية عند وقوع أي مخالفة ترتب توقيعها و ذلك عن طريق مجموعة من الإجراءات- التي سننتعرض لها فيما بعد - و قبل الخوض في شكل الغرامة الإدارية في التشريع الجزائري نرى أنه لزاما علينا و لضرورات البحث أن نعرض على شكل الغرامة الإدارية في الأنظمة القانونية التي تبنت نظام قانون العقوبات الإداري¹ .

أما فيما يخص المشرع الجزائري فنجد أنه يتماشى و موفق المشرع الفرنسي حيث أنه على الرغم من عدم تبني كل منهما لنظام قانون العقوبات الإداري. إلا أن المشرع الجزائري

¹ - محمد سعد فودة ، نفس المرجع السابق ، ص 116- 117

الفصل التمهيدي----- ماهية الجزاءات الإدارية العامة

يستعين بالغرامة الإدارية في مواضع مختلفة وذلك كطريق أصلي لمواجهة بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح على نحو يظهر معه اهتمام المشرع الجزائري بتوظيف هذه الجزاءات الإدارية خاصة بعد اتجاه المشرع في الآونة الأخيرة إلى إنشاء بعض اللجان الإدارية المستقلة ومنحها سلطة فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف الأنظمة القانونية واللوائح المعمول بها وعليه نجد أن المشرع الجزائري على غرار الفرنسي تأثر بنظام الحد من العقاب والحد من التجريم والتحول عن الإجراء الجنائي خاصة في مجال المنافسة والمرور والبيئة من خلال الاعتماد على الغرامة الإدارية كبديل عن العقوبات الجنائية و حصرها بين حد أدني و حد أقصى وفيما يلي نستعرض لبعض الأمثلة عن الغرامة الإدارية¹.

وعندما نعود إلى أحكام قانون المرور حسب آخر تعديل له الوارد بالأمر 03/09². نجده ينص صراحة على تضمينه على مجموعة من العقوبات الإدارية حيث تنص المادة 86 منه على "...دون الإخلال بالعقوبات 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 بالعودة إلى الغرامة الإدارية في هذا القانون نجده ينص عليها في القسم الأول من الفصل السادس تحت عنوان المخالفات والعقوبات حيث صنفته المادة 66 منه المخالفات و العقوبات بقولها : تصنف المخالفات للقواعد الخاصة بحركة المرور إلى أربع درجات .

- أ- المخالفات من الدرجة الأولى يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 2500 دج
- ب- المخالفات من الدرجة الثانية يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 3000 دج
- ج- المخالفات من الدرجة الثالثة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 4000 دج .

¹ - نسيغة فيصل ص، نفس المرجع السابق، ص57.

² - الأمر 09 - 03 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات و سلامتها و أمنها المعدل و المتمم بلقانون

14 / 01 المؤرخ في 19 جمادي الأولي 1422 الموافق ل 19 غشت 2001.

د- المخالفات من الدرجة الرابعة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 4000 دج إلى 6000 دج.

وهناك مجالات أخرى تتمتع الإدارة بسلطة توقيع عقوبة الغرامة الإدارية فبالرجوع مثلا إلى الباب الثالث من القانون 08/ 04¹. والمتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية نجده ينص من المادة 30 إلى المادة 41 منه على مجموعة مختلفة من الأفعال التي تعد مخالفات و ترتب عقوبات مالية على كل تاجر لا يلتزم بها. وأيضا نجد القانون 02/ 04². الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية نجده ينص في الباب الرابع منه وتحت عنوان المخالفات والعقوبات نجده ينص في المواد 31 إلى 38 علي مجموعة مختلفة من الأفعال التي ترتب غرامات إدارية مختلفة تنطلق من حد أدنى 5 آلاف دج و قد تصل إلى 100000 دج .

وقد يتساءل القارئ عن جدوى إدراج الغرامات الإدارية الواردة في قانوني شروط ممارسة الأنشطة التجارية 08/ 04³ و القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية خاصة و أن القضاء العادي هو المختص بالفصل فيها نقول أن الجواب على هذا التساؤل يمكن في أن العبرة 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 . كما نجد أمثلة عن الغرامات الإدارية في القانون رقم 12 /08². المعدل و المتمم للأمر 03/ 03 و المتعلق بقانون المنافسة حيث نجده بنص من الفقرة الثانية من المادة 45 على " يمكن أن يقرر (مجلس المنافسة) عقوبات مالية إما نافذة فورا وأما في الآجال التي يحددها".

ولقد جاء في المواد من 56 إلى 62 لتفصل في هذه العقوبات المالية من خلال تحديد حدها الأدنى والأقصى والأفعال المترتبة لها، ونشير هنا إلى أن الغرامات الإدارية الواردة سابقا -على سبيل المثال لا الحصر- عبارة عن غرامات مالية مباشرة تفرضها الإدارية

¹ -القانون رقم 08 / 04 المؤرخ في 27 جمادي الثانية عام 1425 هـ الموافق لـ : 14 غشت سنة 2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية ، الجريدة الرسمية عدد 52 .

² -القانون 08 /12 المؤرخ في 25 يونيو و المتعلق بالمنافسة المعدل و المتميز للقانون 03/ 03 المؤرخ في 28 جمادي الأول 1424هـ : الموافق لـ: 20 جويلية 2003. الجريدة الرسمية العدد 43.

وبإرادتها المنفردة بما لها من سلطة عامة على كل من يخالف النصوص القانونية والأنظمة المعمول بها في هذا المجال، وهناك نوع آخر من الغرامات الإدارية يكون فيما للأفراد دور في الاتفاق حول قيمتها وهي غرامة المصالحة و هي عبارة عن محاولة من المخاطب بها إلى التوصل إلى اتفاق مع الإدارة المعنية عندما تفوق قيمة الغرامة حدا معيناً وبموجبه يتم الاتفاق على تسديد الغرامة والواقع أن غرامة المصالحة ما هي في حقيقة الأمر إلا إملاء لإرادة طرف على آخر ومع أن الأمر يتعلق باتفاق إلا أنه يصدر في شكل قرار إداري يجوز الطعن فيه أمام القضاء وتجد غرامة المصالحة مجالها الخصب في مجال الضرائب والمنافسة وسنتطرق إليها فيما بعد في بحثنا عندما نتناول النظام الوارد على الجزاء الإداري، ولكي تضمن الإدارة سلامة إجراءاتها في فرض الغرامة الإدارية فقد نصت القوانين المنظمة لها على ضرورة أن يحرر محضر المخالفة والغرامة المناسبة له العون المؤهل قانون للقيام بذلك و الإعد قرارها باطلا من الناحية القانونية فمثلا في الأمر 09/03 السابق الذكر نجده خصص الفصل السابع منه للأعوان المؤهلين لمعاينة المخالفات الخاصة بسلامة المرور في الطرق من المادة 130 إلى المادة 138 حيث ينبغي عليهم تحرير محضر المخالفة بصفة قانونية حتى يضمن سلامتها و مشروعيتها .

ترتبا على ما سبق نجد أن المشرع الجزائري قد أولى الغرامة الإدارية اهتماما كبيرا كأسلوب 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 .

الفرع الثاني : المصادرة الإدارية .

وإذا كان الأصل أنه لا يقتضي بالمصادرة كعقوبة جنائية إلا بواسطة المحاكم الجنائية إلا أنه طبقا لقانونه العقوبات الإداري ، يكون للإدارة أن تقرر المصادرة كجزاء إداري تكميلي أو تبعي أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية ، فتقتضي المادة 22 من قانون العقوبات الألماني OWIG بتطبيق المصادرة كجزاء تبعي بشأن الجرائم الإدارية بشرط النص عليه صراحة، وذلك إذا كان الشيء المملوك للمخالف

وقت صدور القرار ذا طبيعة تسبب أخطارا للمجتمع أو بعد إستعماله في حد ذاته جريمة جنائية أو إدارية .

وقد تقرر المصادرة كجزاء أصلي، أي دون أن يتقرر معها غرامة إدارية مالية، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 29 من قانون الألماني بشأن جواز مصادرة الفوائد غير المشروعة المتولدة عن الجريمة الإدارية إذا كان المخالف يتعامل لمصلحة طرف آخر . وعليه نستطيع أن نميز بين المصادرة الجنائية وهي التي لا توقع إلا من السلطة القضائية بواسطة حكم جنائي و بناءا على دعوى و إجراءات جنائية ، و المصادرة الإدارية و التي تقرر بواسطة الإدارة بناءا على إجراءات إدارية . وعليه نستطيع القول أن المصادرة هي إجراء الغرض منه تمليك الدولة أشياء مضبوطة ذات صلة بجريمة- قهرا و بغير مقابل. والمصادرة نوعان مصادرة عامة ومصادرة خاصة فالمصادرة العامة محلها كل ثروة المحكوم عليه و المصادرة الخاصة محلها شئ معين قد يكون جسم الجريمة أو يكون قد إستعمل فيها أو تحصل منها¹ .

وتعد المصادرة عقوبة مالية وعينية ترد على مال معين كما أنها تعد غالبا عقوبة تكميلية يكون الحكم بها أحيانا وجوبا وعندئذ تكون لها خصائص التدبير الاحترازي و أحيانا أخرى يكون الحكم بها جوازيا و تكون لها خصائص العقوبة. وقبل الخوض في المصادرة الإدارية في التشريع الجزائري إرتأينا لضرورة البحث أن نبين كيف تناولت التشريعات التي تبنت نظاما قانونيا مستقلا للعقوبات الإدارية المصادرة الإدارية ، إذا كان الأصل أنه لا يحكم بالمصادرة كعقوبة جنائية إلا بواسطة المحاكم الجنائية

سبق و أشرنا أنه في الآونة الأخيرة أخذت فكرة الردع الإداري أبعادا جديدة حيث كان الفقه قبل أن يحددها بوجه عام الجزاءات التأديبية و التعاقدية على وجه الخصوص متخذة عن الرابطة القائمة بين الأفراد و الإدارة مسوغا و مبررا لقبولها و مشروعيتها. وبالتالي فإن الفقه في تلك المرحلة لم يكن ليقبل أن تتسع تلك الجزاءات إلى حد الاعتراف للإدارة بسلطة توقيع جزاءات على اعتبار أن ذلك من اختصاص السلطة القضائية و عملا بمبدأ الفصل بين السلطات و بعد ال ح. ع. II وما خلفته من آثار اقتصادية و اجتماعية فرضت نفسها على الواقع القانوني أفضت إلى تغيير مبادئ كانت مستقرة و حلول أخرى

¹ - محمد سعد فودة ، نفس المرجع السابق ، ص 126

محلها إضافة إلى تعالي أصوات تنادي بضرورة أن توسع الدولة من نطاق تدخل أجهزتها الإدارية عندها صدرت العديد من التشريعات التي تعطي للإدارة الحق في توقيع جزاءات على بعض المخالفات التي تهدف إلى تحقيق الأمن الإقتصادي. وكان من أبرزها الغرامة الإدارية والغلق الإداري وإلغاء أو سحب الترخيص وغيرها كما صدرت تشريعات المرور التي اعترفت للإدارة في حالة مخالفة أحكامها اتخاذ مجموعة من الجزاءات كسحب رخصة القيادة و حجز المركب.

ولقد استجاب الفقه تحت تلك الضغوطات إلى هذا البعد الجديد واعترف للإدارة بسلطة الردع على أن يكون ذلك في أضيق الحدود، وفي بداية السبعينيات ازدادت هذه الفكرة اتساعا حيث أخذت بعدا آخر غير مسبوق و كان من أبرز معالمه اتجاه التشريعات في تلك الفترة في العديد من الدول إلى التوسع فيها من خلال نطاقين النطاق العضوي و النطاق الموضوعي .

من الناحية العضوية لم يتوقف الاعتراف بسلطة الإدارة بتوقيع جزاءات على النحو¹ التقليدي الذي كانت تمارس به الإدارة سلطاتها و إنما أنشأت فرنسا مثلا أجهزة إدارية جديدة عرفت باللجان الإدارية المستقلة تحدد ذاتيتها بما جمعته من خصائص حيث تتسم بأنها جهة إدارية بحته من جهة و لها خصائص الهيئات القضائية من جهة أخرى فهي ذات تشكيل إداري ولكن يتمتع أعضاؤها بذات الاستقلال و لهم نفس ضمانات رجال القضاء. من خلال هذه الخصائص بدأت هذه اللجان تأخذ على عاتقها ضمان تطبيق القانون في مجال معين ومحدد.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك تلك اللجان في فرنسا لجنة أعمال البورصة في نطاق الاستثمار وسوق الأعمال ولجنة الشفافية والتعددية في قطاع الصحافة الصادر عام 1984 ومجلس المنافسة في نطاق التسويق للسلع والمنتجات والمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات في نطاق الإعلام أما في التشريع الجزائري فنجد أن المشرع الجزائري قد أخذ بفكرة اللجان الإدارية المستقلة من خلال إنشائه لبعضها بهدف لتنظيم بعض القطاعات نذكر منها مجلس المنافسة في مجال تنظيم التسويق واحترام قواعد الاستهلاك وقمع الغش، وأيضا نجد هناك سلطة الضبط للبريد و المواصلات لتنظيم قطاع الإتصالات¹.

¹ - نسغة فيصل ، نفس لمرجع السابق ، 80،81

ومن الناحية الموضوعية كان لتعدد الأنشطة التي تتولي الإدارة القيام بها إثره علي تعدد الجزاءات التي يناد بها توقيعها و برزت في قطاعات مختلفة كالمرور ومجال البناء والتخطيط العمراني و قطاع الاتصالات و أضحي في الآونة الأخيرة تدخل الإدارة بسلطة الردع يصل إلى العديد من المجالات التي لم يكن مسموح لها التدخل فيها سابقا.

وبالرغم مما قدمناه إلا أن الأمر مازال يكتنفه الغموض سواء بالنسبة للفقهاء أو القضاء و قد حاول بعض الفقهاء تقديم العديد من التعريفات التي كانت تتفق على أن الجزاء الإداري يكون على خطأ ما يصدر من جانب السلطة الإدارية أو هو ذلك الجزاء ذو الخاصية العقابية الذي تصدره وتوقعه سلطة إدارية عادية أو مستقلة بواسطة إجراءات إدارية محددة وهي بصدد ممارستها لسلطتها تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين و اللوائح¹.

أو هي عبارة عن عقوبة يعهد المشرع بسلطة توقيعها إلى جهة إدارية على كل من يخالف التزاما قانونيا أو يمتثل لأحد القرارات الإدارية.

من خلال هذه التعريفات للجزاءات الإدارية يتضح لنا أنها تجمع بين كل من المعيار العضوي و المعيار الموضوعي وإن كان هذا الجزاء في الماضي يعكس أحد امتيازات السلطة الإدارية فإنه أضحي اليوم مستقلا عنها له موجبات تستلزمه و ضمانات تحول دون الانحراف في تطبيقه ما يجعله مستقلا عن الجزاء الجنائي .

المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية المقيدة أو المانعة للحقوق .

تعد الجزاءات المقيدة أو المانعة للحقوق أقسى في وقعها من الجزاءات المالية بصفة عامة ولهذا فإن تبرير سلطة الإدارة في توقيع جزاءات إدارية ذات طبيعة مقيدة أو مانعة للحقوق يبدو صعبا و عسيرا بالمقارنة مع تبرير سلطتها بفرض جزاءات إدارية مالية خاصة وأن هذه الجزاءات تمس بشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية الامر الذي دفع بالتشريعات المقارنة والتشريع الجزائري الى تقييد سلطة الإدارة بفرض تلك الجزاءات بضمانات قانونية متعددة لضمان مشروعيتها .

وعليه كيف نظم المشرع الجزائري الجزاءات الإدارية المانعة والمقيدة للحقوق في منظومته القانونية و ما هي هذه الجزاءات ؟

¹ - نسيغة فيصل ، نفس المرجع السابق ، ص 81،82

باستقراء النصوص القانونية في التشريع الجزائري نجده ينص على مجموعة من الجزاءات الإدارية و سنركز من خلال دراستنا على أهمها و أكثرها شيوعا و التي تتمثل أساسا في سحب التراخيص والغلق الإداري و قرارات الهدم في مجال العمران و هو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب .

الفرع الأول : سحب التراخيص .

يعد سحب الترخيص أيا كانت طبيعته توقعه السلطة العامة على كل من يمارس الحق الذي خوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين و اللوائح¹ . وقد يتمثل سحب التراخيص في إنهاء ممارسة الحق بصفة نهائية أو وقف ممارسته لمدة مؤقتة.

وقبل الخوض في سحب الترخيص كعقوبة إدارية ارتأينا أنه من المفيد أولا التمييز بين انتهاء الترخيص و سحبه كعقوبة إدارية .

أولا: انتهاء الترخيص.

لما كان الترخيص الإداري يمنح للفرد في شكل قرار إداري منفرد فإنه ينتهي تلقائيا إذا أقرن الترخيص بأجل محدد لنفاذه و هنا لا يثير نهاية الترخيص أي إشكال قانوني إلا أنه في بعض الحالات ينهى فيها الترخيص الإداري دون نفاذ أجله القانوني وهي مرتبطة بالمرخص له نظرا لتماطله في الانتفاع أو الاستفاداة بالترخيص أو في حالة ارتباط الترخيص بشرط فاسخ تضعه الإدارة و هو ما سنوضحه²:

1- نهاية الترخيص نتيجة الإهمال و التماطل :

ينظر في هذه الحالة لنهاية الترخيص من زاويتين أساسيتين من حيث تماطل المرخص له ومن حيث التبعات القانونية لذلك.

أ- الجانب الأول:

فمن بين أسباب انقضاء الترخيص الإداري و انتهاء أثره القانوني إهمال المرخص له استعمال الترخيص بعدم مباشرة الأعمال المرخص بها خلال مدة زمنية معينة أو التخلي عنها بعد الشروع في ممارستها فعلا و هي في الغالب نهاية قانونية حيث ينص القانون

¹ - محمد جمال عثمان جبريل ، الترخيص الإداري ، دراسة مقارنة ، (رسالة دكتوراه) ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1992 ص 328.

² - عزوي عبد الرحمان ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري . (رسالة دكتوراة) جامعة بن عكنون، الجزائر ، ص301.

في بعض الحالات على اعتبار عدم ممارسة النشاط المرخص به لمدة زمنية معينة بمثابة إهمال يستوجب إنهاء الترخيص و انتهاء أثره القانوني. ومثال ذلك ما قضت به المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 41/ 416 سنة 1991 المحدد لشروط إحداث المنشآت الرياضية و استغلالها من انه يعلن عن افتتاح المنشأة الرياضية و الشروع في استغلالها بقرار من الوالي بعد المراقبة الميدانية التي تجريها المصالح المختصة على المستوى المحلي المؤهلة لذلك والمحددة في المادة 03 من نفس المرسوم. والالتزام بتنفيذ الشروط الوارد في دفتر الشروط و ترسل لهذا الغرض للمؤسس مذكرة مسببة في ظرف أقصاه 8 أيام ويتعين على صاحب المنشأة المرخص له الامتثال لها في مدة لا تتجاوز 6 أشهر وإلا سقط حقه في الاستغلال الفعلي للمنشأة الرياضية.ومن ثم جاز الوالي إلغاء الترخيص الممنوح¹.

ومن الأمثلة أيضا ما نصت عليه المادة 26 من المرسوم التنفيذي 46/2000 الذي يعرف المؤسسات الفندقية من أنه يجب على صاحب رخصة استغلال المؤسسة الفندقية الشروع في النشاط في أجل أقصاه 6 أشهر ابتداء من تاريخ استلامه إياه " و تضيف المادة 27 " إذا لم يشرع صاحب الرخصة في النشاط في الأجل المحدد أعلاه يتعين على السلطة المانحة إعداره للشروع في استغلال المؤسسة الفندقية في أجل 6 أشهر و إذا انقضى هذا الأجل و لم يمتثل للأوامر المنصوص عليها في أحكام الفقرة المذكورة أعلاه تعلن السلطة سحب الرخصة بنفس الأشكال التي منحت بها".

وما يلاحظ أن سحب الترخيص أو أنهاؤه ليس لمخالفة ارتكبتها المرخص له و إنما لتماطله و إهماله استغلال الرخص ما يشكل عبئا على النظام العام و المال العام .

ب : الجانب الثاني :

حتى مع القول بأن قرار الترخيص هو مكنة للمرخص له بفعل شيء أكثر من أن يرتب في ذمته التزاما قانونيا² وأنه يمكنه التخلي عنه عكس القاعدة العامة بالنسبة للقرار الإداري فإن هذا التخلي لا يمر دون تبعات قانونية أهمها :

¹ - حسين درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء . دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 ، ص 253.

² - حسن محمود سيد أحمد خالد عبد الفتاح محمد ، مرجع سابق ، ص 35.

* إن انتهاء الترخيص بالترك أو الإهمال لا يصلح للتمسك به لاحقا كمستند قانوني من قبل المستفيد لا في مواجهة الغير ولا في مواجهة الإدارة المانحة¹.

يلزم المشرع المرخص له في بعض الحالات تبليغ الجهة المانحة قبل التخلي عن الترخيص بسبب اتصال الترخيص بالدور الرقابي والتنظيمي الذي تقوم به الإدارة في ممارسة الأفراد لبعض أنشطتهم وذلك لعلاقتها بحماية النظام العام أو لاتصال النشاط المرخص به باستعمال المال العام².

من خلال ما سبق يتضح لنا أن نهاية الترخيص بسبب تماطل المرخص له على الرغم من أنه في الظاهر يبدو و كأنه جزء إداري بإنهاء الترخيص إلا أنه في حقيقة الأمر هو إجراء وقائي لجأت إليه الإدارة حتى تتقاضي تماطله مستقبلا ما يدخله في دائرة إجراءات أو قرارات الضبط الإداري و بالتالي

فلا يعد انتهاء الترخيص بالصورة السابقة جزءا إداريا عاما بل هو جزء وقائي من إجراءات الضبط الإداري .

2- تحقق الشرط الفاسخ :

وهذا في الحالات التي يعترف فيها الترخيص بإجراء فاسخ حيث يعد هذا من بين المسائل والترتيبات الاحتياطية التي تعتمدها الإدارة المانحة للرخص لضمان جدية المرخص له في التزامه فمن الشروط الفاسخة أن تمنح الإدارة ترخيصا وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة فإذا زالت تلك الحالة انقضى أثر الترخيص كان تضع شرط التزام المرخص له بالشروع في تنفيذ محل قرار الترخيص والاستمرار فيه فإن هو لم يشروع أو توقف عن ممارسة نشاط الاستغلال .اعتبر تاركا له فيسقط قرار الترخيص بذلك لتحقيق واقعة عدم الشروع في التنفيذ أو الترك³.

بعد تفصيلنا في نهاية التراخيص سنحاول التفصيل في سحب الترخيص كعقوبة إدارية على كل مخالفة يفترفها المرخص له.

¹ - محمد عثمان جبريل ، مرجع سابق . ص 330.

² - تذكر على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 25 من المرسوم التنفيذي 469/02 المؤرخ في 2002/12/24 المتعلق بالنشاط المنجمي من أنه يمنع صاحب رخصة أن يتخلى عن نشاطه دون أي ترخيص له الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية بذلك .

³ - عزلوي عبد الرحمن، المرجع السابق، ص 303.

ثانيا: سحب التراخيص كجزاء إداري .

نشير في البداية إلى أن الأمثلة عن سحب التراخيص متعدد و متنوعة لذلك سنحاول التطرق إلى بعض الأمثلة عن سلطة الإدارة في سحب التراخيص كجزاء إداري صادر عن هيئة إدارية مستقلة أو تقليدية ثم سنحاول التركيز على سحب رخصة القيادة على اعتبار أنها الأكثر شيوعا وأنها تمس شريحة واسعة من الأفراد .

1- سلطات الهيئات الإدارية المستقلة في سحب التراخيص :

بالعودة إلى القانون 03/2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و الاتصالات السلكية و اللاسلكية نجده في المادة 35 منه :

إذا لم يحترم متعامل مستفيد من رخصة إقامة و استغلال شبكات عمومية للاتصالات الشروط التي تفرض عليه من خلال النصوص التشريعية والتنظيمية فإن سلطة الضبط تقوم بإعداره بضرورة التقيد في مدة 30 يوم و إذا لم يتقيد المتعامل بالإعدادار وشروط الرخصة فإن المكلف بالاتصالات يعلن عبر قرار يتضمن المبررات و باقتراح من سلطة الضبط إجراءات عقابية من حقها وعلى عاتقها منها التعليق العام أو الجزئي للرخصة لمدة 30 يوم أو أكثر أو تعليق الرخصة لمدة تتراوح من شهر إلى ثلاثة أشهر أو تخفيض مدة الرخصة إلى سنة على الأكثر، وإذا استمر المتعامل في مخالفته فإن المادة 36 من نفس القانون تؤكد على إمكانية اتخاذ قرار السحب الكلي و النهائي للرخصة في نفس الإطار والظروف التي منحه إياها وفي هذه الحالة يتم أخطار سلطة الضبط بضرورة ضمان استمرارية الخدمة حماية لمصالح المستخدمين،بينما تؤكد المادة "37 تطبيق العقوبات يتم بعد إشعار المعني بالأمر بالمخالفات التي قام بها وإطلاعها على الملف و إتاحة الفرصة له لتبرير الأمر" ولعل هذه المادة جاءت لتضمن مشروعية قرار سحب التراخيص و ذلك باحترام مبدأ المواجهة و الدفاع، ما يمكن ملاحظته من خلال النصوص السابقة أن السلطة ضبط البريد قد زودت بصلاحيات واسعة ذات طابع رقابي و ردي إلا أنها لا تمتلك سلطة توقيع الجزاء الإداري بل تقترحه على الوزير المكلف الذي يقوم بتوقيعها و هذا بتقديره أن هذا الأمر يجعل وظيفة سلطة الضبط قاصرة.

هذا الأمر تم تداركه في المرسوم التشريعي رقم 10 /93 المؤرخ في 1993/05/23 المعدل و المتمم بالقانون 04/ 03 و المتعلق ببورصة القيم المنقولة والذي

نص في المادة 12 من القانون 03/ 04 على الطبيعة الإدارية للجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بأنها سلطة ضبط مستقلة ، تتكفل بدراسة كل أخل بالتشريع والتنظيم المعمول بها في هذا المجال من تلقاء نفسها أو بطلب من المراقب المنصوص عليه في المادة 45، أو بطلب من الوسطاء في عمليات البورصة و تتولي اللجنة إصدار العقوبة التي تراها مناسبة و التي جاء النص عليها في المادة 55 وهي أما الإنذار، التوبيخ حضر النشاط كليا أو جزئيا مؤقتا أو نهائيا أو سحب الاعتماد و يمكنها أيضا أن تفرض غرامات تقدر بعشرة ملايين دينار أو بمبلغ يساوي الربح المحتمل تحقيقه بفعل الخطأ المرتكب¹ .

وهناك إجراء آخر يتداخل و يتشابه مع سحب الترخيص و هو سحب الاعتماد في مجال النقد و القرض تقوم اللجنة المصرفية بإعلام البنك أو المؤسسة المالية بالأفعال المنسوبة إليها بموجب رسالة موصى عليها مع الإشعار بالوصول و ترسل إلى ممثلها القانوني و تكون مرفقة بقرار التأنيب حيث تنص المادة 107 من الأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض فان اللجنة المصرفية تتخذ قراراتها بالأغلبية و حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس و يمكن لها أن تصدر قرارها بسحب اعتماد بنك أو مؤسسة مالية و كيفية تصنيفها طبقا للمادة 116 و ذلك بتعيين مصفي الذي يعد تقريرا للجنة من أجل تمكينها من ممارسة الرقابة بموجب المادة 114² وقد سبق للجنة المصرية أن أصدرت عقوبات إدارية طعن فيها أمام مجلس الدولة حيث أصدرت قرار بتاريخ 21/08/2003 قامت من خلاله بسحب الاعتماد الممنوح للبنك التجاري الصناعي الجزائري بصفة بنك

بمقتضى المقرر رقم 08/98 الصادر عن محافظ بنك الجزائر وحكمت بوضعه قيد التصفية وتعيين مصفي للقيام بعمليات التصفية مع إعلام الجمهور بمنطوق القرار وعليه ألتمس المعني بإلغاء قرار السحب من مجلس الدولة وبصفة مستعجلة وقف تنفيذ القرار وهو الطلب الذي رفض لعدم التأسيس³ .

¹ - تواتي نصيرة ، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها . (مذكرة ماجستير) ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ،

الجزائر 2002/2003

² - يعتبر الاعتماد قرار لإنشاء المؤسسات المالية و لوجودها القانوني و سحبه يعني وضع حد لحياة المؤسسة المالية و بالتالي فهو يعد أقصى عقوبة إدارية يمكن أن تتعرف لها المؤسسة

³ - أنظر قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 19452 بتاريخ 2003/12/30 بين مساهمي البنك التجاري الصناعي و اللجنة المصرفية.

نفس الشئ بالنسبة لبنك الخليفة حيث سحبت اللجنة منه الاعتماد بموجب القرار المؤرخ في 2003/05/29 تحت رقم 2003/ 03 و طعن المعني في السحب أمام مجلس الدولة الذي قضي بعدم قبول الطعن شكل¹.

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 لنفس الصلاحيات.

2_ دور السلطات الإدارية التقليدية في مجال سحب التراخيص.

ربما يعتبر قانون المرور من أكثر القوانين التي تتيح للإدارة استعمال سلطاتها في مجال سحب وتعليق رخص القيادة في مواجهة الأفراد الذين لا يحترمون قواعد المرور والتي تحافظ على أمن و سلامة مستعملي الطرق العمومية .

فبالعودة إلى المادة 92 من الأمر 03/ 09 نجدها تنص على في حالة ارتكاب مخالفات يعاينها قانوناً الأعوان المؤهلون يجب أن تكون رخص السياقة في جميع الحالات موضوع احتفاظ طبقاً للإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ثم جاء في المادة 93 تفصل في حالات الاحتفاظ برخصة القيادة بقولها في حالة المخالفات للحالات 1 و2 و3 من النقطة أ والحالات 1 إلى 8 من النقطة ب و الحالات 11 إلى 22 من النقطة ج و الحالات من 18 إلى 22 من النقطة د من المادة 66 من هذا القانون يقوم العون محرر المحضر بالاحتفاظ برخصة السياقة فوراً لمدة لا تتجاوز 10 أيام .

لا يكون الاحتفاظ برخصة السياقة في الحالات المنصوص عليها أعلاه موقفاً للقدرة على السياقة خلال نفس المدة .

أما المادة 94 فتتص على أنه في حالة المخالفات للحالات 1 إلى 10 من النقطة ج والحالات من 1 إلى 17 من النقطة د المنصوص عليها في المادة 66 من هذا القانون يقدم العون المحضر مع الاحتفاظ برخصة السياقة فوراً مقابل تسليم وثيقة تثبت الاحتفاظ في الحال يكون الاحتفاظ برخصة السياقة من الحالات المنصوص عليها موقفاً للقدرة على السياقة بعد أجل 48 ساعة .

¹ - أنظر قرار المجلس الدولة الجزائري رقم 018296 الصادر بتاريخ 2006/01/04 بين عبد المزمّن خليفة واللجنة البنكية .

نلاحظ من خلال النصوص السابقة أن أي سائق يقترف أحد المخالفات المنصوص عليها في المادة 66 ترتب عليه السحب الفوري لرخصة السياقة إلا أن هذه الأفعال تختلف من حيث جسامتها فقد يكون الفعل يرتب السحب الفوري مع إمكانية الحصول على وثيقة تمكنه من قيادة السيارة لمدة 10 أيام و قد تكون المخالفة جسمية بحيث لا يمكنه قيادة السيارة لأزيد من 48 ساعة إلى حين الفصل في أمر سحب رخصة القيادة من قبل اللجنة المختصة .

فالحالات المنصوص عليها في المادة 93 هي مخالفة أحكام الإنارة والأحكام المتعلقة بتقديم وثائق المركبة أو الشهادة المهنية التي ترخص بقيادتها أم أحكام السرعة أو استعمال أجهزة التنبيه الصوتي ومخالفة أحكام المرور في الأماكن الخاصة أو تخفيض السرعة ومخالفة الأحكام المتعلقة بلوحات التسجيل ومخالفة أحكام السير على الخط المتواصل وعدم وضع الإشارة لسيارة التعليم (فقرة د) أو استعمال الهاتف النقال أثناء القيادة أو تجاوز السرعة المحددة ومخالفة قواعد الأولوية ومنع نقل الأطفال دون 10 سنوات ومخالفة الأحكام المتعلقة بوضع شريط بلاستيكي على زجاج المركبة وعدم استعمال حزام الأمان وغيرها من الحالات الواردة في المادة 66 والتي كلها تؤدي إلى السحب الفوري لرخصة القيادة .

أما فيما يتعلق بإجراءات السحب فإنه تتم من خلال تحرير محضر بالمخالفة من قبل العون المؤهل قانونا و المنصوص عليه في المادة 130 من هذا القانون الذي يبلغ دون تأخير إلى وكيل الجمهورية و نسخة منه تبلغ إلى الوالي و ذلك بنص المادة 137. وبالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي 381/ 04 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق وبالتحديد 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 أنه " يمكن للوالي أن يصدر في حالة معاينة مخالفة التعليق المؤقت لرخصة السياقة أو منع تسليمها و ذلك بعد أخذ رأي لجنة خاصة تسمى لجنة تعليق رخصة السياقة و تدعي في صلب النص باللجنة " و تنشأ هذه اللجنة بقرار من الوالي حيث تنص المادة 280 " تنشأ اللجنة بقرار من الوالي المختص إقليميا و يرأسها ممثلة و تتكون من ¹ :

¹ - لمزيد من المعلومات التفصيل ارجع إلى المادة 66 من الأمر 03/ 09

❖ ضابط من الدرك الوطني.

❖ موظف من الأمن الوطني.

❖ ممثلة عن مديرية النقل .

❖ ممثل عن مصلحة المناجم .

❖ ممثل عن مديرية الأشغال العمومية .

❖ ممثل عن مصلحة التنظيم و الشؤون العامة .

❖ ممتحنين رخصة السياقة .

❖ ممثل عن المركز الوطني لرخصة السياقة .

❖ ممثل عن المحترفين في سياقة السيارات تعيينه الاتحادات المهنية في الولاية.

ما يلاحظ عن تشكيلة اللجنة أنها تشكيلة مختلطة وذلك بهدف ضمان حيادها وإيضفاء المشروعية على قراراتها وتعين اللجنة لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد بنص المادة 281 .

أما من حيث طريقة عملها فبعد أن يصل محضر المخالفة تستدعي اللجنة للانعقاد في أجل 10 أيام من تاريخ وصول الملف للولاية ويرسل استدعاء للمعني للمثول أمامها و الاستماع لأقواله تتخذ اللجنة قراراتها عن طريق التصويت بين أعضائها حول العقوبات المقررة حول كل مخالفة وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس و بعد أن تصدر اللجنة قرارها المتضمن الجزاء الإداري المتفق عليه يبلغ المخالف بسحب رخصة القيادة ولا يستردها إلى بعد نفاذ المدة المحدد كعقوبة، أما إذا كان المخالف لا يملك رخصة سياقة فإنه يعاقب بالمنع من إجراء امتحان الحصول على رخصة القيادة بنص المادة 285 .

أن المطلع على قانون المرور والتعديلات الواردة عليه يلمس كيف أن المشرع الجزائري قد تشدد في العقوبات الإدارية المطبقة على كل ما يخالف أحكامه كل هذا من أجل التقليل من حوادث المرور في إطار اعتماده على العقوبات البديلة عن العقوبات الجنائية إلا أن هذا لا يعني أنه الجهات القضائية لا تتدخل في مجال سحب رخصة القيادة حيث تنص المادة 98 من الأمر 09/ 03 يمكن أن تأمر الجهات القضائية بتعليق رخصة القيادة و أيضا المادة 103/ 02 تنص على " يمكن للجهات القضائية المختصة ضمن

الشروط نفسها المذكورة في الفقرة الأولى أعلاه الحكم بإلغاء رخصة السياقة ومنع مرتكب المخالفة من الحصول عليها نهائيا " و في هذه الحالة لا تطبق هذه العقوبة إلا إذا تسبب سائق السيارة في حادث أدّى إلى موت أحد الأفراد هنا يقدر القاضي السحب للرخصة السياقة حفاظا على الأمن العام في الطريق العمومي .

الفرع الثاني : الغلق الإداري .

ونعني بالغلاق الإداري منع استغلال المؤسسة عندما تشكل هذه الأخيرة خطرا على النظام العام.

بالعودة إلى القانون 02/ 89 المتعلق بحماية المستهلك والقانون 02/ 04 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية نجد أن القانون الأول ينص على أنه يجوز للقضاء أن يأمر بغلاق المؤسسات غلقا نهائيا بينما الثاني ينص على أنه يجوز للوالي المختص إقليميا و باقتراح من المدير الولائي للتجارة إصدار قرار إداري بغلاق المحلات التجارية لمدة لا تتجاوز 30 يوما في حالة مخالفة أحكام هذا القانون .

وبالعودة للمادة 146 من لقانون الإجراءات الجبائية نجدها تنص على أن قرار الغلق المؤقت يتخذ من طرف المدير المكلف بالمؤسسات الكبرى و المدير الولائي كل حسب مجال اختصاصه و لا يمكن أن تتجاوز مدة الغلق 6 أشهر .

من خلال النصوص السابقة نستشف أن الغلق الخاص بالمحلات والمؤسسات قد يكون غلقا قضائيا وهذا الأخير يصل إلى حد الغلق النهائي للمحل وهو من اختصاص السلطة القضائية فحسب لما يشكل من خطورة على المخالف بينما الغلق الإداري فيكون مؤقت وهو من صلاحيات الإدارة تصدره في صورة جزاء إداري يوقع على كل من يخالف احكام القانون و النصوص التنظيمية وفيم يلي سنحاول أن نتناول موضوع الغلق الإداري من خلال بعض النصوص القانونية التي تناولت مسألة الغلق الإداري .

لقد اهتم المشرع الجزائري بمسألة تنظيم المحلات و المؤسسات 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 فبالعودة إلى المادة 31 من القانون 04/ 08 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية نجدها تنص " يقوم الأعوان المؤهلون المذكورين في المادة 30 أعلاه بغلاق 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 02/ 04 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية فنجده في المادة 46 يحدد لنا الجهات المختصة بإصدار قرار الغلق الإداري لكل محل لا يحترم الشروط والمواصفات المطلوبة لحماية المستهلك و المنتجات حيث نص على أنه يمكن للوالي المختص إقليميا و باقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة أن يتخذ بواسطة قرار إداري غلق المحلات اداريا لمدة لا تتجاوز 30 يوما .

نفس الشيء في المادة 146 من قانون الإجراءات الجبائية السابق ذكرها و تضيف نفس المادة أن قرار الغلق يبلغ من طرف عون المتابعة الموكل قانونيا أو المحضر القضائي ينص قانون الإجراءات الجبائية على أن قرار الغلق يكون نتيجة لعدم تسديد المخالف للمستحقات الضريبية حيث تنص المادة 145 على : "..... غير أن قرار الغلق المؤقت يجب أن يسبقه وجوب إخطار يمكن تبليغه بعد يوم كامل من تاريخ استحقاق الضريبة ."

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 أنه يجوز الطعن في القرار الصادر بالغلق بواسطة عريضة مقدمة إلى رئيس المحكمة الإدارية المختص إقليميا إلا أن هذا الطعن لا يوقف تنفيذ قرار الغلق.

ترتبيا على ما سبق يتضح لنا جليا بأن قرار الغلق الإداري هو عبارة عن جزاء إداري تصدره الإدارة المعنية لمواجهة الأفعال التي ترى بأنها تشكل خطرا على النظام العام إلا أن هذا الغلق يكون مؤقت لمدة لا تتجاوز 6 أشهر كأقصى تقدير وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائرية في قراره المتعلق بغلق المحلات إداريا في القضية القائمة بين والي ولاية الجزائر و السادة (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 الى أحكام الأمر رقم 41/75 المؤرخ في 1975/06/17 المتعلق باستغلال المشروبات الكحولية، وأنه حسب المادة 10 من هذا الأمر يمكن للوالي الأمر بغلق المخمرة أو المطعم لمدة لا تتجاوز 6

أشهر إما لمخالفة القوانين والقواعد المتعلقة بهذه المؤسسات وإما بغرض الحفاظ على النظام العام، وأن السلطة القضائية وحدها تملك الأمر بالغلق النهائي¹. وبالتالي فإن قرار الوالي لم يحترم القانون.

المطلب الثالث: دستورية الجزاءات الإدارية العامة.

أثار موضوع تمتع الإدارة بسلطة توقيع جزاءات إدارية تخرج عن الإطار التقليدي لسلطاتها الإدارية في مجال الجزاءات التأديبية جدلاً كبيراً حول مدى دستوريته خاصة وأنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات و مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات ما أدى إلى بروز العديد من الأفكار والتطورات أدت جميعها إلى اعتراف المجلس الدستوري الفرنسي بسلطة الإدارة في توقيع جزاءات إدارية تتسم بالعمومية على جميع الأفراد بغض النظر عن هويتهم و عليه سناحول التطرق إليه من خلال هذا المطلب على موقف المشرع الجزائري من الجزاءات الإدارية العامة. حيث تبنى هذا الأخير فكرة الجزاءات الإدارية العامة غداة الاستقلال ولقد لعبت النصوص الفرنسية الموروثة دوراً كبيراً في إرساء هذه الفكرة من جهة ومن جهة أخرى فأن النهج الاقتصادي الذي تبنته الدولة بعد الاستقلال والمتمثل في الاقتصاد الموجه أدى إلى تبنيه وإحلاله محل الجزاء الجنائي خاصة في مجالات الضرائب و الأسعار و المرور.

كما تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة و تخويلها دوراً يتلاءم مع دور الدولة الجديد خاصة في مجال القطاع الاقتصادي و مراقبة السوق و تنظيمه و التحكم في مختلف المصالح الاقتصادية ما حتم تخويل و منح هذه الهيئات سلطات قمعية كانت من اختصاص القاضي الجنائي .

ولقد أثير نقاش حول دستورية الجزاءات الإدارية سيما أن المادة 146 من الدستور الجزائري تقضي باختصاص القضاء بإصدار الأحكام و الجزاءات و عليه فبأي حق تمارس الإدارة هذه السلطة الردعية؟.

باستقراء النصوص القانونية في التشريع الجزائري نجده يمنح الحق للإدارة فيما لها من سلطة عامة حق إصدار مجموعة من الجزاءات ذات الطابع الإداري سواء تعلق الأمر بالغرامة الإدارية أو تعلق الأمر بسحب التراخيص أو الغلق الإداري أو قرارات الهدم .

¹ - أنظر هذا الشأن قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 006195 بتاريخ 2002/09/23 ، مجلة الدولة ، العدد 03 لعام 2003 ص 96.

الفصل التمهيدي----- ماهية الجزاءات الإدارية العامة

والملاحظ أن هذه الجزاءات الإدارية تتعلق كلها بالذمة المالية للمخاطب بها أو بحرمانه من بعض الامتيازات الموكلة إليه بموجب ترخيص معين ولا تصل إلى المساس بحريته لأن هذا من صميم اختصاص السلطة القضائية .

وجدير بالذكر أن مجلس الدولة الجزائري وبالرغم من أنه لم يعترف صراحة باستقلالية الجزاءات الإدارية إلا أنه بالمقابل لم ينكر للإدارة سلطتها في فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف القانون أو التنظيم المعمول به وهذا في العديد من قراراته و التي سنتناولها أثناء الدراسة وعليه فيمكننا القول بأن المشرع الجزائري قد تبني المنهج الفرنسي في التعامل مع الجزاءات الإدارية العامة وذلك من خلال إصداره لمجموعة كبيرة من النصوص القانونية التي تمنح الإدارة سواء كانت تقليدية أو مستقلة سلطة اتخاذ و إصدار جزاءات إدارية على الأفراد¹ .

1 – نسيغة فيصل، الجزاءات الإدارية في نظام قانون الجزائري ، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2011-2012 بسكرة ،ص

الفصل الأول

الفصل الأول : الضمانات الإدارية لمشروعية العقوبات الإدارية

أشرنا في بداية بحثنا إلى أن الإدارة تتمتع بصلاحيية و سلطة إصدار الجزاءات الإدارية، ليس فقط في مواجهة الأفراد الذين تربطهم بها علاقة سواء كانت تعاقدية أو وظيفية بل امتدت هذه السلطة إلى الأفراد الذين لا تربطهم بها أي علاقة قانونية وهي بهذه السلطة تتمتع بقدر كبير من الاستقلال و هو ما جاء في العديد من النصوص القانونية غير أن هذا الاستقلال لا يجب أن يكون مطلقا حتى لا يؤدي بالإدارة إلى الوقوع تحت طائلة التعسف في استعمال السلطة وبالتالي بطلان قراراتها ويعتبر التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في تصرفاتها وقراراتها بالإضافة إلى خضوع قرارات الإدارة إلى الرقابة الإدارية إضافة إلى الضمانات الشكلية و الإجرائية ضمانة أساسية لمشروعية الجزاءات الإدارية و حياد الإدارة فكلما توسعت سلطتها في هذا المجال برزت أهمية ضبط هذه السلطة بمجموعة من الضوابط التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة في كل تصرفاتها وقراراتها وخصوصا الجزاءات الإدارية التي يكون لها وقع كبير على المخاطب بها و لهذا كان لزاما علينا البحث عن المبادئ التي تتقيد بها الإدارة أثناء إصدارها للجزاءات الإدارية إضافة إلى وسائل الرقابة الإدارية على الأعمال وقرارات الإدارة و ضمانات مشروعيتها من الناحية الشكلية والإجرائية و الموضوعية حيث تعتبر هذه المعايير المقاييس الحقيقية الدالة على نجاح أو فشل الإدارة في التحقيق الغرض من الجزاء الإداري و هو ما سنحاول التطرق إليها في هذا الفصل من خلال مبحثين أساسيين على النحو التالي:

المبحث الأول : الرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية العقوبة الإدارية .

المبحث الثاني : الضمانات القانونية للمشروعية الجزاءات الإدارية .

المبحث الأول : الرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية العقوبة الإدارية.

تعتبر الرقابة الإدارية من بين أهم وسائل رقابة المشروعية التي تمارسها الإدارة صاحبة امتياز السلطة العامة بغية تفادي وقوع أي مخالفة للقانون مهما كان حجمها في قراراتها لأن في ذلك تعريض قراراتها الإدارية إلى الإلغاء من قبل القضاء الإداري المختص و عليه فإن هذا النوع من الرقابة يعتبر بالغ الأهمية لضمان سلامة و مشروعية القرارات الإدارية خاصة و أنها تعد رقابة ذاتية تمارسها الإدارة مصدره الجزاء الإداري حفاظا على سلامة قراراتها كما يمكن أن تمارس بناءا على تظلم من ذوي الصفة و المصلحة .

فما هو المقصود بالرقابة الإدارية وما هي صورها ؟.

للإجابة على هذا التساؤل ارتأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين على النحو التالي:

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية .—

المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية .

المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية

نشير في البداية إلى أن تطرقنا إلى تعريف الرقابة الإدارية جاء من أجل توضيح بعض المفاهيم القانونية التي تعيننا في نطاق بحثنا خاصة إذا أخذنا في الحسبان أن الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية التي سندرسها ستقتصر على الرقابة على تلك الجزاءات التي تفرضها الإدارة صاحبة السلطة العامة التقليدية .

أما الجزاءات الإدارية التي تفرضها هيئة إدارية مستقلة فإنها لا تخضع للرقابة الإدارية سواء كانت رئاسية أو وصائية أو حتى بناء على تظلم لأنها تخضع فقط الى الرقابة القضائية .

فيما يخص تعريف الرقابة الإدارية فقد تنوعت و تعددت آراء الفقهاء حولها حيث عرفها كل واحد منهم حسب الزاوية التي يراها مناسبة .فذهب البعض إلى أنها رقابة الإدارة لنفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها¹.

¹ - أحمد السيد عوضين حجازي ، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها ، (رسالة الدكتوراه) جامعة القاهرة ، 1989، ص 420.

كما عرفها البعض الآخر بأنها : النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى للتأكد من أن الأعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعية لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاءة في حدود القوانين و اللوائح و التعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب¹

أو هي تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمالها و نشاطها بصورة داخلية للتحقق من مدي مشروعية تصرفاتها و قراراتها و مدى مطابقتها للقانون و الصالح العام سواء بصفة تلقائية أو بناء على تظلم من ذوي الصفة و المصلحة من خلال التعريفات السابقة للرقابة الإدارية يتضح أنها تأخذ عدة صور فقد تكون رقابة ذاتية تلقائية تمارسها الإدارة بنفسها للتأكد من مدى مشروعية قراراتها كما قد تكون بناء على تظلم من ذوي الشأن بغية تصحيح الأخطاء الواردة على القرار الإداري المتظلم منه وهو ما سنتناوله في المطلب الثاني .

المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية .

سبق و أشرنا إلى أن الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية حيث تراقب الإدارة نفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها في تصرفاتها و قراراتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها ضد قرار معين .

إن الهدف الأساسي من هذه الرقابة هو تحقيق مصلحة الإدارة نفسها من خلال المحافظة على حسن سير المرافق العامة، وكفالة و ضمان تنفيذ القوانين اللوائح و التزام حدودها كل هذا يؤدي في الأخير لمشروعية قراراتها فالرقابة الإدارية هذه هي وسيلة لتطبيق مبدأ المشروعية ما يعني كذلك حماية حقوق و حريات الأفراد من تعسف الإدارة خلال إصدارها للقرارات المتضمنة جزاءات إدارية تمس بأحد مصالح الأفراد².

ترتبا على ما سبق يتضح لنا أن الرقابة الإدارية التي سنتناولها في نطاق بحثنا تتمثل في صورتين أساسيتين هما الرقابة الإدارية الذاتية و الرقابة بناء على تظلم .

1 - محمد حسنين عبد العال ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2004. ص 73 .

2 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ص 26 .

الفرع الأول :الرقابة الإدارية الذاتية .

تمارس الإدارة رقابة ذاتية من تلقاء نفسها حيث تقوم بسحب قراراتها غير المشروعة أو إلغائها أو تعديلها وفقا للقانون أو لمقتضيات المصلحة العامة ، فإذا رأت الإدارة أنها أصدرت قرارا غير مشروع أو غير ملائم قامت بإلغائه أو بسحبه أو تعديله وفقا لقواعد الإلغاء أو السحب¹.

وقد تمارس الرقابة الذاتية من الموظف الذي أصدر القرار كما قد تمارس من قبل الرئيس الإداري الأعلى تبعا لصلاحياته الرئاسية في الرقابة على أعمال مرؤوسيه. ترتيبا على ما سبق يتضح أن الرقابة الإدارية الذاتية هي نوعان :

❖ رقابة ولائية .

❖ رقابة رئاسية .

أولا :الرقابة الولائية .

في هذه الحالة يقوم عضو الإدارة الذي قام بالتصرف الإداري بمراجعة نفسه و يعاود النظر في قراره خاصة إذا اكتشف هذا الأخير أنه وقع في خطأ ما حيث يقوم من تلقاء نفسه على إلغائه أو تعديله أو سحبه.خاصة أن جهة الإدارة بما لها من سلطة خولها القانون صراحة الحق في فرض جزاءات إدارية على الأفراد بصفة شخصية فرجل الإدارة المؤهل قانونا الذي يقوم بتحرير محضر المخالفة الإدارية المرتبة للعقوبة عليه أن يؤدي عمله بكل دقة وأمانة ويمنع عليه مخالفة القوانين واللوائح فبالعودة لقانون المرور مثلا: عند تحرير العون المؤهل قانونا لمخالفة ما عليه أن يتأكد من أن سائق السيارة ارتكب فعلا تلك المخالفة وأن الجزاء الإداري الذي يحرره العون متناسب مع تلك المخالفة و ألا عد قراره باطلا وأن اكتشف العون بأنه أخطأ في تقدير الجزاء المناسب عليه تصحيحه فورا بما يتناسب و يتماشى مع القانون .

ثانيا : الرقابة الرئاسية .

وتتمثل في الرقابة التي يجريها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه سواء قام بها بنفسه أو بواسطة غيره ممن يخولهم القانون صراحة هذه العملية وهذا الحق مقرر للرئيس الإداري إذ تقع على عاتقه مسؤولية حسن سير المرافق العامة و أيضا مراقبة مدى ملائمة

¹ - - سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة السابعة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1996 ، ص109

قرارات الهيئة الإدارية في حدود اختصاصه، وهذا النوع من الرقابة قد يكون رقابة سابقة على التصرف من خلال سلطة الرئيس الإداري في توجيه مرؤوسيه وإرشادهم بما له من سلطة منحها له القانون

وهناك الرقابة اللاحقة على التصرف الإداري والتي يمارسها الرئيس الإداري لرقابة مدى مشروعية وملائمة القرارات الإدارية فإذا ما اكتشف خطأ قانونيا أو قدر أن التصرف غير ملائم بسبب الأوضاع والظروف المحيطة به فالرئيس الإداري في هذه الحالة إلغاء القرار أو تعديله جزئيا وفقا لظروف ولجسامته المخالفة

كما أن القانون منحه سلطة اتخاذ قرار جديدا يحل محل القرار الذي ألغي وهذا في الآجال القانونية وإلا اكتسب القرار العيب حصانه قانونية و لا يجوز إلغائه إلا بدعوة الإلغاء.

الفرع الثاني : الرقابة على تظلم .

التظلم الإداري هو ذلك الالتماس والشكوى التي يرفعها صاحب الصفة والمصلحة أمام الجهة الإدارية المصدرة للقرار المتضرر منه بهدف إلغائه أو تعديله بما يتماشى ومبدأ المشروعية

ويعد التظلم الإداري باعث ومحرك للرقابة الإدارية ووسيلة من الوسائل القانونية التي تسمح بإصدار قرار إداري يتماشى مع مبدأ المشروعية .

فعندما يتقدم صاحب الصفة والمصلحة بطلب التظلم يصبح لزوما على الإدارة مراجعة تصرفاتها الصادرة عنها.

والتظلم الإداري قد يكون أمام نفس الجهة المصدرة للقرار وهنا تكون أمام تظلم إداري ولائي .

كما قد يكون أمام الجهة الرئاسية على الجهة الإدارية المصدرة للقرار وهنا نكون أمام تظلم إداري رئاسي .

وقد يكون التظلم أمام لجنة إدارية يناط بها قانونا صلاحية الفصل في طلبات التظلم إيجابا أو سلبا و نشير في الأخير أننا سنتناول من خلال هذا المطلب آلية الرقابة التي تمارس على الهيئات الإدارية المستقلة.

أولاً: التظلم الإداري الولائي

ومقتضى هذه الرقابة أن يتوجه ذوي الصفة و المصلحة بتظلمهم إلى نفس الجهة مصدره القرار المتظلم منه مطالبين بإعادة النظر فيه قصد سحبه أو تعديله أو إلغائه على أن يبين في تظلمه الأسباب التي يستند إليها ومثال ذلك القرار سحب رخصة القيادة الصادر عن اللجنة الولائية لسحب الرخصة حيث أن المتضرر من قرار سحب رخصة القيادة له الحق في الطعن في هذا القرار أمام ذات اللجنة و التي تعيد برمجة ملفه لتتم دراسته و إصدار قرار جديد أو تثبيت القرار السابق .

ثانياً : التظلم الإداري الرئاسي .

مقتضى هذه الرقابة أن يتوجه ذوا الشأن إلى الرئيس الإداري في الجهة الإدارية مصدره القرار المتظلم منه مطالبين منه الإنصاف و رفع الضرر الذي لحق بهم أو الذي يكون على وشك الوقوع إذا تم التصرف فعلى الرئيس في هذه الحالة أن يفحص و يراجع أعمال مرؤوسيه بما له من سلطة رئاسية فإذا كشف الفحص عدم مشروعية التصرف أو عدم ملاءمته أو أنه يحتوي على غلو بسبب الظروف المحيطة به فإن على الرئيس الإداري إلغاء أو تعديل أو سحب عمل المرؤوس واتخاذ قرار جديد يحل به محل القرار المعيب.

تجد هذا النوع من الرقابة مجاله الخصب في الجزاءات الإدارية المالية خاصة في مجال الغرامات الجبائية التي تفرضها مديرية الضرائب على كل مكلف بالضريبة لا يحترم الشروط القانونية الواردة في القانون.

حيث نجد المادة 71 من قانون الإجراءات الجبائية تنص : يجب أن توجه الشكاوى المتعلقة بالضرائب و الرسوم و الحقوق و الغرامات المذكورة في المادة 70 حسب الحالة إلى المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب التابع له مكان فرض الضريبة.

يتضح لنا من خلال المادة السابقة أن كل فرد متضرر من غرامة فرضها عليه العون المؤهل قانوناً والتابع لدى مصلحة الضرائب أن يطعن فيها بشكاوى توجه إلى الرئيس الإداري والموضح في المادة أعلاه والمتمثل في كل من المدير الولائي للضرائب

أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس مركز الجوارى للضرائب هذا الأخير له الحق في مراجعة الغرامة الإدارية المفروضة على المخالف حيث تنص المادة 76 الفقرة 03 من نفس القانون ".....بيت رئيس مركز الضرائب ورئيس مركز الجوارى للضرائب باسم المدير الولائي في الشكاوي المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق و الغرامات التابعة لمجال اختصاصهما".

ويكون قرار الإدارة في هذه الحالة إما بقبول التظلم و بالتالي إلغاء القرار أو تعديله أو قد يكون يرفض التظلم سواء رفضا صريحا أو ضمنيا .

عموما فإن التظلم الإدارى بنوعيه الولائى و الرئاسى يستهدف من ورائه استصدار قرار إدارى لصالح مقدم التظلم وأن للإدارة الصلاحية والسلطة في الاستجابة لطلب التظلم أو رفضه فقد تستجيب الإدارة للتظلم بتعديل القرار الإدارى السابق أو تصحيحه¹. كما تستطيع الإدارة سحب القرار الإدارى بأثر رجعى مع احترام القواعد والمبادئ التى تحكم سحب القرار كحالة عدم جواز سحب القرار المشروع، والذي رتبنا أثرا وهذا يعنى أن الجهة الإدارية تملك حق رفض التظلم صراحة كما أنها تملك قانونا التزام الصمت وعدم الرد عليه صراحة.

ثالثا : التظلم أمام لجنة إدارية .

قد يتطلب الطعن في الجراء الإدارى أن يكون بناء على تظلم يقدم أمام لجنة إدارية ينص عليها القانون صراحة، وتشكل من عناصر إدارية متعددة عالية الكفاءة ومتخصصة وتصدر قراراتها بالإجماع أو الأغلبية وغالبا ما تكون قراراتها قطعية ويحدد المشرع عادة صلاحياتها .

والتظلم الإدارى كما ذكرنا من حيث الأصل هو اختياري إلا أنه يمكن أن يكون إجباريا عند وجود نص قانونى يلزم صاحب الشأن بضرورة توجيه التظلم أولا إلى الجهة الإدارية المختصة وفي هذه الحالة يكون شرطا شكليا لقبول الدعوى القضائية مما يجعل التظلم وجوبيا وهو ما يعنى أن المشرع يمنح الإدارة فرصة إضافية لمراجعة قراراتها .

¹ - أمزيان عزيز ، المنازعات الجنائية فى التشريع الجزائرى ، دار الهدى ، عين مليلة الجزائر ، 2005 ، ص.11

أن التظلم أمام اللجان يعد حلقة وصل بين الإدارة والقضاء على اعتبار أن هذه اللجان إذا ما وصلت إلى تسوية لموضوع الخلاف فإنها بذلك تزيح العبء عن القضاء في ذلك.

ومن بين اللجان الإدارية المختصة في البت في الشكاوي المقدمة من ذوي الشأن نذكر على سبيل المثال لجان الطعن في مواد الضرائب والتي تبت في الشكاوي المقدمة من ذوي الشأن حول

الغرامات الإدارية التي تفرضها مديرية الضرائب حيث تنص المادة 41 مكرر من قانون الإجراءات الجبائية على نشأة لجان الطعن التالية¹:

1- تنشأ لدي كل دائرة لجنة طعن للضرائب المباشرة و الرسوم المماثلة و الرسم على القيمة المضافة و تتشكل من :

*رئيس الدائرة أو الأمين العام للدائرة رئيسا .

❖ رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد نوابه لمكان ممارسة المكلف بالضريبة لنشاطه

❖ رئيس مفتشية الضرائب المختص إقليميا أو حسب الحالة مسؤول مصلحة المنازعات للمركز الجوارى للضرائب .

❖ عضوين كاملي العضوية وعضوي مستخلفين لكل بلدية تعينهم الجمعيات أو الاتحادات المهنية .

وفي حالة غياب هؤلاء يتم اختيار الأعضاء من طرف رؤساء المجالس الشعبية البلدية من بين المكلفين بالضرائب للبلدية الذين يحوزون معلومات كافية لتنفيذ الأشغال المسندة للجنة ، ويجب أن يكون الأعضاء من جنسية جزائرية وأن يكون سنهم 25 على الأقل وأن يتمتع بحقوقهم المدنية

و تكون مدة عهدهم هي نفس مدة عهدة المجلس الشعبي البلدي ، و يقوم بمهام الكاتب موظف للضرائب له على الأقل رتبة مفتش يعينه حسب الحالة المدير الولائي للضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب....وتبدي هذه اللجنة رأيها حول ما يأتي:

¹ - نسيغة فيصل مرجع سابق ص 129 ، 130.

❖ "الطلبات التي تتعلق بالعمليات التي يقل مجموع مبلغها من الحقوق والغرامات عن مليونين دينار جزائري.....".

ما يلاحظ على هذه اللجنة أنها تتعد على مستوى الدائرة وهي ذات تشكيلة متنوعة لضمان حيادها واستقلاليتها وتبت في الشكاوي حول الغرامات التي لا يزيد قيمتها عن مليوني دينار جزائري .

وهناك لجنة طعن أخرى تنشأ على مستوى الولاية نصت عليها المادة ذاتها وهي لجنة الطعن الولاية حيث جاء في المادة 81 الفقرة 2 تنشأ لدي كل ولاية لجنة طعن للضرائب و تتشكل من :

- قاضي يعينه رئيس المجلس القضائي المختص إقليميا رئيسا .
- ممثل عن الوالي
- عضو من المجلس الشعبي الولاية .
- مسؤول الإدارة الجنائية للولاية أو حسب الحالة رئيس مركز الضرائب .
- ممثل عن غرفة التجارة على مستوى الولاية و في حالة غيابه المختص إقليميا في الولاية .
- خمسة أعضاء دائمي العضوية و 5 أعضاء مستخلفين تعينهم الجمعيات أو الاتحادات المهنية .
- أما فيما يخص الشروط الواجب يوفرها في الأعضاء فهي نفس الشروط الواردة في لجنة الطعن على مستوى الدائرة¹.
- تبدي هذه اللجنة رأيها حول :
- الطلبات التي تتعلق بالعمليات التي يفوق مجموع مبالغها من الحقوق و الغرامات مليوني دينار جزائري و تقل عن عشرين مليون دينار جزائري و التي سبق و أن أصدرت شأنها الإدارة قرار بالرفض الكلي أو الجزئي .
- تتخذ هذه اللجنة قراراتها بالأغلبية و في حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا .

¹ - حسين فريجة ، الإجراءات الإدارية و القضائية لمنازعات الضرائب المباشرة ، منشورات دحلج ، الطبعة لسنة 1994 ، ص.65

- و ما يمكن قوله حول هذه اللجنة أنها إشارة إلى أنه يجب أن يسبق الطعن أمامها أن يكون المعني قد أجرى تظلماً أمام الإدارة الضريبية المختصة ، و أنها لا تختص إلا بالشكاوي حول الغرامات التي يفوق مبلغها عن مليونين دينار و تقل عن عشرون مليون دينار¹.
- و هناك لجنة ثالثة للطعن تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية و هي لجنة مركزية عكس اللجنتين السابقتين اللتان تعتبران لجان محلية حيث نجد المادة السابقة تنص في الفقرة 03 منها .
- تنشأ لدى الوزير المكلف بالمالية لجنة مركزية للطعن في الضرائب و تشكل من :
 - الوزير المكلف بالمالية أو ممثله المفوض قانوناً رئيساً .
 - ممثل عن وزارة العدل تكون له على الأقل رتبة مدير .
 - ممثل عن وزارة التجارة تكون له على الأقل رتبة مدير .
 - المدير العام للميزانية أو ممثل عنه تكون له على الأقل رتبة مدير .
 - المدير المركزي للخزينة أو ممثل عنه تكون له على الأقل رتبة مدير .
 - مدير عن غرفة التجارة للولاية المعنية و إذا تعذر الأمر ممثل عن الغرفة الوطنية للتجارة.
 - ممثل عن الإتحاد المهني المعني .
 - ممثل عن الغرفة الفلاحية للولاية المعنية .
 - ممثل عن مدير المؤسسات الكبرى .
 - نائب المدير المكلف باللجان الطعن لدى المديرية العامة للضرائب بصفة مقرراً .
- تبدي اللجنة رأيها في القضايا التي يفوق مبلغها الإجمالي عشرون مليون دينار جزائري و التي سبق أن أصدرت بشأنها قراراً بالرفض الكلي أو الجزئي .
- أما فيما يخص شكل الشكوى أو التظلم أمام هذه اللجان فلقد أوجب المشرع الجزائري أن تقدم الشكوى في شكل معين و أن تحتوي على بيانات و معلومات معينة لكي تتمكن الإدارة من الإطلاع عليها و دراستها حيث نصت المادة 73 من قانون

¹ - حسن فريجة مرجع سابق ، ص.68

الإجراءات الجبائية على القواعد المتعلقة بالتظلم و حددت شروط قبولها و المتمثلة حسب ما هو وارد من المادة المذكور أعلاه في:

❖ أن تكون الشكوى فردية كأصل عام ، غير أنه و استثناءا يجوز للمكلفين الذين تفرض عليهم غرامات جماعية أن يقدم تظلمات جماعية .

❖ أن تقدم الشكوى مفردة عن كل قضية .

❖ أن تتضمن بعض المعلومات الأساسية منها نوع الغرامة المعترف عليها و اسم و لقب و عنوان المتظلم .

❖ تعيين موطن المتظلم .

أما تحريرها فإنه يمكن تحريرها على ورق عادي فهي غير خاضعة لحقوق الطابع بنص المادة 72 / 02 ق.إ.ج.ج.

❖ إمضاء المعني حيث يجب أن تكون موقعة من المكلف شخصيا¹.

من خلال هذه الأمثلة السابقة يتضح لنا كيف أن المشرع الجزائري قد حرص على سلامة قرارات الجهات الإدارية التي تصدرها في صورة جزاءات إدارية مالية بأن نص على ضرورة اللجوء إلى التظلم أمام اللجان الإدارية السابقة و التي تتميز قراراتها بالحياد والشفافية و يعتبر إجراء التظلم أمامها إجراء شكلي قبل اللجوء إلى القضاء وهي عبارة عن فرصة للإدارة لمراجعة قراراتها

هذا فيما يخص تلك الجزاءات الإدارية التي تصدر عن جهات إدارية تقليدية فقد أباح المشرع الجزائري الطعن فيها بواسطة تظلم إداري، إلا أن السؤال المطروح هو هل يجوز التظلم من الجزاءات الإدارية الصادرة عن هيئات إدارية مستقلة؟.

سبق وأشرنا إلى أن القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية المستقلة لا تخضع للرقابة الإدارية إنما تخضع فقط للرقابة القضائية و عليه فأنا سنحاول التطرق إلى كيف يمكن أن تمارس السلطة التنفيذية أو كيف تعمل رقابتها على هذه اللجان و لذلك سنتطرق إلى واحدة من هذه اللجان على سبيل المثال لا الحصر وهي مجلس المنافسة .

¹ - حسن فريجة ، مرجع سابق ، ص.34.

الفرع الثالث: الرقابة على مجلس المنافسة .

لقد منح المشرع الجزائري مجلس المنافسة في القانون 08/ 12/ 2008 صلاحيات واسعة من أجل ضمان السير الحسن للمنافسة فله اتخاذ كل ما يراه مناسباً من قرارات لتحقيق أهدافه و هو ما جاء في المادة 34 منه بنصها: " يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار وإبداء الرأي بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو كل طرف آخر معني بهدف التشجيع و ضمان الضبط الفعال للسوق بأية وسيلة ملائمة أو اتخاذ القرار في كل عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة و ترقيتها إلا أنه على الرغم من هذه الاستقلالية التي يتمتع بها مجلس المنافسة من مجال إصدار القرارات إلا أن هذا لا يمنع من وجود بعض الآليات الرقابية التي تمارسها السلطة التنفيذية على هذه الهيئة فما هي هذه الآليات ؟.

على الرغم من أن المشرع الجزائري أقر باستقلالية هذه الهيئة إلا أن المتصفح لقانون المنافسة يجده ينص على تبعية هذه الهيئة للسلطة التنفيذية من خلال مجموعة من آليات الرقابة المختلفة .

يجدر بنا الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد تراجع عن الاستقلالية التي كان يتمتع بها مجلس المنافسة في ظل الأمر 06/ 95 و هو ما نصت عليه المادة 23 من القانون 03/ 03 بتوليها " تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية القانونية و الاستقلال المالي توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة.

لكن سرعان ما تدارك المشرع نفسه في القانون 08/ 12/ 2008 كما ذكرنا بالعودة لموضوع رقابة السلطة التنفيذية على مجلس المنافسة يمكن القول أن هناك نوعين من الرقابة هما رقابة على أعمال المجلس و رقابة على قرارات المجلس.

أولاً : رقابة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة .

تظهر رقابة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة من خلال صورتين أساسيتين هما :

1- تتدخل السلطة التنفيذية في مهام مجلس المنافسة و يظهر هذا المعيار من خلال تشكيلة المجلس حيث يتشكل من 12 عضواً بنص المادة 10 و لوزير التجارة أن يعين ممثلاً

دائماً له وممثل مستخلف له لدى مجلس المنافسة يشارك في أشغال المجلس أضف إلى ذلك ما جاء في المادة 26 على أنه يتم تعيين لدى مجلس المنافسة أمين عام و خمس مقررين بموجب مرسوم رئاسي فتعيين هؤلاء الأشخاص في مجلس المنافسة من قبل السلطة التنفيذية - حسب اعتقادي - يقصد منه التدخل في اختصاصات المجلس و بالتالي التأثير على استقلالية¹.

2- التأثير على استقلالية مجلس المنافسة أثناء إعداد ميزانية حيث أن للسلطة التنفيذية التأثير عليه أثناء إعداد الميزانية من خلال منحة الوسائل المادية و المالية و التي تمكنه من مباشرة أعماله و هي المقدمة من قبل السلطة التنفيذية و بالتالي تؤثر على أعمال المجلس و تحد من فعاليته .

ثانيا : رقابة السلطة التنفيذية على قرارات مجلس المنافسة .

تتمتع الحكومة بسلطة الحل محل مجلس المنافسة خاصة عن طريق منح ترخيص سواء من تلقاء نفسها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك أو بناء على طلب من الأطراف المعنية و ذلك بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتجارة .

وعليه فإن الأمر لا يخص فقط الحل محل مجلس المنافسة في اتخاذ قراراته إنما يتعلق بمخالفة القرارات التي اتخذها و هذا مساس واضح باستقلالية مجلس المنافسة².

وبالرغم من هذا التدخل إلا أننا نعتبره نوعا من الرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على قرارات هذه الهيئة الإدارية المستقلة خاصة ما تعلق منها بسلطاتها الردية .

ترتبطا على ما سبق ذكره فإن جدوى الرقابة الإدارية يبقى منوطا بحسن نية الإدارة ورغبتها في إصلاح أخطاءها ولا يجب أن نبالغ في الاعتماد عليها لوحدها خاصة أن الإدارة في هذه الحالة تعد الخصم والحكم في نفس الوقت لذا كان لزاما على المشرع أن يضبط قرارات الإدارة خاصة في مجال الجزاءات الإدارية بمجموعة من الضمانات القانونية الشكلية أو الإجرائية و الموضوعية ليضمن بقدر الإمكان سلامتهما و مشروعيتها

1 - هجيرة دندوني ، (قانون المنافسة و حماية المستهلك) المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، الجزء 39 ، 2002 ، ص 17.18.

2 - جلال مسعد محتوت ، (مدى استقلالية و حياء مجلس المنافسة)، المجلة النقدية لقانون و العلوم السياسية ، كلية الحقوق جامعة تيزي وزلي 2005 ، ص 238.

الفصل الأول -----الضمانات الإدارية لمشروعية العقوبات الإدارية

وعدم تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها في مواجهة الأفراد و هو ما سنتناوله من خلال
المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الثاني : الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة .

سبق وبيننا خلال بحثنا كيف أن للإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية على الأفراد إلا أنه ينبغي الإشارة إلى أن ممارسة هذه السلطة أو هذا الاختصاص يجب أن يكون في إطار من المشروعية الشكلية أو الإجرائية و أيضا المشروعية الموضوعية . وهو ما سنحاول التفصيل فيه من خلال هذا الفصل والذي نسعى من خلاله إلى تحديد الضمانات القانونية سواء كانت شكلية أو إجرائية أو موضوعية، والمقررة لتوقيع تلك الجزاءات من أجل ضمان الوصول إلى الغاية منها و ردع مرتكبي المخالفات الإدارية .

فما هي هذه الضمانات الشكلية و الإجرائية و الموضوعية الواجب مراعاتها أثناء قيام الإدارة بإصدار وتوقيع الجزاء الإداري، وكيف نضمها المشرع الجزائري ؟ خاصة وأنه ذهب جانب من الفقه إلى تأكيد الانفصال بين قواعد الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية من جهة و بين موضوعها من جهة ثانية .

فبالنسبة للأولى تمثل قواعد الشكل المظهر الخارجي للقرار و يمثل الإجراء أساس العمل القانوني في ذاته أو العملية القانونية التي ينطوي عليها، بينما يتمثل الثاني في موضوع القرار نفسه هل راعت فيه الإدارية المبادئ العامة في اتخاذه أم لا¹ ؟ وهو ما سنحاول التفصيل فيه من خلال هذا مبحث في مطلبين رئيسين على النحو التالي :

المطلب الأول : الضمانات الإجرائية و الشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية .

المطلب الثاني : الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاء الإدارية .

1 - مصطفى عفيفي ، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير قضائية . دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، مطابع البيان التجارية ، دبي الإمارات العربية المتحدة ، 1990 ، ص 124 وما بعدها .

المطلب الأول : الضمانات الإجرائية و الشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية .

من الموضوعات المثيرة للاهتمام في علاقة السلطة الإدارية الموقعة للجزاء بالفرد المخاطب به هو ما تحوزه الأولى في مواجهة هذا الأخير من صلاحيات وسلطات في سياق دورها الرقابي و الردعي من أجل سلامة الجزاء الإداري من الناحية القانونية . فالضمانات الإجرائية هي أن يتم توقيع الجزاء الإداري بناء على إجراءات معينة تحددها النصوص القانونية و التنظيمية سواء بالنسبة للعون المؤهل قانونا بتحرير المخالفة الإدارية أو من خلال استطلاع رأي جهة معينة قبل إصدار الجزاء إضافة إلى تسبيب القرارات الإدارية المتضمنة للجزاء الإداري و هي التي تعد ضمانه شكلية لمشروعية قرارات الإدارة و هو ما سنحاول التفصيل فيه على النحو التالي :

الفرع الأول : الضمانات الإجرائية لتوقيع الجزاء الإداري .

الفرع الثاني : الضمانات الشكلية لتوقيع الجزاء الإداري .

الفرع الأول : الضمانات الإجرائية لتوقيع الجزاءات الإدارية .

نود أن نشير في البداية إلى أنه ليست هناك إجراءات موحدة في مجال الجزاءات الإدارية إنما هناك خطوط رئيسية تعتمد عليها الإدارة في إصدار و توقيع الجزاءات الإدارية يمكن استخلاصها من المصادر القانونية المكتوبة أو من المبادئ العامة للقانون و التي أرساها القضاء الإداري خاصة أن الإجراء في مجال الجزاءات الإدارية يعتبر محاولة للتوفيق بين أمرين الفاعلية و الضمان و يتمثلان أساسا في

* فعالية قيام الإدارة بوظيفتها التنفيذية المنوط بها قانونيا .

* ضمان عدم تعسفها في مواجهة الأفراد¹ .

وعليه فإننا سنحاول من خلال هذا المطلب التطرق إلى هذه الضمانات الإجرائية و

كيف نضمها إلى المشرع الجزائري .

أولا : إجراءات ضبط المخالفات الإدارية .

لا يتم ضبط المخالفة الإدارية إلا بواسطة العون المؤهل قانونا في حدود

اختصاصه وفقا للنصوص القانونية و التنظيمية في هذا المجال .

¹ - محمد سعد فودة، مرجع سابق ، ص 169.

فلو رجعنا إلى بعض الجزاءات المالية نجد أن النصوص القانونية المختلفة تنص على أن المخالفة المرتبة لغرامة مالية يجب أن تحرر من قبل الموظف المؤهل قانونا فمثلا القانون 02/ 04 الممددة للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية في المادة 49 منه ينص على الأفراد أو الموظفين المؤهلين قانونا للقيام بتحرير المخالفات و يذكرهم بصفتهن الوظيفة و على سبيل الحصر¹.

نفس الأمر الذي أكده القانون 08/ 04 المتعلق بالشروط ممارسة الأنشطة التجارية حيث حدد الأفراد أو الموظفون المؤهلون قانونا للقيام بتحرير المخالفات الإدارية والغرامات المناسبة لها².

نفس الأمر أكده القانون 03/ 09 المتعلق بتنظيم حركة المرور في المادة 130 منه .
و هناك أيضا أمثلة عديدة عن الدور الرقابي الذي تمارسه الهيئات الإدارية بواسطة أعوانها المؤهلون قانونا بهدف ضمان مشروعية الجزاءات الإدارية حيث نجد على سبيل المثال المرسوم التنفيذي 150/ 04 الصادر بتاريخ 19 ماي 2004 الذي يحدد القانون الخاص بشرطة المناجم الذين يعملون تحت سلطة الوكالة الوطنية للجيولوجيا و المراقبة المنجمية³. حيث حددت المادة 04 منه على أهم المهام الإدارية لهذا السلك المهني و منها خاصة المراقبة الإدارية و التقنية المتعلقة بممارسة النشاط المنجمي و اقتراح كل تدبير تحفظي على السلطات العمومية المحلية المختصة إقليميا للوقائية من أي خطر من شأنه تعريض أمن المنشآت والممتلكات . المجاورة لها .

نفس الشيء يمكن ذكره عن السلطة الإدارية المانحة للرخص في المجال الرقابي كما هو الحال بالنسبة لرخص البناء حيث تنص المادة 73 من القانون 29/ 90 المعدل والتمتم المتعلق⁴

1 - لمزيد من التوضيح إرجع إلى المادة 49 من القانون 02/ 04 المحدد بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية .

2 - لمزيد من التوضيح إرجع إلى المادة 30 من القانون 08/ 04 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية .

3 - أنظر نصه كاملا منشورا في الجريدة الرسمية العدد 32 لسنة 2004 حيث جاء في المواد من 02 إلى 10 تحديد طبيعة مهمة شرطة المناجم

4 - عدل هذا القانون بموجب الأمر 15/ 08 الذي سبق الإشارة إليه

بالتهيئة و التعمير على أنه يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي و الأعوان المؤهلين قانونا زيارة البنايات طور الإنجاز و القيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية و طلب الوثائق الخاصة للبناء و الإطلاع عليها في كل وقت و عليه فإن أي مخالفة تثبت بناءا على أعمال المعاينة المذكورة أعلاه كقيام الفرد ببناء بدون رخصة، ترتب عليه توقيع جزاء إداري يتمثل في قرار الهدم -و الذي سبق الإشارة إليه - .

كما نجد أيضا في مجال إنشاء و استغلال المنشآت الرياضية جاءت المادة 14 من المرسوم التنفيذي 91 / 416 المؤرخ في : 1991/11/2 المحدد لشروط أحداث المنشآت الرياضية واستغلالها¹.

بأن تخضع كل مؤسسة للرقابة و التفتيش التي يجريها مفتشوا الرياضة و مفتشوا الصحة و مفتشو 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 و هي عقوبات تتراوح بين الإنذار الكتابي و التوقيف النشأة لمدة 6 أشهر و في حالة عدم التزامه لشروط السابقة و بعد الغلق المؤقت يمكن أن يتحول إلى غلق نهائي².

من خلال هذه الأمثلة وغيرها يتضح لنا جليا أن الجزاء الإداري لا بد من أن يوقع من قبل العون أو الموظف الذي خوله القانون صراحة هذه المهمة و أن أي جزاء تصدره الإدارة بناءا على إجراءات لا تحتوي على محضر المخالفة المعد من قبل هذا الأخير يعد قرار معيب بأحد عيوب المشروعية وهو عيب عدم احترام الشكل و الإجراءات في إصدار القرار الإداري .

ثانيا : احترام مبدأ المواجهة و الدفاع .

و يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية المكفولة دستورا و قانونا فقد حرصت كافة القوانين على ضرورة احترام مبدأ المواجهة و الحق في الدفاع كما أكد القضاء على ذلك في العديد من أحكامه .

¹ - أنظر نصه كاملا في الجريدة الرسمية . العدد 54 لسنة 1991

² - لمزيد من التفصيل في هذه الجزاءات الإدارية أنظر المادة 15 الفقرة 01 و 02 و 03 من المرسوم التنفيذي 416./91

فلقد أصبح هذا الحق ضمانه جوهرية ليس على المستوى الجنائي أو التأديبي فقط بل على مستوى الجزاءات الإدارية العامة كذلك¹.

فلا بد من احترام مبدأ المواجهة قبل توقيع الجزاءات الإدارية العامة بمعنى ضرورة أخطار المعني بالمخالفة التي اقترفها و تمكينه من الدفاع عن نفسه .

وبالعودة إلى النظام القانوني للجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري نجده ينص صراحة على ضرورة احترام مبدأ المواجهة فسحب ترخيص القيادة مثلا كما ذكرنا أنه يتم أمام اللجنة المختصة إذا ينبغي عندما يحرر العون المؤهل قانونا محضر المخالفة ان يعلم السائق بالمخالفة المنسوبة إليه وبعدها تقوم الجهة المختصة بإرساله برسالة إلى الولاية و يرسل نسخة إلى و كيل الجمهورية و تقوم الولاية باستدعاء اللجنة المعنية و هي لجنة تعليق رخصة القيادة التي تقوم بتوجيه استدعاء للمعني للمثول أمامها و عند حضوره يقوم المقرر باللجنة بإعلام المعني بالمخالفة التي اقترفها و تمكينه من الدفاع عن نفسه قبل النطق بالجزاء الإداري².

وأي جزاء إداري متعلق بسحب رخصة القيادة لا يحترم هذا الإجراء الجوهري يعد باطلا من الناحية القانونية و يجوز الطعن فيه بإلغاء أمام القضاء المختص.

ترتيا على ما سبق يتضح لنا أن مبدأ المواجهة يعد من بين الضمانات الأساسية الممنوحة للأفراد لما لها من تأثير على إقتناع المخالف بحجم الجزاء الإداري الموقع عليه من عدمه .

ثالثا : توقيع الجزاء الإداري من قبل الهيئة الإدارية المختصة.

سبق و أشرنا في بحثنا أن توقيع الجزاءات الإدارية لا بد أن يكون من قبل هيئة إدارية مختصة سوء كانت هذه الهيئة تدخل من نشاط الإدارة التقليدية أو كانت عبارة عن هيئة إدارية مستقلة .

¹ - محمد سعد فودة ، مرجع سابق ،ص 178 .

² - راجع ما تناولناه بشأن سحب رخصة القيادة في هذا البحث .

1- ضرورة أن توقع الجزاءات الإدارية من قبل هيئة إدارية تقليدية .

* لسلامة قرارات الإدارة المتضمنة جزاءات إدارية لا بد أن توقع هذه الجزاءات من قبل لجنة إدارية تقليدية و هي تلك اللجان التي سبق الإشارة إليها كلجنة تعليق رخصة القيادة أو لجنة طعن في مواد الضرائب¹.

* و تقاديا للتكرار في البحث فإننا سنركز في هذا الفرع على الجزاءات الإدارية الموقعة من قبل هيئة إدارية مستقلة .

2 - أن توقع الجزاءات من قبيل هيئة إدارية مستقلة .

قبل الخوض في موضوع الجزاءات الإدارية التي تفرضها الهيئات الإدارية المستقلة من حيث سلامتها من الناحية الإجرائية إرتيانا أن نقدم تأصيلا لفكرة الهيئات الإدارية المستقلة في

الجزائر ثم بعد ذلك نتناول مجلس المنافسة كنموذج للدراسة من خلال دراسة قراراته ذات الخاصية القمعية .

أ - مفهوم السلطات الإدارية المستقلة .

إن مصطلح السلطات الإدارية المستقلة هو فقهي المنشأ يستعمل للدلالة على تلك الهيئات التي تتميز باستقلاليتها عن سلطة الدولة و قد استخدم المشرع الفرنسي عند إنشائه للجنة الوطنية للإعلام والحريات بمقتضى قانون 1978/ 01/ 06 حيث و صف هذه اللجنة بأنها سلطة إدارية مستقلة.

ولعل هذا الوصف بأنها سلطة هو ما أثار الجدل الفقهي حيث أنه من المستقر عليه وجود ثلاث سلطات تقليدية فهل يمكننا القول أنه تم إنشاء سلطة رابعة و هي السلطات الإدارية المستقلة؟²

ما يمكن قوله في هذا الشأن أن الفقه الفرنسي متفق على أن المشرع لم يقم بإنشاء سلطة رابعة بجوار السلطات الثلاثة المعروفة و ان أطلق عليها المشرع و صف السلطة فإنه

¹- راجع ما تناولناه في هذا الشأن في بحثنا .

² - عبد الله حنفي ، السلطات الإدارية المستقلة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001، ص 11.

يبتغي من وراء ذلك بيان الطبيعة الخاصة لها و إخراجها من إطار إدارات الدولة التقليدية لبيان أنها ليست كباقي الإدارات جاء بنعت جديد لها يبرر هذا التميز ألا وهو المستقلة¹.
ترتبا على ما سبق فإن السلطات الإدارية المستقلة ليست سلطة رابعة و إنما هي سلطة إدارية و تعتبر من الإدارات التابعة للدولة فهي لا تنتمي إلى السلطة القضائية فبالرغم من المشرع حولها سلطة توقيع جزاءات إدارية إلا أن هذه الأخيرة ليست أحكاماً إنما هي قرارات إدارية .

كما أنها لا تنتمي إلى السلطة التشريعية و ذلك راجع إلى استقلالها العضوي و الوظيفي عن البرلمان .

ترتبا على ما سبق يمكن تعريف الهيئات الإدارية المستقلة بأنها هيئات إدارية غير قضائية و غير خاضعة لسلطة الحكومة أو أي تأثير خول لها القانون مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصادياً و²مالياً و كذا ضمان احترام بعض حقوق مستعملي الإدارة.

ب - السلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري.

أدت الأوضاع الاقتصادية التي عرفتها الجزائر غداة انهيار أسعار البترول سنة 1986 إلى إعادة النظر ملياً في النظام الاقتصادي القائم ومدى جدواه و هو ما ترجمته الإصلاحات التي قامت بها السلطات العمومية في المجالين الاقتصادي و المالي و التي تتوافق مع تغير نمط الاقتصاد من اقتصاد موجه إلى اقتصاد حر³.

وكان من مقتضيات الدخول إلى اقتصاد السوق بروز مفهوم جديد لتنظيم المعاملات بين المتعاملين الاقتصاديين وتطبيقاتها التي تجلت بظهور هيئات إدارية جديدة تختلف في شكلها و عملها عن نمط التسيير الإداري التقليدي وهي السلطات الإدارية المستقلة، هذه الأخيرة تغلغل نشاطها في العديد من المجالات و سنحاول أن نقدم وفق تسلسل تاريخي أهم الهيئات الإدارية المستقلة التي ظهرت في النظام القانوني الجزائري .

1- عبد الهادي بن زيطة ، (نطاق إختصاص السلطات الإدارية المستقلة)، مجلة دراسات قانونية ، العدد الأول مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر ، جانفي 2008 ، ص 25 .

2- مرجع نفسه ، ص 26

3- مصطفى منير ، جرائم استعمال السلطة الاقتصادية . الهيئة العامة للكتاب ، 1992 ، ص 29.

لقد كان المجلس الأعلى للإعلام المنشأ بموجب القانون 90-07 المؤرخ في 03/04/1990 المتعلق بالإعلام الهيئة الأولى التي وصفت بالسلطة الإدارية المستقلة¹.
و توالي إنشاء السلطات الإدارية المستقلة تباعا و نذكر منها :

* مجلس النقد و القرض المنشأ بمقتضى القانون 90-10 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد و القرض²

* المرصد الوطني لحقوق الإنسان المنشأ بموجب المرسوم الرئاسي 92/ 22 المؤرخ في 22/02/1992³ وقد حل هذا المرصد و حلت محله اللجنة الاستشارية الوطنية لترقية حقوق الإنسان⁴.

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

* مجلس المنافسة المنشأ بمقتضى الأمر 95/06 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة و المعدل بالأمر 03/03⁵.

* سلطة الضبط للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية و التي تأسست بموجب القانون رقم 03/02 المؤرخ في 05/08/2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد و المواصلات السلكية و اللاسلكية .

ما يمكنه قوله حول السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر أنها لازلت فتية.

الفرع الثاني: الضمانات الشكلية للجزاءات الإدارية (التسبيب).

لما كانت الجزاءات الإدارية تصدر في صورة قرار إداري كان لزاما على جهة الإدارة احترام الإجراءات الشكلية في إصدارها و توقيعها للجزاء الإداري و لعل أهمها هو تسبيب القرار الإداري .

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

2 - قد ألغي هذا القانون بموجب الأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد و القرض ، الجريدة الرسمية رقم 52 بتاريخ 2003/08/27.

3 - الجريدة الرسمية رقم 15 بتاريخ 26-02-1992.

4 - بمقتضى المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 25/03/2001 المتضمن أحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان و حمايتها ، الجريدة الرسمية رقم 18 بتاريخ 28/03/2001.

5 - و قد عدل هذا القانون بالقانون 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 .

إلا أن الأشكال المطروح هو أن القاعدة العامة في القرارات الإدارية أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك صراحة و لما كان الجزاء الإداري في الأصل هو قرار إداري فهل الإدارة غير ملزمة بتسببه .
نقول أن الإدارة في مجال الجزاءات الإدارية خرجت عن القاعدة العامة إذا أن القانون لما منح الإدارة سلطة توقيع الجزاء بالمقابل ألزمها بتسبب هذه القرارات ضمنا لمشروعيتها.

و هو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب

أولا : مفهوم التسبب .

يعني تسبب الجزاء الإداري ذكر الإدارة في صلبه لمبررات إصداره ليحاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها عوقبوا إدارياً¹.
و يجدر بنا الإشارة إلى أن هناك اختلاف بين السبب كركن في القرار الإداري و تسببه فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية المشروعة التي تجعل الإدارة تتدخل و تصدر القرار الإداري أي أنه عنصر خارجي موضوعي و بالتالي فهو ركن فيه لا يقوم صحة القرار بدونه .

في حين تسبب القرار الإداري و المنصب على مبررات إصداره و لا يؤثر تخلفه على صحة القرار خاصة و أن القاعدة العامة أن الإدارة لا تلتزم بتسبب قراراتها و هذا راجع إلى افتراض أن

قرارات الإدارة تبنى على سبب صحيح و مشروع و على من يدعي العكس إثبات ذلك².
و عليه يمكننا القول أنه رغم الإتحاد في الاشتقاق اللغوي بين تسبب القرار و سببه إلا أن ثمة فارق جوهري بينهما مرجعه أن سبب القرار هو ركن من أركان صحة القرار في حين أن تسببه القائم على مبررات إصداره لا يؤثر تخلفه على صحة القرار ما لم يلزم المشرع الإدارة به إعمالاً لقرينة الصحة المفترضة توافرها في كافة القرارات الإدارية و بالتالي فإن جميع القرارات الإدارية يفترض إنشائها لسبب قائم و مشروع و محدد بوقائع ظاهرة يقوم عليها³.

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2008 ، ص 44 .

2 - أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص 59.

3 - محمد عبد اللطيف ، تسبب القرارات الإدارية ، دون مكان النشر ، 1996 ، ص 100.

ويكشف تسبب الإدارة لقراراتها عن مدى استقرارها واستخلاصها للنتيجة المترتبة عن قراراتها استخلاصا صحيحا¹.

و لأن الجزاءات الإدارية تحمل في طبيعتها طبيعة جزائية من شأنها المساس بحقوق الأفراد و حرياتهم فهل يعد تسبب القرار الصادر بجزاء أمرا شكليا و جوهريا واجب الاحترام و يؤدي تخلفه إلى إبطال القرار أم يخضع للقاعدة العامة ؟.

إذا كانت القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا أن المشرع الجزائري قد خرج عن هذه القاعدة في مجال الجزاءات الإدارية لما لها من مساس بحقوق و حريات الأفراد إذا حاول أن يقف موقفا وسطا بين تحقيق المصلحة العامة بالمقابل الحفاظ على مصالح الأفراد لذلك لما منح الإدارة سلطة توقيع العقوبة الإدارية بالمقابل ألزمها بتسبب قراراتها و الأمثلة على ذلك عديدة ففي مجال المنافسة نلاحظ كيف أن المادة 45 من قانون المنافسة تنص " يتخذ مجلس المنافسة أوامر معطل".

وفي مجال التهيئة و التعمير نجد كيف أن المشرع أقر أن أوامر الهدم أو رفض منح رخصة البناء يجب أن تكون معطل م 62. من قانون التهيئة و التعمير و كذلك ضرورة تسبب قرارات سحب رخصة القيادة في قانون المرور و غيرها من الأمثلة.... و لتسبب الجزاءات الإدارية أهمية بالغة في اطمئنان الأفراد لها و مشروعيتها .

ثانيا : أهمية تسبب الجزاءات الإدارية .

مما لا شك فيه أن تسبب الجزاءات الإدارية لا تخلو من الأهمية من عدة جوانب ، فبالنظر إلى أن القرار المتضمن الجزاء ما هو إلا إفصاح عن إرادة الإدارة الملزمة وهذا الإفصاح يجب أن يكون مبررا و معللا و لهذا أهمية من عدة جوانب يمكن ذكرها على النحو التالي :

* بالنسبة لمن صدر في حقه الجزاء الإداري تظهر أهمية التسبب في إحاطته بدوافع إصدار هذا القرار و التي من خلالها يعرف مركزه القانوني و أن يحدد موقفه تجاه القرار إما اقتناعا أو رفضا² .

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري . منشأة المعارف الإسكندرية ، 2003 ، 487.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة ، (تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري) ، دار الكتاب الحديث ،

* تظهر أهمية التسبب بالنسبة لجهة الإدارة و الأفراد على حد سواء فمن جهة الإدارة مصدره القرار يؤدي بها إلى دراسة قراراتها بعين فاحصة و مخصصة لوقائعه بشكل دقيق¹.

تجنبها إصداره و هو مشوب بعيب يؤدي به البطلان و من جهة الأفراد المخاطبين به يعد تسبب ضمانه جوهرية لهم في مواجهة الإدارة ، على اعتبار أن الفرد سيكون على علم بسبب القرار و بالتالي يحدد موقفه منه كم أن لعدم لتسبب القرار أو الجزاء يخلق لدي الأفراد مشاعر مضادة ضد الإدارة².

* لتسبب الجزاءات الإدارية أهمية خاصة بالنسبة للقاضي حال أعماله لرقابته على مشروعيتها حيث يتأكد من مدى إصابة الإدارة من خطئها في إصدارها للجزاء و ذلك استنادا لما ذكرته من أسباب.

ترتبا علي ما سبق يتضح لنا أنه إذا كان لتسبب قرار الجزاء الإداري تلك الأهمية لمن صدر في حقه الجزاء الإداري و للإدارة و القاضي على حد سواء فإنه لا يخلو كذلك من أهمية بالنسبة لفاعلية الجزاء الإداري و التي قد يعرقلها الطعن فيها ممن صدرت في حقهم بسبب عدم علمهم بسببها الأمر الذي يولد لديه قناعة بعدم مشروعيتها طالبا إلغائها أو وقف تنفيذها و هو ما كان بالإمكان تفاديه من خلال تضمين العقوبة بدوافع توقيعيها.

و هناك فائدة عملية كبيرة تتجلى في منع تكس الطعون بإلغاء الجزاءات الإدارية أمام القضاء الإداري و كما يؤدي إلى تحسين علاقة الفرد مع الإدارة .

لهذه الأسباب أصرت فرنسا قانونا في 1 يوليو 1979 يلزم الإدارة لتسبب القرارات الإدارية و يسمى القانون باسم تسبب القرارات الإدارية و تحسين العلاقة بين الإدارة و الجمهور و على الأخص تلك التي تتطوي على جزاء إداري حيث يجب أن يكون التسبب وفقا للمادة 03 من هذا القانون مكتوبا و يحتوي على حيثيات قانونية و واقعية و التي تمثل أساس القرار و يؤدي انعدام تسبب إلى بطلان القرار و من ثم عدم مشروعية الجزاءات الإدارية

¹ - سامي الطوخي ، الإدارة بالشفافية الطريق إلى الإصلاح و التنمية ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 ، ص 671.

² - سامي الطوخي ، مرجع سابق ، ص 672.

كما أقرت محكمة النقض الفرنسية في أحكام صادرة في 11 أكتوبر 1990 بعدم مشروعية القرارات الإدارية الخاصة بسحب رخص القيادة لانعدام أو لقصور التسبب بالنظر إلى شروط القانون المذكور¹.

ترتبا على ما سبق ذكره فإن تسبب الجزاء الإداري هو وسيلة لبلوغ غاية وحسن وفعالية تطبيق العقوبة الإدارية ، ومن ثمة فلا يكفي لصحة القرار الإداري وجود تسبب الذي استلزمه المشرع من الناحية المادية في صلب القرار بل يجب أن يكون هذا التسبب كافيا ليكون مبررا لحمل القرار بمعنى أن يكون منتجا لآثره في النتيجة التي انتهت إليها القرار كما يجب أن يكون تسببه معاصرا لصدوره و مفصلا لنوع و طبيعة المخالفة بالإضافة إلى العقوبة المقررة لها إضافة إلى وضوحه و تحديده حتى تتجلى منه المبررات التي لأجلها أقدمت الإدارة على إصدار القرار في عبارات واضحة و دقيقة².

من خلال دراستنا للضمانات الشكلية و الإجرائية يتضح لنا أنها ضرورية لسلامة و مشروعية الجزاءات الإدارية إلا أنها لا تكفي لوحدها إذا لا بد من أن ترفقها ضمانات أخرى و التي تتمثل أساسا في الضمانات الموضوعية لمشروعيتها وهو ما سنتناوله من خلال المطلب الثاني .

المطلب الثاني : الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية

من خلال دراستنا للضمانات الشكلية و الإجرائية يتضح لنا كيف تلعب هذه الأخيرة دورا هاما في ضمان مشروعية الجزاءات الإدارية إلا أن دورها يبقى قاصرا إذا لم تصحبها ضمانات موضوعية تضمن التناسب بين الجزاء الإداري و مقتضيات العدالة فالضمانات الموضوعية يقصد بها تلك الضمانات التي تضمن مشروعية الجزاءات الإدارية وذلك من خلال احترام الإدارة لمبدأ شرعية و شخصية العقوبة إضافة إلى تناسبها مع المخالفة المقترفة و عدم رجوعيتها و هو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب في ثلاث فروع على النحو التالي :

1 - محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائري ، ظاهرة الحد من العقاب ، دار النهضة العربية القاهرة، ص 232. 233.

2 - محمد عبد اللطيف ، مرجع سابق ، ص 102.

الفرع الأول: شرعية الجزاءات الإدارية .

يقصد بمبدأ الشرعية أنه لا عقوبة بغير قانون¹ أي حصر مصادر التجريم و العقاب في نصوص القانون².

فتحديد الأفعال التي تعد جرائم و بيان أركانها والعقوبات المقررة لها هو من اختصاص المشرع أما القاضي فهو المختص بتطبيقها وعليه فإن هذا المبدأ يضع حدا فاصلا بين اختصاص المشرع و اختصاص القضاء، و لهذا المبدأ أهميته كبيرة حيث يعتبر ضمانه أساسية لحقوق الأفراد من خلال وضعه لحدود فاصلة بين ما هو مشروع و ما هو غير مشروع كما يعطي للعقوبة أساسا قانونيا يجعلها مقبولة من الأفراد و يدعم الدور الرقابي للقانون كقاعدة عامة .

أما بالنسبة لشرعية الجزاءات الإدارية فالمقصود به أنه لا يجوز للإدارة توقيع جزاء لم يرد بشأنه نص قانوني واضح الألفاظ و المعاني ، و إذا كان مبدأ أنه لا جريمة و لا عقوبة بغير قانون متفق عليه في نطاق الجرائم الجنائية فإنه بالمقابل لا يجوز التغاضي عنه بالنسبة للجزاءات الإدارية خاصة وأنها تمس بحقوق الأفراد و قد تنتقص من حرياتهم العامة الأمر الذي يتعين معه تحري و وجود نص قانوني يقرر الجزاء الإداري .

ولأن هذا المبدأ يهدف إلى حماية حقوق الأفراد و حرياتهم فقد حرصت التشريعات المقارنة و معه المشرع الجزائري على احترامه خاصة وأنه يهدف في مجال الجزاءات الإدارية إلى تأكيد احترام الإدارة و التزامها بالقانون .

ترتبيا على ما سبق سنحاول التطرق في دراستنا لمبدأ شرعية الجزاءات الإدارية إلى مجموعة من النقاط نرى بأنها تزيح الغموض عن هذا المبدأ و في هذا المجال من خلال التركيز على الجهة المخولة بتحديد الجزاءات الإدارية و نتائج هذا المبدأ.

أولا :سلطة تحديد الجزاء الإداري .

أشرنا سابقا إلى أن الأصل العام هو اختصاص المشرع بتحديد العقوبات الإدارية إلا أنه استثناءا قد تقوم الإدارة بمشاركته في ممارسة هذا الاختصاص و ذلك لاعتبارات

¹ -أنظر المادة 01 من قانون العقوبات الجزائي

² -محمد نجيب حسيني ، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام، ط 3 ، منشورات الحلبي بيروت، لبنان ، ص 109 .

عملية تدخل ضمن نشاط الإدارة الذي يتميز بالتطور السريع و هو ما سنحاول التطرق إليه في هذا الفرع من خلال النقاط التالية :

1- اختصاص المشرع بتحديد الجزاء الإداري :

الأصل أنه لا جريمة ولا العقوبة بغير قانون و بالتالي فإن القانون هو الذي يحدد الجزاء الإداري لأن هذا الجزاء ينطوي على إجراء شديد الوطء على حقوق الأفراد لدرجة يكون أثره أكثر و قعا من العقوبة الجنائية¹.

وعليه فإن اختصاص المشرع بإصدار الجزاء الإداري يعد ضمانه أساسية للأفراد من خلال ضمان شفافيته و عموميته و عدالته ما يحول دون تقييد الحريات العامة فضلا عم تكفله الرقابة على الدستورية القوانين من تأكيد احترام الحقوق و الحريات².

2- الاختصاص الاستثنائي للإدارة بتحديد الجزاءات الإدارية :

الأصل أن المشرع هو المختص بتحديد الجزاءات الإدارية على نحو ما سبق بيانه إلا أنه لاعتبارات عملية و موضوعية زادت الاتجاهات الفقهية التي تتادي بجواز اطلاق الإدارة بهذا التحديد خاصة و أن النشاطات الإدارية في تطور و تغير سريعين³.

بالإضافة إلى أن الإدارة أكثر خبرة بالأنشطة و المجالات التي يرتادها الأفراد ما يجعلها أكثر قدرة في تقرير الانحراف و المخالفة في ممارستها و تقدير الجزاء الفعال له والذي يضمن ردع المخالف و زجر غيره ، إلا أن هذا لا يعفي الإدارة من الالتزام بالضمانات القانونية فيظل اختصاصها بتحديد الجزاء محدد على نحو لا ينال معه منه اختصاص المشرع و هو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في تفسيره لهذا المبدأ بقوله أنه لا جزاء إداري إلا بنص سواء كان قانونا أو لائحة³.

وهو ما أكدته المادة 34 من دستور 1958 في فرنسا و التي جعلت للائحة دورا في مجال التجريم و العقاب⁴.

1 - نجوى محمد الصادق مهدي ، حفظ الدعوة الجنائية إكتفاءا بالجزاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 03.

2 - محي الدين شوقي ، الجوانب الدستورية للحقوق الإنسان ، (رسالة دكتوراه) ، كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس القاهرة ، 1982 ، ص 297.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص 58.

3 - محسن خليل ، (علاقة القانون باللائحة ، دراسة مقارنة) .مجلة الحقوق، السنة الرابع عشر ، العدد الثالث و الرابع سنة 1969. ، ص 11.

4 - سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية و ضمانات الرقابة القضائية ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2003 ، ص 18.

أن في اختصاص المشرع بتحديد الجزاء الإداري يلقي على الإدارة باعتبارها الجهة المختصة بتطبيقها التزامات كثيرة تتمثل أساسا في ضرورة احترام الإدارة للنص المقرر للمخالفة حيث لا يجوز لها استبداله بعقوبة مقرر لواقعة أخرى بحجة أنها أكثر فعالية، وإلا وقع تصرفها تحت طائلة البطالان لعيب عدم الاختصاص الجسيم.¹ ترتيبا على ما سبق يتضح لنا أن الاختصاص الأصيل بتحديد المخالفات و العقوبات الإدارية هو من اختصاص المشرع و لا يتعدى دور الإدارة في هذا الشأن إلا في تنفيذ القانون و الالتزام بما جاء في النص القانوني إلا أن الأخذ بهذا القول قد يؤدي إلى تجميد و عرقلة نشاط الإدارة الأمر الذي دفع البعض بالقول إلى ضرورة فتح هامش للإدارة في التصرف و هو ما يقصد به اختصاصها بتحديد الجزاء الإداري و هذا لتسهيل و زيادة فعالية العمل الإداري .

2- 3 ضوابط ممارسة الإدارة للاختصاص بتحديد الجزاء الإداري

هناك العديد من الضوابط التي تحيط باختصاص الإدارة في تحديد الجزاء الإداري أساسها الحفاظ على حقوق وحرريات الأفراد و التي لا يجوز المساس بها بنص قانوني أو لائحي ، فما هي هذه الضمانات ؟

أ- خروج العقوبات السالبة للحرية من نطاق التحديد الإداري للجزاء :

وهذا راجع إلى أن اختصاص الإدارة بتقرير عقوبات إدارية يدخل في نطاق الاستثناء عن الأصل العام الذي يحتفظ فيه المشرع لنفسه بحق تحديد تلك العقوبات السالبة للحرية وهو ما يشكل حد فاصل بين الاختصاص القضائي والإداري في اتخاذ تلك الجزاءات ولعل السبب حضر ومنع الإدارة من حق تقرير عقوبات سالبة للحرية لمجابهة المخالفات الإدارية هو طبيعة تلك المخالفات الاقتصادية و الاجتماعية و التنظيمية و التي لا تتناسب معها العقوبات السالبة للحرية².

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية للعقوبات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص 60.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية للعقوبات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص 64.

ب- عدم احتواء الجزاء الإداري على مصادرة لأحد الحقوق:

من المحظور على الإدارة مصادرة حق دستوري أو فرض قيود توقف أو تعطل ممارسته بقرار إداري إلا أن لها توقيع الجزاءات على مخالفة شروط ممارسة هذا الحق حيث تخرج تلك الجزاءات عن إطار الحرمان من ممارسة الحق أو تعطيله و تدخل في إطار محاولة تنظيم وضبط ممارسته في إطار القانون و تحقيقا للمصلحة¹ العامة كسحب التراخيص أو الغلق المؤقت للمنشأة على سبيل المثال.

ثانيا : نتائج مبدأ الشرعية :

سبق و أشرنا إلى أن المقصود بمبدأ الشرعية هو أنه لا جريمة و لا عقوبة بغير قانون فإن نتائج مبدأ الشرعية في مجال الجزاءات الإدارية هو التزام السلطات الإدارية سواء كانت تقليدية أو مستقلة أن تكون قراراتها متماشية و أحكام القانون. واستنادا لهذا المبدأ فإن الإدارة تخضع عند ممارستها لسلطتها بتوقيع الجزاءات الإدارية لرقابة القضاء و يكون القضاء الإداري هو المختص ما لم يوجد نص قانون يحدد جهة الاختصاص

الفرع الثاني : شخصية ووحدة الجزاء الإداري :

إذا كان من سمات العقوبة الجنائية أنها شخصية أي أنها توقع على شخص مرتكب الجريمة و أيضا عدم جواز توقيع عقوبتين أصليتين على نفس الفعل وهو ما يعني به و حدة العقوبة، فإن العقوبة الإدارية تنطبق عليها نفس المبادئ حيث يعد الجزاء الإداري شخصا فلا يوقع إلا على الشخص مقترف المخالفة أو المساهم فيها خاصة و أن الأثر الذي يرتبه سواء على مال المخالف أو نشاطه يخضع لذات الأحكام المقرر في العقوبة الجنائية و هو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب.

¹ - محمد سعد فودة ، مرجع سابق ، ص 231.

أولاً : شخصية العقوبة الإدارية :

يتصل مبدأ شخصية العقوبة الإدارية بشخص المخالف سواء كان فاعلاً أو مساهم بفعله السلبي أو الإيجابي في اقترافها و هو ما يتماشى و مقتضيات العدالة المجردة التي ترفض أن يتحمل شخص نتيجة فعل لم يقترفه أو لم يشارك فيه¹.
و إذا كان مبدأ شخصية العقوبة يسري كأصل عام في نطاق المسؤولية الجنائية فإن نطاق سريانه يمتد أيضاً ليشمل العقوبة الإدارية لإتحاد غايتها من ردع عام و ذلك بوصفه من مبادئ النظام العقابي العامة و التي يحكم تطبيقها و حده الطبيعة بين نظامي العقاب الجنائي و الإداري لأن أساسيهما هو القيام بفعل أو الامتناع عنه حين يشكل ذلك خطأ محل عقاب².

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 المجال العقابي إلا في مواجهة شخص مخالف و هو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في 18 فيفري 1954. حيث أكد على احترام مبدأ شخصية العقوبة الإدارية حين قضي بعدم جواز إصدار قرار بغلق صيدلية لمخالفة أحد العاملين بها للقانون طالما لم يثبت تقصير الصيدلي في رقابته و إشرافه³.
وأساس ذلك هو الخطأ الشخصي لصاحب العمل و تقصيره في الرقابة و الإشراف على التابع فهو هنا يسأل عن مخالفة سلبية يتمثل ركنها المادي في الامتناع عن الرقابة في حين يقوم ركنها المعنوي في العمد أن كان قصد ذلك أو الخطأ إذا ما ثبت انعدام القصد في إهماله⁴.

ثانياً : وحدة العقوبة الإدارية .

المقصود بوحدة الجزاء الإداري عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين على مخالفة واحدة ، و عدم احترام الإدارة لهذا المبدأ يشكل اعتداء على الغرض من العقوبة

1 - حامد راشد ، شرح النظرية العامة للعقوبة . مطابع الطوبجي التجارية ، 1991 ، ص 111.

2 - محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية ، 2000 ، ص 85.

3 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص 70.

4 - محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص 86.

الموقعة من السلطة المختصة على اعتبار أن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة يعد انحراف صارخ عن مبدأ المشروعية¹

و نظرا لخطورة عدم احترام و حدة الجزاء الإداري فقد ذهب بعض من الفقه إلى اعتبار ذلك أشد خطرا من الانحراف في استعمال السلطة حيث أن ثنائية الجزاء تفرض ازدواجها في الخطأ أما إذا كانت هذه الثنائية تحدث تجاه خطأ واحد فأن ذلك يمثل و صول سلطة الردع إلى أوج طابعها التسلطي

و يجدر الإشارة إلى أن ضمانه وحدة العقوبة تجد أساسها القانوني في احترام حجية الامر المقضي فيه فإذا العقوبة الأولى موقعة بقرار إداري فإن العقوبة الثانية تمثل مساسا بتلك الحجية و يجدر الإشارة إلى أن هناك بعض الإستثناءات التي ترد على هذا المبدأ و تتمثل أساسا في :

1 عدم تعارض العقوبة التبعية مع مبدأ وحدة العقوبة .

المقصود بالعقوبة المحظورة تكرارها عن فعل واحد هي العقوبة الأصلية التي قررها المشرع لمواجهة المخالفة بصفة أساسية و عليه 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 المخالف²

2- استمرار المخالفة (العود):

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 ولا يعد ذلك تعددا عقابيا حيث يعد الاستمرار في العمل الغير مشروع عود من المخالف يرتبها جزاء جديدا أكثر شدة .

ويخضع تقدير الإدارة في استمرار المخالفة و الجزاء الجديد لرقابة القضاء فإذا ثبت لديه انعدامه كان الجزاء الموقع بدعوى استمرار السلوك المخالف ناقضا لسنده و بالتالي يكون باطلا لا انعدام السبب .

1 - طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الإدارة للقانون. مرجع سابق ، ص 8.

2 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص 714.

الفرع الثالث : تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة و عدم رجعيته .

مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري مع المخالفة يقتضي الموازنة بين مبدأي الفاعلية والضمان في الجزاءات الإدارية فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي منحها أيها المشرع لضمان حسن أداء جهازها الإداري فإن واجبها يقتضي منها ألا تهدر بهذا الحق ضمانة الأفراد في ألا يتم توقيع عقوبة أشد من الفعل المقترف بالإضافة إلى ضمانة عدم رجعية العقوبة الإدارية على المخالفة المقترفة فيجب عند اصدار القرار المتضمن العقوبة الإدارية على المخالفة المقترفة يجب مراعاة تطبيق القانون الساري المفعول وقت صدور القرار و ليس القانون الذي كان ساريا وقت وقوع المخالفة .

هذه المبادئ هي التي سنتناولها من خلال هذا المطلب

أولا : تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة المقترفة .

مقتضي التناسب ألا تغلو السلطة المعنية بتوقيع الجزاء في اختياره، و إنما عليها أن تتخذ ما يكون على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة المخالفة الإدارية و أثارها . كما أن تقدير المخالفة الإدارية أمر يستنتج من طبيعة و ظروف ارتكابه ومدى أضراره بالمصلحة العامة، و التناسب بين الجزاء و المخالفة لا يغدو أن يكون إلا احد القواعد العقابية الحديثة التي تفرضها مقتضيات العدالة و الرغبة في الابتعاد بالعقوبة من أن تكون وسيلة للتكيل بالمخالف من خلال تعسفها في العقاب بشكل غير مبرر الأمر الذي قد يدفع المخالف إلى العند لمعاودة إثبات المخالفة نتيجة لفقدانه الثقة في الإدارة و لا يعني عدم التناسب الإفراط في الشدة فقط إنما يشمل الإسراف في التساهل الغير مبرر مع المخالف بحيث لا يردعه الجزاء الأمر الذي يغريه الى معاودة المخالفة و بالتالي فإن مبدأ التناسب يقتضي العمل بقاعدة لا إفراط و لا تفريط¹.

ثانيا : عدم رجعية الجزاء الإداري.

تتشرك العقوبة الإدارية مع العقوبة الجنائية في الطبيعة الردعية ما يجعلها تخضع للقواعد العامة في النظام العقابي و من أهمها عدم الرجعية و الذي بمقتضاه لا يسري الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها حيث أنها لم تكن

¹ - نريد الإشارة و نحن بصدد الحديث عن مبدأ التناسب بأننا سنتناوله بالتفصيل في الباب الثالث من هذه الرسالة و التي حصصنا للرقابة القضائية على السلطة التقديرية للغدرة في مجال الجزاءات الإدارية لذا ستكون دراستنا للمبدأ في هذا الباب سطحية

مجرمة من قبل هذا النفاذ و حتى لا يفاجأ الشخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة إدارية عن فعل كان مباحا حال إتيانه له¹.

و قد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في تبريره لسريان مبدأ عدم الرجعية على الجزاء الإداري باعتباره أصلا لا يقتصر على النصوص الجنائية فحسب و إنما ينصرف إلى كل نص عقابي حتى لو حدد في إطار غير جنائي في قراره الصادر في 2 مارس 1982². إضافة إلى أن هذا المبدأ يجري أعماله صيانة للحرية الفردية في كل نص يمكن أن ينال منها و الجزاء الإداري إن لم يكن سلب الحرية فإنه على الأقل يكون له أثر بالغ في تقييد الحرية بل أحيانا يكون أشد قسوة من الجزاء الجنائي .

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

إلا أن هذه القاعدة وردت عليها بعض الإستثناءات يمكن حصرها في

1- رجعية القانون الجديد استنادا لطبيعة المخالفة .

هناك من المخالفات الإدارية ما تتعدد فيها مراحل سلوك المخالف و تسمى بالجرائم المتعاقبة و هي تشكل في مجموعها جريمة واحدة.و إن كانت تتم على مراحل متتابعة كل منها يشكل في ذاته مخالفة .

فإذا بد ارتكاب المخالفة في ظل القانون قديم و امتدت مراحلها من ظل قانون جديد فتسري عليها قانون الأحكام الجديد و مثال ذلك الشخص الذي يقيم ببناء دون ترخيص في ظل قانون قديم يطبق عليه القانون الجديد حتى ولو كان قد تشدد في الجزاء طالما استمرت هذه المخالفة .

2 - رجعية العقوبة الأصلح للمخالف .

إذا كان رفض رجعية الجزاء الإداري هو بمثابة ضمانات لصالح المخالف فإنه يمكننا القول بأن عليه عدم الرجعية تكون منتفية إذا ما كانت العقوبة المقرر للمخالفة في

1 - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات العقوبة الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص 81.

2 - محمد باهي أبو يونس ، مرجع سابق ، ص 81.

القانون الجديد أخف وطأً من تلك المقررة في القانون القديم الذي ارتكب في ظله المخالفة الأمر الذي يجوز معه إقرارات رجعية العقوبة مادامت أصلح للمخالف¹.
ترتياً على ما سبق يتضح لنا كيف أن المشرع الجزائري حاول قدر الإمكان أن يوازن بين سلطة الإدارة في توقيع الجزاء الإداري مع المحافظة على حقوق الأفراد و ذلك من خلال إقراره لمجموعة كبيرة و متنوعة من الضمانات التي تضمن سلامة قرارات الإدارة خاصة أن هذه الأخيرة تمتع بسلطة تقديرية واسعة في مجال تقرير الجزاء المناسب .

هذه الضمانات تتمثل أساساً بضرورة احترام مبدأ المشروعية و الذي يعني ضرورة خضوع الإدارة في تصرفاتها و قراراتها لقانون من خلال إلزام الإدارة و إتباع مجموعة من الإجراءات الرقابية سواء من كان منها عن طريق الرقابة الإدارية الذاتية التي تمارسها جهة الإدارة مصدرة الجزاء على تصرفاتها أو كانت رقابة إدارية تمارس بناءً على تظلم من ذوي الشأن .

إضافة إلى هذه الضمانات فقد ألزم المشرع الإدارة بضرورة احترام و هي بصدر إصدار الجزاءات الإدارية مجموعة من الإجراءات الشكلية و الإجرائية و الموضوعية حفاظاً على سلامة القرارات الإدارية و أيضاً حفاظاً على حقوق الأفراد، فقد ألزم المشرع الرقابة القضائية على قرارات الإدارة و التي تعتبر من أنجع ضمانات المشروعية .

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص ص،83،82.

الفصل الثاني

الفصل الثاني : الضمانات القضائية لمشروعية العقوبات الإدارية .

رأينا في الفصل الأول من هذه المذكرة والمخصص للرقابة الإدارية و ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية كيف أن هذه الأخيرة تلعب دورا بارزا في حماية مصالح وحقوق الأفراد من تعسف الإدارة أثناء إصدارها لقراراتها المتضمنة جزاءات إدارية وكيف أن المشرع قد وضع مجموعة من الضمانات القانونية التي تؤدي كلها إلى حماية وصون حقوق الأفراد و ضمان مشروعية القرار الإداري إلا أن هذه الضمانات لا تكفي لوحدها خاصة و أن الفرد المخاطب بالجزاء عادة مالا يقتنع به ولا بالضمانات الإدارية لهذا كان لزاما علينا البحث عن ضمانات أخرى يشعر الفرد من خلالها أنه بعيد عن سلطة الإدارة صاحبة امتياز السلطة العامة و هي التي لا تكون إلا من خلال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة فكما هو معلوم أن جميع تصرفات الإدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء كانت صادرة ضمن سلطتها المقيدة أو التقديرية و يستطيع القضاء إبطالها إذا ما كانت مخالفة لمبدأ المشروعية خاصة تلك الصادرة في إطار سلطتها المقيدة حيث ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ المشروعية بمعنى أن دعوى الإلغاء لا ترفع إلا في مواجهة قرار إداري غير مشروع لمخالفته عنصر من عناصر القرار الإداري، و لهذا الموضوع تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين هما على التوالي:

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الشروط الشكلية لصحة العقوبة الإدارية.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الشروط الموضوعية لصحة العقوبة الإدارية.

المبحث الأول: الرقابة القضائية على الشروط الشكلية لصحة العقوبة الإدارية.

لما كان الجزاء الإداري يصدر في شكل قرار إداري فإن القاضي الإداري عندما يبسط رقابته على المشروعية الخارجية يتعامل مع قرار إداري ذو طابع ردي و المشروعية الخارجية للقرار نعني بها الرقابة على الاختصاص و الشكل و الإجراءات في إصداره وهو ما سنتناوله من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: الرقابة على عيب الشكل و الإجراءات .

لا يكفي أن يلتزم رجل الإدارة المؤهل قانونا في حدود اختصاصاته بإصدار الجزاء حتى يصبح القرار سليم بل يجب أيضا أن يصدره وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المحدد له و يعرف عيب الشكل و الإجراءات بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين و اللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو جزئيا¹.

و يأخذ عيب الشكل و الإجراءات صورتين أساسيتين:

الفرع الأول: مخالفة الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري:

يستلزم إصدار الجزاء الإداري إتباع إجراءات معينة نص عليها المشرع أو تقتضيها المبادئ العامة للقانون على اعتبار أنها تشكل ضمانات أساسية لحماية الأفراد ، و يؤدي عدم إتباعها إلى بطلان القرار الإداري المتضمن للجزاء الإداري و هو ما قضت به الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بإلغاء قرار وزير الداخلية ومن معه لأنه لم يستوفي الإجراءات اللازمة قانونا حيث قضت " إن القرار الولائي بغلق المحل التجاري نهائيا والذي يسبقه أذار المخالف يكون قد اتخذ بصورة غير شرعية.....مما يتعين معه النطق بإبطاله"²

¹ - نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص 191.

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 42140 الصادر بتاريخ 07/12/1985. المجلة القضائية، العدد 02، تصدر عن قسم المستندات والنشر بالمحكمة العليا، الديوان الوطني لأشغال التربوية، الجزائر 1989، ص 212 و ما بعدها .

الفرع الثاني: مخالفة الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري:

المقصود بالشكل هو أن تصدر الإدارة قرارها المتضمن جزاءات إدارية في شكل معين ومحدد قانونا على الرغم من أن الإدارة غير مقيدة في الإفصاح عن إرادتها عن طريق صفة معينة إلا أن القرار الصادر بجزاء معين يجب أن يكون مكتوبا في ما يتعلق بتسبيب القرار فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا أن هذه القاعدة لا يعمل بها في مجال الجزاء الإداري إذ أن المشرع الجزائري في جل النصوص التي تناولناها من خلال بحثنا نجده يلزم الإدارة بتسبيب الجزاء لأن هذا التسبيب يعد ضمانا جوهرية لحماية حقوق الأفراد.

و نأمل أن يحذو المشرع الجزائري حذو المشرع الفرنسي الذي أصدر القانون رقم 79/587 الذي أوجب الإدارة بتسبيب جميع قراراتها خاصة تلك المنظمة للجزاءات الإدارية. **المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب الاختصاص.**

يقوم القانون العام الحديث على فكرة تحديد اختصاص الهيئة الإدارية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات هذا الأخير الذي أسأل الكثير من الحبر حول موضوع الجزاءات الإدارية و مدى كونها تشكل خرقا لهذا المبدأ إلى أن فصل في هذا الأشكال مجلس الدولة الفرنسي و المجلس الدستوري حول مدى شرعية الجزاءات الإدارية ومن المستقر عليه فقها أن عيب عدم الاختصاص هو عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل قانوني معين، حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقا للقواعد المنظمة للاختصاص، وأساس ذلك أن اختصاص الإدارة بفرض جزاءات إدارية يدخل ضمن الاختصاص المحدد لكل سلطة و يجب أن يراعي الضمانات القانونية الخاصة - التي سبق الإشارة إليها - التي تكفل قيام هذه الجهة بمباشرة اختصاصها على نحو يحقق الهدف من وراءه ويضمن سلامة حقوق الأفراد من المساس بها بالقدر الذي يحقق المصلحة العامة¹.

ويعد عيب عدم الاختصاص أقدم أوجه الطعن بالإلغاء ظهورا في قضاء مجلس الدولة الفرنسي و الذي استمدت منه العيوب الأخرى و يترتب على ذلك نتائج هامة:

* يعد عيب عدم الاختصاص من النظام العام يثيره القاضي من تلقاء نفسه دون الحاجة إلى إثارته من قبل أصحاب الشأن.

¹ - نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص 192.

* لا يجوز الاتفاق بين الإدارة و الأفراد على مخالفة قواعد الاختصاص المقررة قانونا.
* لا يجوز للإدارة صاحبة الاختصاص بتوقيع جزاء إداري معين أن تتنازل عن اختصاصها لجهة أخرى إلا بناءا عل تفويض صحيح قانونا و يأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين أساسيتين هما عيب عدم الاختصاص البسيط و الجسيم.
فرع الأول :عيب عدم الاختصاص البسيط.

و يكون عندما يقع داخل النطاق الإداري لنفس الجهة و هي الأكثر شيوعا.
ولعيب عدم الاختصاص البسيط ثلاث صور فقد يكون في صورة عدم الاختصاص الموضوعي و تتحقق هذه الصورة إذ أصدرت جهة إدارية قرار في موضوع ليس من صلاحياتها القانونية و هو ما أكده القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في الطعن رقم 44497 بتاريخ /02/01/ 1980 أن رئيس المجلس الشعبي البلدي لا يتمتع بصلاحياتة اتخاذ قرار الغلق النهائي لأن الوالي هو المعني في النص لاسيما المادة الأولى من المرسوم رقم 74-34 لاتخاذ الإجراءات الملائمة¹.

وهو نفس المبدأ الذي أكده مجلس الدولة الجزائري في القضية التي كانت بين رئيس مندوبية بلدية قسنطينة ضد السيد كباش سليم حيث قام رئيس المندوبية بسحب رخصة الاستفاداة من كشك على اعتباره أنه مبني على قطعة أرض عمومية حيث قضى مجلس الدولة أنه بناءا على المادة 164 من المرسوم 91 /454 المحدد لشروط إدارة أملاك الدولة الخاصة و الأملاك العامة للدولة و تسييرها تنص على رخصة الطريق تسلّم أو ترفض من طرف السلطة المكلفة بتسيير الأملاك العامة و يسلمها رئيس المجلس الشعبي أو الوالي بقرار إذا كان تسيير مرفق الأملاك العامة المعني لا تتولاه سلطة إدارية أخرى.
حيث أنه بناءا على هذه المادة فإن الوالي هو المختص لمنح رخصة الطريق أي الترخيص بشغل قطعة من الأملاك العامة المخصصة لاستعمال الجميع شغلا خاصا حيث أنه بناءا على المادة 165 من المرسوم أعلاه فإن قرار إبطال الرخصة أو سحبها يتخذ حسب الأشكال نفسها التي تم تسليمها، وعلى اعتبار أن الوالي هو الذي منح الرخصة فهو المختص بإلغائها أو سحبها دون غيره.

1 - محمد تقيّة (مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية) ،مجلة ملتقى قضاة الغرف الإدارية . الديوان

الوطني للأشغال التربوية ، الجزائر ، 1992 ، ص 149

وهناك النوع الثاني من عيب عدم الاختصاص البسيط وهو عيب عدم الاختصاص الزمني ومعناه أن اختصاص أي موظف أو جهة إدارية يكون قابلاً للممارسة طالما ظل شاغلاً لمنصبه و بالتالي فإن عيب عدم الاختصاص الزمني يظهر في حالتين هما:

❖ صدور القرار قبل تقلد المهام أو بعد انتهاء الرابطة الوظيفية .

❖ صدور القرار بعد انتهاء المدة الزمنية للإصدار.

وهناك النوع الثالث من عيب عدم الاختصاص البسيط والمتمثل في عيب عدم الاختصاص المكاني و يتجسد عندما يصدر قرار إداري عن جهة إدارية متضمناً اتخاذ إجراء معين داخل إقليم لا يخضع لسلطتها وعليه فإن تجاوز هذا النطاق المكاني في القرارات الإدارية يعد اعتداءً من جانب مصدر القرار على اختصاص الجهة التي يتبعها المكان الذي يصدر بشأنه القرار و ذلك كأن يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية ما بإصدار قرار هدم بناية تقع بإقليم بلدية أخرى¹.

فرع الثاني: عيب عدم الاختصاص الجسيم .

وهنا تبغ مخالفة القرار لركن الاختصاص درجة من الجسامة إلى حد أنها تفقده صفته الإدارية و تحوله إلى عمل مادي².

ولا يؤدي عيب عدم الاختصاص الجسيم إلى إلغاء القرار بل انعدامه³ و يأخذ عيب عدم الاختصاص الجسيم عدة حالات كأن يقوم فرد عادي لا صلة له بالإدارة بإصدار القرار الإداري أو أن يكون في شكل اعتداء السلطة التنفيذية على اختصاصات السلطة القضائية أو التشريعية.

¹ - نسيغة فيصل ، مرجع سابق ، ص 196.

² - محمد تقية ، مرجع سابق ، ص 151.

³ - رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) . الطبعة الثالثة ، التيسير للطباعة ، القاهرة ، 2000 ، ص 329.

المبحث الثاني: الرقابة القضائية على الشروط الموضوعية لصحة العقوبة الإدارية.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على عيب السبب.

يقصد بعيب السبب الحالة الواقعية أو القانونية التي تتم بعيدا عن رجل الإدارة فتوحي له باتخاذ قراره، أو أنه العناصر القانونية أو الواقعية التي تسبق القرار و تدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ القرار¹ من خلال هذا التعريف يتضح أن رقابة القضاء الإداري على ركن السبب تركز على دعامتين أساسيتين هما الرقابة على الوجود المادي للوقائع ثم الرقابة على التكيف القانوني للوقائع وهو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب في فرعين رئيسيين.

الفرع الأول: الرقابة على الوجود المادي للوقائع .

كما سبق وأشرنا في القرار الإداري لا بد أن يبنى على سبب معين وصريح حتى نقول انه مشروع، إلا أن التساؤل الذي يطرح هنا في حالة ما إذا كان للقرار عدة أسباب بعضها صحيح و الآخر معيب و هو ما يتحقق عادة في ظل السلطة التقديرية للإدارة.

وحول مدى إمكانية تصحيح القرار من خلال السبب الصحيح محل المعيب، ففي حالة تعدد الأسباب يمكن للإدارة بما لها من سلطة تقديرية أن تقدر أن الأسباب التي بنت عليها القرار الإداري هي الأسباب الرئيسة من وراء اتخاذه وأن الأسباب المعيبة ما هي في حقيقة الأمر إلا أسباب ثانوية و ليس لها تأثير كبير في مشروعية قراراتها و هنا ينبغي على القاضي الإداري أن يفحص جميع الأسباب بدقة حتى يصل إلى قصد مصدر القرار و هنا يمارس القاضي قدرا من حرية التقدير أو سع من القدر الذي يملكه عادة بالنسبة لأوجه الطعن بإلغاء الأخرى².

إلا أنه من المعلوم أن الأصل العام في أعمال الإدارة أن جميع الأسباب التي تستند إليها هذه الأخيرة تعد في نظر القضاء أسباب رئيسية.

يكفي عدم صحة بعضها لإبطال القرار، وحتى تنفادي الإدارة إبطال قراراتها يجب أن يظهر الطابع الثانوي لسبب يوضح من خلال عبارات القرار نفسه³.

¹ - محمد عبد الطيف مرجع سابق ص 102 .

² - حاحة عبد العالي ، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مذكرة ماجستير ، جامعة محمد خيضر 2005 ص 67 .

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري . مرجع سابق ، ص 212 .

أما في الحالات التي لا يتبين فيها بوضوح أن الأسباب المعيب كانت ثانوية من حيث الأهمية فهنا يؤخذ بالقاعدة العامة بأن يلغى القرار بمجرد العيب في أحد أسبابه. وقد يحدث أن يتبين للقاضي أن الأسباب التي بني عليها القرار المطعون فيه أسباب غير صحيحة إلا أن هناك أسباب أخرى يمكن الاستناد عليها لتبرير القرار محل الطعن فهل يجوز للقاضي أن يصححه من خلال إحلال السبب الصحيح محل السبب المعيب؟ هذه الحالة تختلف عن حالة تعدد الأسباب إذا أن دور القاضي في هذه الحالة -تعدد الأسباب - يقتصر على فحص الأسباب التي تعد ثانوية أو التي تعد رئيسية، وليس إحلال سبب صحيح محل سبب معيب و في هذه الحالة لا يستطيع القاضي القيام بذلك لأن سلطته تقتصر فقط على فحص الأسباب و الحكم بإلغاء القرار إذا ثبت أنها معيبة، ذلك أن امتداد سلطته إلى اكتشاف

أسباب جديدة لم تذكرها الإدارة و إحلالها محل المعيبة فيه انتهاك لمبدأ الفصل بين السلطات، إضافة إلى أن القاعدة العامة التي تنص على أنه إذا أصدرت الإدارة قرارها دون ذكر للسبب الذي بنت عليه فالأصل أن قرارها يفترض فيه أنه مبني على سبب صحيح و مشروع إلى أن يثبت العكس.

أما فيما يتعلق بتسبيب القرارات الإدارية فإن القاعدة العامة تقضي بأن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون صراحة بذلك .

و بالعودة الى موضوع الجزاءات الإدارية نجد أن المشرع الجزائري قد ألزم جهة الإدارة سواء كانت تقليدية أو مستقلة بتسبيب قراراتها المتضمنة جزاءات إدارية فنجد مثلا المادة 81 من قانون الإجراءات الجبائية تنص: يجب أن تعلل الآراء الصادرة عن اللجان

وأيضا في مجال التهيئة و التعمير نجد المادة 62 من قانون التهيئة و التعمير تنص ".....يبليغ المعني بالقرار الذي اتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللا قانونا".

أما فيما يخص الجزاءات الصادرة عن هيئة إدارية مستقلة فلقد أشرنا سابقا كيف أن المادة 45 من قانون المنافسة تنص على " يتخذ مجلس المنافسة أوامر معللة"

من خلال النصوص السابقة و غيرها يتضح أن المشرع الجزائري قد ألزم الإدارة بتسيب قراراتها المتضمنة توقيع جزاءات إدارية و هذا باعتبارها ضمانا أساسية لحماية حقوق الأفراد و لتمكين القاضي الإداري في أعمال رقابته بصورة أكثر فاعلية و جدية¹.

الفرع الثاني: الرقابة على تكليف القانوني للوقائع.

إذا كانت الرقابة على الوجود المادي للوقائع هي المظهر الأول للرقابة على السبب فإن الرقابة على التكليف القانوني لهذه الوقائع هي المظهر الثاني للرقابة، ومؤداها أن القرار الإداري المتضمن الجزاء الإداري حتى يقوم ركن السبب فيه فإنه بعد أن يتحقق قيام الوقائع المادية على النحو الذي بيناه فإنه يجب أن تتضمن هذه الوقائع الخصائص والدوافع التي يتطلبها القانون بمعنى أن الإدارة إذا قدرت الوقائع وأصبغت عليها تكييفها غير صحيح فإن القاضي الإداري له سلطة مراقبتها في هذه الحالة و الحكم بإلغاء القرار بسبب التكييف غير الصحيح و عليه فإننا سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى مفهوم التكييف القانوني للوقائع ثم إلى طبيعة الرقابة على تقدير ملائمة سبب القرار.

أولاً: مفهوم التكييف القانوني للوقائع.

من المسلم به أن محور كل نزاع قضائي يدور حول الوقائع و الرقابة الموضوعية على القرار فالتكييف القانوني لهذه الوقائع له أهمية بالغة لمشروعية القرار الإداري، ويقصد به:

إخضاع الواقع لقاعدة قانونية معينة أو هو إدراج حالة واقعية داخل إطار فكرة قانونية² ويرى جورج فيدل أن عملية التكييف القانوني للوقائع تقتضي من القائم بها جهدا مزدوجا في خصوص عنصرَي الوقائع و القانون فبالنسبة لعنصر القانون نلاحظ أنه مهما بلغت درجة التحديد في النصوص التشريعية أو اللائحية لتعريف الوقائع فإنها تظل تتسم بالعمومية والتجريد على من يقوم بالتكييف أن يسعى لتوصل إلى استخلاص قاعدة تطبيقية من هذا النص العام و المجرد، وهو يتوصل إلى ذلك عن طريق تخصيص النص أي إعطائه معنى أكثر تحديدا و أقل عمومية³.

¹ - نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص 197.

² - زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 14.

³ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص 236.

وبالنسبة لعنصر الواقع فإنه على العكس يجب العمل على تجريد الحالة الواقعية الفردية ورفعها إلى مستوى عمومية النص القانوني عن طريق إغفال العناصر عديمة الجدوى وهكذا فإنه عن طريق تخصيص القاعدة القانونية وتجريد الواقعة المادية يمكن التوصل إلى قيام التطابق بينهما¹.

وهنا نود أن نشير إلى القرار الصادر عن القضاء المصري في القرار رقم 90/ 94 بتاريخ 1994/06/30 إن الجزاء الإداري ينبغي أن يقوم على نقل يستوجب المؤاخذة وأن يستفاد الجزاء في هذا الشأن من أصول ثابتة في الأوراق و تؤدي إلى النتيجة التي انتهى إليها القرار الصادر للجزاء فإذا كانت إدانة المدعي قد انتزعت انتزاعاً من أصول لا تحتملها أو من مقدمات لا تؤدي إلى تلك النتيجة فيكون القرار قد فقد أساسه القانوني.....و من ثمة يكون الجزاء الإداري قد انعدم أساسه القانوني و يتعين إغائه².

وبالنسبة للقضاء الجزائري فقد رأى هو الآخر وأسس لهذه الرقابة و ذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين إلى ضرورة توفر شروط واقعية ينص عليها القانون، فهنا للقاضي أن يراقب جانب الوجود المادي للوقائع و التكيف القانوني الذي تضيفه الإدارة عليه.

ثانيا : الرقابة القضائية على تقدير و ملائمة سبب القرار.

سبق و أشرنا أن للقضاء الإداري أن يبسط رقابته على الوقائع المادية و ذلك لتحقيق من وجودها و صحتها و من سلامة الوصف القانوني لهذه الوقائع عند وجودها و صحتها و من ثم فإن هذه الرقابة تقف عند هذا الحد ولا تتعداه إلى بحث مدى ملائمة القرار بالنسبة للوقائع نظراً لأن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية، وبهذا الأساس يلتزم بمراقبة مدى قانونية أعمال الإدارة دون أن يكون له الحق في بحث عنصر الملائمة في العمل الإداري³.

إلا أن هذا الوضع لم يبق على حاله حيث عرف تطورا جذريا نتيجة لعدة عوامل وظروف أدت إلى اتساع نطاق الرقابة القضائية ما دفع بمجلس الدولة الفرنسي ومعه

1- سامي جمال الدين ، الدعوى الإدارية . الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 263.

2- فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ص 371.

3- سامي جمال الدين ، الدعوى الإدارية ، مرجع سابق ، ص 265.

الجزائري إلى عدم حصر هذه الرقابة في بحث الأسباب القانونية للقرار وإنما أعطى نفسه الحق في مراقبة ما إذا كانت هذه الأسباب كافية لتبرير القرار، وإذا ما كانت خطورة القرار متناسبة مع أهمية الأسباب التي أدت إليه، ومن هنا يمكننا الإجابة عن التساؤل المطروح حول طبيعة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع بأنها رقابة ملائمة وليست رقابة مشروعية ولا يعتبر القاضي الإداري هنا قاضي مشروعية فقط ولا يعد ذلك خروجاً منه عن حدود مهمته في الرقابة على المشروعية لأنه إذا كان يحل بتقديره الخاص محل تقدير الإدارة إلا أنه يفعل ذلك في ضوء تفسيره لمقصد المشرع الذي ألزم الإدارة بمراعاة هذه الشروط.¹

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون في الجزاء الإداري

عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يتعلق أساساً بركن المحل في القرار الإداري إذا يشترط لصحة و مشروعية القرار الإداري أن يكون محله مشروعاً وأن يكون ممكناً من الناحية الواقعية أو القانونية أي أنه إذا استحال محل القرار من الناحية القانونية أو الواقعية عدا هذا القرار منعماً.²

ويقصد بعيب مخالفة القانون أن يخالف محل القرار إحدى القواعد القانونية سواء كانت مدونة أو غير مدونة و بهذا المعنى يمكن القول بأن عيب مخالفة القانون على إطلاقه يتناول الجميع أوجه الطعن بإلغاء، لأن القانون هو الذي يحدد قواعد الاختصاص على اختلاف صورته وقواعد الشكل والإجراءات و إساءة استعمال السلطة وانعدام الأسباب القانونية فإذا ما خولفت هذه القواعد كان ذلك.

مخالفة للقانون إلا أن الفقه القانوني والقضاء الإداري سلكا مسلك استخدام مصطلح مخالفة القانون في حالة العيب المنحصر على محل القرار الإداري و يؤخذ عيب مخالفة القانون عدة صور وهو ما سنتناوله في هذا المطلب من خلال الفروع التالية:

¹ - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 76 .

² - عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري . دار هومة ، الجزائر ، 1999 ، ص 76 .

الفرع الأول: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية.

تقع هذه المخالفة عندما تتجاهل الإدارة القواعد القانونية الملزمة لها ، فتصدر قرارات مخالفة لهذه القواعد أو تمتنع عن القيام بعمل يلزمها بها القانون وعليه فإن المخالفة يمكن أن تكون إيجابية¹.

وتتمثل في حالة خروج الإدارة بطريقة عمدية على القاعدة القانونية و مثل هذه المخالفات يكون واضحا في الواقع العملي كأن تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشرة في حالة لم ينص عليها القانون.

وفي هذا الحالة لا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية لأن سلطتها مقيدة سلفا بنصوص القانون، ويمكن أن تكون المخالفة سلبية في حالة امتناع الإدارة عن القيام بعمل أو اتخاذ إجراء مفروض عليها بموجب قاعدة قانونية فإذا اتخذت الإدارة موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها بذلك تكون وقد وقعت في عيب مخالفة القانون، وبالتالي يكون قرارها قابلا للإلغاء². ولكن هل يعد امتناع الإدارة عن إصدار القرارات في المجالات التي تتصرف فيها بسلطتها التقديرية قرار سلبيا ؟

نقول أن امتناع الإدارة عن التعبير عن إرادتها يعتبر قرار إداريا مثل أي قرار آخر فعدم رد الإدارة مثلا على طلب الحصول على ترخيص ما في الآجال القانونية بعد ذلك رفضا لهذا الطلب.

الفرع الثاني: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية .

و يقصد به إعطاء القانون معنى غير المعنى الذي قصده المشرع وهذه الصورة أدق وأخطر من الحالة السابقة لأنها خفية ذلك أن الإدارة هنا لا تنتكز للقاعدة القانونية أو تتجاهلها و إنما تعطئها معنى غير المقصود قانونا.

و هذا الخطأ قد يكون غير متعمد من الإدارة وإنما يبرره غموض النص القانوني وعدم وضوحه و احتمال تأويله إلى أكثر من معنى، أو قد يكون متعمد حين تكون القاعدة القانونية على درجة من الوضوح بحيث لا تحتتمل الخطأ في التفسير و لكن الإدارة تتعمد التفسير الخاطيء.وقد يختلط عيب المحل بعيب الغاية فيتعين البحث في حقيقة قصد الإدارة

1 - محمود حافظ ، القضاء الإداري . الطبعة السابعة ، دتر النهضة العربية ، القاهرة ، 1990 ، ص568.

2 - نسيغة فيصل، مرجع سابق ، ص 187.

من وراء هذا التفسير الخاطئ وهنا يظهر انحراف السلطة الإدارية عن الغرض القانوني لتحقيق غرض آخر غير ذلك المحدد قانونا.

ترتيا على ما سبق نجد أن عيب مخالفة القانون يقوم بدور الكابح بالنسبة للسلطة التقديرية للإدارة فيجب عليها أن تتحري عدم مخالفة القانون في قراراتها لأن أي مخالفة للقانون ستؤدي بالقرار إلى الإلغاء ما قبل القاضي الإداري.

وفي الأخير نرى بأن الرقابة القضائية التقليدية على السلطة التقديرية للإدارة هي رقابة مشروعية بالأساس وليست رقابة ملائمة وهذه الأخيرة أصبحت تعد السمة الغالبة في التطور الذي برز في الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة وهو ما سنتطرق إليه بالدراسة في الفصل الثاني من هذا الباب.

المطلب الثالث: الرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال سلطتها .

يعتبر عيب التعسف في استعمال السلطة الأرضية الخصبة التي يعمل فيها القاضي الإداري رقابته على السلطة التقديرية للإدارة خاصة وأن هذه الأخيرة تمثل نوايا مصدر القرار وهو ما يدل على توسع مجال رقابة القاضي الإداري لمدى مشروعية أعمال وتصرفات الإدارة فما هو المقصود بعيب التعسف في استعمال السلطة وما هي صورته وكيف يمكن إثباته؟

هذه التساؤلات سنجيب عليها من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: تعريف عيب التعسف في استعمال السلطة.

نظر لما يلعبه عيب التعسف في استعمال السلطة من أهمية فلقد تعددت الآراء الفقهية التي تعرفه فنجد الفقيه جورج فيدل يعرفه بأنه يتمثل في واقعة استخدام إحدى السلطات الإدارية لسلطاتها لتحقيق هدف آخر خلاف الهدف المعهود به إليها.

أما الدكتور سليمان الطماوي فيعرفه بأنه استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به¹.

¹ - سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة . مطبعة عين الشمس ، الطبعة الثالثة ، 1978 ، ص

ويعرفه الدكتور أحمد محيو بقوله يكون هناك انحراف بالسلطة عندما تستعمل هيئة إدارية سلطتها لغرض مغاير لذلك الذي منحت من أجله السلطة¹.

من خلال ما سبق يتضح لنا أن الرقابة القضائية على التعسف في استعمال السلطة تشكل أحد مظاهر اتساع هذه الرقابة على أعمال الإدارة و تصرفاتها حيث أصبحت تشمل أهداف وغايات القرار الإداري فما هي صور التعسف في استعمال السلطة؟
الفرع الثاني: صور التعسف في استعمال السلطة .

يأخذ عيب التعسف في استعمال السلطة صورتين أساسيتين وهما أن يأخذ أو يهدف القرار الإداري تحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة أو إذا خالفت قاعدة تخصيص الأهداف.

أولاً: أن يهدف القرار إلى تحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة

من شروط صحة القرار أن يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة للإفراد وهي القاعدة العامة التي تحكم مبادئ القانون الإداري المنظم لنشاط الإدارة والذي يجب عليها الالتزام به في جميع تصرفاتها وأنشطتها، إذ أن القانون عندما منح الإدارة امتياز السلطة العامة كان يبتغي من وراء ذلك تحقيق الغاية الأساسية و هي المصلحة العامة، بمفهوم المخالفة إذا كانت الإدارة تبتغي من وراء إصدار القرار الإداري تحقيق مصلحة شخصية أو بعيدة عن المصلحة العامة². و هذه الحالة تعد من أخطر حالات التعسف في استعمال السلطة و يأخذ هذا الأخير صورتين.

1- تحقيق أغراض تجانب المصلحة العامة.

تعتبر هذه الصورة من أخطر صور التعسف في استعمال السلطة لأسباب كثير أهمها أن العيب هنا يكون مقصود كما سبق و أشرنا فالمصلحة العامة هي المبرر لمنح رجل الإدارة سلطة.

إصدار القرار وعليه فإن أي قرار لا يهدف لتحقيق المصلحة العامة يعد مشيباً بعبء التعسف في استعمال السلطة ووجب إبطاله³.

1 - أحمد محيو ، المنازعات الإدارية . ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص 191.

2 - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص663.

3 - ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2000 ، ص 393.

2- استعمال السلطة بقصد الانتقام .

و يكون ذلك عندما يعمد رجل الإدارة إلى استعمال سلطته الممنوحة له لخدمة المصلحة العامة إلى استعمالها بقصد المضايقة أو الانتقام الذي يختلج في نفسه فيجد فرصته لإلحاق الضرر بالغير عن طريق الجزاء الإداري.

ثانيا : مخافة قاعدة تخصيص الأهداف.

إذا كان الأصل أن كل قرار إداري يجب أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة الذي أراده المشرع وألا يخرج عن مقتضاه و إلا كان مشوبا بعيب التعسف في استعمال السلطة. بمعنى أن القانون قد لا يكفي في كثير من أعمال الإدارة لتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يخصص هدفا معينا تجعله نطاق لعمل إداري معين، ففي هذه الحالة بل يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب بل أيضا الهدف الخاص الذي بينه القانون عملا بقاعدة تخصيص الأهداف.

وهو ما أكده مجلس الدولة الجزائرية في قضية السيد مكي ضد بلدية أولاد فايت حيث قضى بإبطال قرار البلدية بإقصاء السيد مكي من ملكية قطعة الأرض على اعتبارات القرار الإداري يهدف إلى تحقيق غرض بعيد عن الأهداف المخصص للإدارة¹.

الفرع الثالث: إثبات عيب التعسف في استعمال السلطة.

ذكرنا سابقا أن التعسف في استعمال السلطة يستند إلى طبيعة ذاتية تتصل مباشرة بنية مصدر القرار الإداري، ومن أجل ذلك اعتبره الفقه من العيوب الخفية المتصلة بالقرار الإداري و الذي تستره و تخفيه مظاهر المشروعية مما يجعل إثباته غاية في الصعوبة والدقة، إذا ما قورن بإثبات أوجه الإلغاء الأخرى إضافة إلى أن المدعي الذي يتهم الإدارة بالتعسف عادة ما لا يملك الوثائق و المستندات التي تثبت حقه و التي من خلالها يكتشف القاضي هذا العيب، بناءا عليه فقد اعتبر وسيلة احتياطية لا يتم اللجوء إليها إذا كانت الوحيدة من بين أوجه عدم المشروعية الأخرى ولا يلجأ إليها القاضي إلا مضطرا²

¹ - لمزيد من التفاصيل في هذه القضية إرجع إلى لحسين بن شيخ أن ملويا ، قضاء مجلس الدولة مرجع سابق ، ص

² - فهد عبد الكريم أبو العتم ، مرجع سابق ، ص 396.

لهذه الأسباب فقد حرص مجلس الدولة على فرض رقابة جديّة على ممارسة الإدارة لسلطتها وضرورة استقراء النوايا الخفية للإدارة من كافة المصادر الممكنة، فيمكن إثبات التعسف في استعمال السلطة من نص القرار الإداري ذاته حيث قد يكشف القاضي من نص القرار المطعون فيه أنه موسوم بالتعسف في استعمال السلطة خاصة عندما تفصح الإدارة عن أسباب القرار، أما إذا لم تفصح عن أسبابه يتدخل القاضي ليلزم الإدارة بتسبب قرارها ليتأكد من صحته وخلوه من التعسف.

كما يمكن كذلك للقاضي أن يستشف التعسف من خلال اللجوء إلى ملف الدعوى و ما يشمل من وثائق و مستندات، أو من خلال القرائن المحيطة بظروف النزاع وهو ما أقره مجلس الدولة الجزائري والفرنسي على السواء من خلال اعتماده على القرائن كوسيلة لإثبات عيب التعسف في استعمال السلطة¹.

كما يمكن إثباته أيضا من خلال الظروف الخارجة عن النزاع حيث وصلت أحكام مجلس الدولة الفرنسي إلى أبعد الحدود في وسائل البحث عن عيب التعسف في استعمال السلطة لما ذهب قضاؤه إلى البحث عن دليل للتعسف في استعمال السلطة حتى في الظروف الخارجية، عن النزاع والتي لا تمت له بأي صلة مباشرة كأن تكون الإدارة رفضت منح ترخيص لأحد المواطنين لممارسة مهنة معينة في منطقة ما بحجة عدم حاجة سكان تلك المنطقة إلى تلك المهنة ثم اتضح أنها منحت ترخيص للمواطن الأخر لممارسة نفس المهنة في نفس المنطقة².

وهو ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد Costing حيث رفض وزير الصحة والسكان منح المدعي ترخيصا بفتح صيدلية في منطقة الأبيار في الجزائر وعندما طعن في قرار الوزير أمام مجلس الدولة الفرنسي قضي هذا الأخير بإلغاء القرار المذكور بسبب الانحراف في استعمال السلطة وذلك عندما اكتشف المجلس أن الوزير بعد أن رفض الطعن المقدم من قبل السيد Costing في 1950/02/02 وافق لصيدلي آخر في

¹ - لمزيد من التفصيل حول نقل عبئ الإثبات و دور القاضي في ذلك أنظر لحسين بن الشيخ أن ملويا ، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية. دار هومة ، الجزائر ، 2002.

² - نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص 200.

الفصل الثاني-----الضمانات القضائية لمشروعية العقوبات الإدارية

نفس المكان في 1950/12/07 ولثالث بتاريخ 1950/12/10 مع أن احتياجات السكان لم تتغير في تلك الفترة¹.

¹ - حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 59.

الأختام

الخاتمة

يعتبر موضوع الجزاءات الإدارية من المواضيع الهامة و الحديثة في مجال العلوم القانونية والإدارية، وذلك من خلال تحويل السلطة توقيع الجزاءات الإدارية سواء كانت مالية أو عقوبات مقيدة لنشاط الأفراد، فإذا كان هذا أمر تفرضه الاعتبارات عملية تقتضيها السرعة الواجب أن تواجه لهذه المخالفة التي يرتكبها الأفراد من خلال تجاوزاتهم لنصوص القوانين والتنظيمات المعمول بها والتي لا تستوجب اللجوء للقضاء للعقاب عليه، وهذا ما يجعلنا نرى بأن الإدارة قد تحولت وهي بصدد ممارسة لسلطتها والمتمثلة في هذا الاختصاص إلى خصم وحكم في نفس الوقت، الأمر الذي تبرز معه أهمية هذا الموضوع من خلال هذه المعادلة بين العمل المنوط بالإدارة والتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية وبين المحافظة على مصالح الأفراد و حقوقهم و هذا ما جعل المشرع الجزائي يتدخل ويضع قيود وحدود التي هي عبارة على مجموعة من الضمانات مثل إخضاع نشاطات وتصرفات الغدارة إلى الرقابة الإدارية تلقائية أو ذاتية على قراراتها أو تلك التي تتحرك بناء على تظلم من ذوي الشأن أي الأفراد المخاطبين بهذه الجزاءات، بالإضافة إلى ذلك أقر المشرع إلى مجموعة من الضمانات الشكلية و الإجرائية والموضوعية والمتمثلة في احترام الحق في الدفاع و مبدأ المواجهة و تسبب جميع الجزاءات الإدارية وكذلك التناسب بين الجزاء الإداري والمخالفة الإدارية وشرعية الجزاءات الإدارية، وإخطار المعني بالأمر.... إلى غير ذلك، وهي كلها تعتبر ضمانات تقيد الإدارة في مواجهة الأفراد أثناء ممارسة الاختصاص المنوط بها.

وبالرجوع إلى العقوبة الإدارية التي هي قرار إداري منفرد يصدر من جهة الإدارة بما تملكه من سلطة لمواجهة الأفراد المخالفين للقوانين، فإنه كان لزاما عليها الخضوع هذه القرارات للرقابة القضائية والتي تعد هي الحامي الأصيل والتقليدي لمصالح وحقوق الأفراد الأساسية، وذلك من خلال الرقابة القضائية على مشروعية هذا القرار بمعنى أن يضع القاضي الإداري رقابته على القرار الإداري في بادئ الأمر على شقه المادي أي رقابة مدى توافر أركان القرار الإداري، فكلما كان القرار الإداري معيب بأحد عيوب المشروعية مثل عيب الشكل و الإجراء و عيب الاختصاص وكذلك عيب السبب أو عيب مخالفة القانون و عيب التعسف في استعمال السلطة من طرف الإدارة جاز إلغاؤه من قبل

القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء يرفعها صاحب الشأن، ورغم كل هذه الضمانات وآليات الرقابة إلى أنه مزال الكثير من الصور التظلمات بشتى صورها وكثرة الطعون في القرارات الإدارية ولتحقيق التوازن المنشود بين فاعلية العمل الإداري والذي تتخذ الإدارة من العقوبة الإدارية سبيلا له وبين مصالح وحقوق الأفراد والتي قد تعصف بها الإدارة حال توقيعها للعقوبات الإدارية، وعلى ضوء كل هذه الدراسة الخاصة ببحثنا هذا و بعد عملية البحث نقترح مجموعة من التوصيات التي تكون أكثر فاعلية في تحقيق هاته الموازنة وهي :

✓ أن يتدخل المشرع الجزائري من أجل ضبط و تحديد الجزاءات الإدارية وذلك من خلال مراجعة النصوص القانونية للكشف عن المصالح الإجتماعية التي ينوط بها الجزاء الإداري و التدخل من أجل حمايتها.

✓ وضع مقياس دقيق يحدد من خلاله مجال تدخل الجزاء الإداري في هذا الشأن و ذلك من أجل تخفيف العبئ عن الجهاز القضائي من جهة وعن الأفراد من جهة أخرى .

✓ أن يراعي المشرع الجزائري الجزاءات الإدارية المقيدة و المانعة للنشاط لما تشكله من ضرر جسيم على الأفراد لأنها تمثل مصدر رزق طائفة من الأفراد أي أنها أكثر من عقوبة مالية التي وضعها في الصدارة وهي أقل ضرر من الأولى.

✓ ضرورة توسيع رقابة القاضي الإداري في مجال توقيعها .

✓ كذلك تدخل مجلس الدولة بأحكامه وإجتهاداته ليساهم مهمة القضاة التي تمكن من تحقيق الموازنة بين تحقيق أهداف الجزاء الإداري بالمقابل الحفاظ على مصالح الأفراد.

✓ احترام كل ضمانات توقيع تلك العقوبات و يكون ذلك الاحترام نابع من الإدارة ذاتها دون أن تنتظر أن يردها القضاء لجادة الصواب، 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 يحقق فعاليته تعمدتها التعسف بحقوق الأفراد من خلال عقوبات إدارية تفقد لمشروعية توقيعها .

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المراجع

الكتب:

- 1- أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 .
- 2- أمزيان عزيز ، المنازعات الجنائية في التشريع الجزائري ، دار الهدى ، عين مليلة الجزائر 2005
- 3- أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2004 .
- 4- حامد راشد ، شرح النظرية العامة للعقوبة ، مطابع الطوبجي التجارية ، 1991 .
- 5- حسين درويش عبد الحميد ، نهاية القرار الإداري عن غير القضاء ، دار النهضة العربية القاهرة ، 1999 .
- 6- حسين فريجة، الإجراءات الإدارية والقضائية لمنازعات الضرائب المباشرة، المنشورات دحلب، الطبعة، 1994.
- 7- رمزي طه الشاعر ، تدرج البطلان في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة) الطبعة الثالثة التسيير للطباعة ، القاهرة ، 2000 .
- 8- زكي محمد النجار ، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية ، القاهرة 1997 .
- 9- سامي الطوخي ، الإدارة بالشفافية الطريق إلى الإصلاح و التنمية ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2006 .
- 10- سامي جمال الدين ، الدعوي الإدارية ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003 .
- 11- سامي جمال الدين ، اللوائح الإدارية وضمانه الرقابة الإدارية ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2003 .
- 12- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، طبعة 07، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996 .
- 13- سليمان محمد الطماوي، مظرية التعسف في استعمال السلطة، مطبعة عين الشمس، الطبعة 03، سنة 1978.
- 14- طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية و ضوابط الخضوع الإدارة للقانون ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، 1976 .
- 15- عبد الله حنفي ، السلطات الإدارية المستقلة،(دراسة مقارنة) دار النهضة العربية القاهرة ، 2001 .
- 16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، منشأة المعارف الإسكندرية ، 2008

- 17- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضوابط العقوبة الإدارية العامة ، (تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري)، دار الكتاب الحديث ، 2008.
- 18- عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظرية العامة في القانون الإداري .منشأة المعارف الإسكندرية ، 2003.
- 19- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري ، دار هومة ، الجزائر، 1999.
- 20- فهد عبد الكريم أبو العثم ، القضاء الإداري دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان الأردن ، 2005.
- 21- ماجد راغب الحلو ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية، 2000.
- 22- محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية دار النشر والتوزيع عنابة الجزائر، 2008
- 23- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديد للنشر الإسكندرية . 2000 .
- 24 - محمد حسنين عبد العال ، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري ، الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2004 .
- 25- محمد عبد اللطيف ، تسبيب القرارات الإدارية ، دون مكان النشر ، 1996.
- 26- محمد سامي أشوا ' القانون الإداري الجزائري (ظاهر الحد من العقاب) دار النهضة العربية ، القاهرة ، د.س.ط .
- 27- محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية ، دار النهضة القاهرة ، 2006 . 2007.
- 28- محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات اللبناني القسم العام ، المجلد الأول الطبعة الثالثة ، منشورات الحلبي الحقوقية بيروت لبنان ، 1998 .
- 29- محمود حافظ ، القضاء الإداري ، الطبعة السابعة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1990.
- 30- مصطفى عفيفي، المبادئ العامة للإجراءات الإدارية غير قضائية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، مطابع البيان التجارية ، دبي الإمارات العربية المتحدة ، 1990.
- 31- مصطفى منير، جرائم استعمال السلطة الاقتصادية، الهيئة العامة للكتاب 1992.
- رسائل الدكتوراه**
- 1- أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، (رسالة الدكتوراه) جامعة القاهرة، 1989.
- 2- كثر محمد الشريف، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق ، جامعة تيزوزو، 2004.

- 3- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، دراسة مقارنة، (رسالة الدكتوراة)، جامعة عين الشمس القاهرة، 1992 .
- 4- نسيغة فيصل، الجزاءات الإدارية في نظام القانوني الجزائري، (أطروحة دكتوراة)، كاية الحقوق جامعة محمد بسكرة، 2011.
- 5- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التسيير الجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة بن عكنون، الجزائر.
- 6- محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، جامعة عين الشمس، 1983.

رسائل الماجستير :

- 1- تواشي نصيرة ، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها مذكرة ماجستير جامعة مولود معمري ، تيزوزو ، الجزائر 2003/2002.
 - 2- حاجة عبد العالي ، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة مذكرة ماجستير كلية الحقوق ، جامعة خيضر ، بسطرة ، الجزائر 2005.
 - 3- عز الدين عيساوي ، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الإقتصادي و المالي ؟، مذكر ماجستير كلية الحقوق جامعة مولود معمري ، تيزوزي ، الجزائر . 2006 /2005
- المجالات:

1. مجلة مجلس الدولة الجزائرية ، العدد 03 عام 2003.
2. المجلة القضائية العدد 02 قسم المستندات و النشر بالمحكمة العليا الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر ، 1992.
3. المجلة القضائية العدد 02 قسم المستندات بالمحكمة العليا الديوان الوطني للأشغال التربوية ، الجزائر 1989.
4. المجلة القضائية العدد 01 ، قسم المستندات النشر بالمحكمة العليا الديوان الوطني للأشغال التلابوية الجزائر ، 1990.

المقالات

- 1- هجيرة دندوني ، (قانون المنافسة و حماية المستهلك) .المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية ، الجزء 39 ، 2002 .

- 2- جلال مسعد محتوت ، (مدى استقلالية و حياد مجلس المنافسة)، المجلة النقدية للقانون و العلوم السياسية ، كلية الحقوق جامعة تيزي وزو ، 2005.
- 3- عبد الهادي بن زيطة ، (نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة)، مجلة دراسات قانونية ، العدد الأول مركز البصيرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية ، دار الخلدونية للنشر و التوزيع الجزائر ، جانفي 2008 .
- 4- محمد الشريف كتو ، (حماية المستهلك من الممارسات المنافسة للمنافسة) مجلة المدرسة الوطنية للإدارة ، العدد 23 ، الجزائر ، 2002
- 5- محسن خليل ، (علاقة القانون باللائحة ، دراسة مقارنة) .مجلة الحقوق ، السنة الرابع عشر ، العدد الثالث و الرابع سنة 1969.
- 6- ناصر لباد، (السلطة الإدارية المستقلة)، مجلة الإدارة، العدد 01، سنة 2001.
- 7- محمد تقية، (مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية)، مجلة ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 1992.
- القوانين و المراسيم :**
1. القانون 09/ 03 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتهما و أمنها المعدل و المتمم للقانون 14/ 01.
2. القانون 08/ 04 المؤرخ في جمادي الثاني 1425 هـ : الموافق لـ: 140 غشت 2004 المتعلق بشروط الأنشطة التجارية الجريدة الرسمية عدد 52.
3. قانون 02/04 المؤرخ في 25 جمادي الأول عام 1425 هـ : الموافق لـ: 23 يونيو 2004 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية الجريدة الرسمية رقم 41.
4. القانون 08 /12 المؤرخ في 25 يونيو و المتعلق بالمناقشة المعدل و المتميز للقانون 03/ 03 المؤرخ في 28 جمادي الأول 1424 هـ : الموافق لـ: 20 جويلية 2003. الجريدة الرسمية العدد 43.
5. المرسوم التنفيذي رقم 46/2000 المؤرخ 01-03-2000 الذي يعرف المؤسسات الفندقية و يحدد تنظيمها و سيرها و كفاءات إستغلالها الجريدة الرسمية العدد 10 لسنة 2000.

6. القانون 29/ 90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم بالقانون 05/ 04 و المعدل و المتمم بالقانون 15/ 08 المتعلق بالتهيئة و التعمير ، جريدة رسمية عدد 52
7. القانون 05/ 04 و المعدل و المتمم للقانون 29/90.
8. القانون 15/ 08 و المعدل و المتمم للقانون 05/04.
9. المرسوم التنفيذي 416/ 91 المؤرخ في 1991/11/02 المحدد لشروط احداث المنشآت الرياضية و إستغلالها جريدة الرسمية عدد 54 سنة 1991.

الفهرس

الفهرس

الصفحة	الموضوع
	بسملة
	شكر و عرفان
	الإهداء
أ	مقدمة
08	الفصل التمهيدي: ماهية الجزاءات الإدارية العامة .
08	المبحث الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة و تمييزها .
08	المطلب الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية العامة .
09	المطلب الثاني: خصائص العقوبة الإدارية العامة .
09	الفرع الأول : جزاء توقيعه السلطة الإدارية .
10	الفرع الثاني : عمومية العقوبة الإدارية العامة.
10	المطلب الثالث: تمييزها عن باقي العقوبات .
10	الفرع الأول :العقوبة الإدارية العامة و تدابير الضبط الإداري .
11	الفرع الثاني:العقوبة الإدارية العامة و العقوبة التعاقدية .
11	الفرع الثالث:العقوبة الإدارية العامة و العقوبة التأديبية .
12	الفرع الرابع:العقوبات الإدارية العامة والعقوبات الجنائية
13	المبحث الثاني: صور الجزاءات الإدارية العمدة في التشريع الجزائري .
13	المطلب الأول :الجزاءات الإدارية المالية .
13	الفرع الأول :الغرامة الإدارية.
14	أولاً: مفهوم الغرامة الإدارية .
14	ثانياً : شكل الغرامة الإدارية .
17	الفرع الثاني :المصادرة الإدارية
20	المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية المقيدة أو المانعة للحقوق .
20	الفرع الأول : سحب التراخيص
20	أولاً: انتهاء الترخيص.
24	ثانياً: سحب التراخيص كجزاء إداري .
29	الفرع الثاني : الغلق الإداري
31	المطلب الثالث:دستورية الجزاءات الإدارية العامة .
34	الفصل الأول : الضمانات الإدارية لمشروعية العقوبات الإدارية .

35	المبحث الأول : الرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية العقوبة الإدارية.
35	المطلب الأول : مفهوم الرقابة الإدارية
36	المطلب الثاني : صور الرقابة الإدارية .
37	الفرع الأول : الرقابة الإدارية الذاتية .
37	أولا : الرقابة الولائية .
37	ثانيا : الرقابة الرئاسية .
38	الفرع الثاني : الرقابة على تظلم .
39	أولا : التظلم الإداري الولائي .
39	ثانيا : التظلم الإداري الرئاسي .
40	ثالثا : التظلم أمام لجنة ولائية .
45	الفرع الثالث : مجلس المنافسة .
45	أولا : رقابة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة
46	ثانيا : رقابة السلطة التنفيذية على قرارات مجلس المنافسة .
48	المبحث الثاني : الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة .
49	المطلب الأول : الضمانات الإجرائية و الشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية
49	الفرع الأول : الضمانات الإجرائية لتوقيع الجزاءات الإدارية .
49	أولا : إجراءات ضبط المخالفات الإدارية
51	ثانيا : احترام مبدأ المواجهة و الدفاع .
52	ثالثا : توقيع الجزاء الإداري من قبل الهيئة الإدارية المختصة.
55	الفرع الثاني: الضمانات الشكلية للجزاءات الإدارية (التسبيب).
56	أولا : مفهوم التسبيب .
57	ثانيا : أهمية تسبيب الجزاءات الإدارية.
59	المطلب الثاني : الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية
60	الفرع الأول : شرعية الجزاءات الإدارية
60	أولا : سلطة تحديد الجزاء الإداري
63	ثانيا : نتائج مبدأ الشرعية .
63	الفرع الثاني : شخصية ووحدة الجزاء الإداري .
64	أولا : شخصية العقوبة الإدارية
64	ثانيا : وحدة العقوبة الإدارية .
66	الفرع الثالث : تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة و عدم رجعيته .

66	أولا : تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة المقترفة .
66	ثانيا : عدم رجعية الجزاء الإداري.
70	الفصل الثاني : الضمانات القضائية لمشروعية العقوبات الإدارية
71	المبحث الأول: الرقابة القضائية على الشروط الشكلية لصحة العقوبة الإدارية
71	المطلب الأول: الرقابة على عيب الشكل و الإجراءات
71	الفرع الأول : مخالفة الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري
72	الفرع الثاني : مخالفة الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري
72	المطلب الثاني: الرقابة القضائية على عيب الإختصاص
73	الفرع الأول: عيب عدم الاختصاص البسيط
74	الفرع الثاني : عيب عدم الإختصاص الجسيم
75	المبحث الثاني : الرقابة القضائية على الشروط الموضوعية لصحة العقوبة الإدارية
75	المطلب الأول: الرقابة القضائية على السبب
75	الفرع الأول : الرقابة على الوجود المادي للوقائع
77	الفرع الثاني : الرقابة على تكليف القانوني للوقائع
77	أولا : مفهوم التكليف القانوني للوقائع
78	ثانيا : الرقابة القضائية على تقدير و ملائمة سبب القرار
79	المطلب الثاني : الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون في الجزاء الإداري
80	الفرع الأول : المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية
80	الفرع الثاني: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية
81	المطلب الثالث : الرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال سلطتها
81	الفرع الأول : تعريف عيب التعسف في استعمال السلطة
82	الفرع الثاني : صور التعسف في استعمال السلطة
82	أولا : أن يهدف القرار إلى تحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة
83	ثانيا: مخافة قاعدة تخصيص الأهداف
83	الفرع الثالث : إثبات عيب التعسف في استعمال السلطة
87	الخاتمة
90	قائمة المراجع
	ملخص

الملخص:

يعد الجزاء الإداري أحد الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها، وهو شأنه شأن أي جزاء آخر له بالضرورة طبيعة جزائية، أي غايته العقاب على التقصير في أداء إلتزام أو مخالفة نص قانوني أو تنظيمي معمول به ويكون هذا الجزاء عبارة على قرار إداري منفرد صادر من جهة الإدارة صاحبة هذا الإمتياز أي يصدر من جهة غير جهة قضائية، وهذا ما أدى في بداية الأمر عدم تقبل هذه الفكرة من طرف بعض الفقهاء من خلال نظرتهم إليه على أساس أنه يمس بأحد المبادئ الأساسية إلى الدولة الحديثة ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات، ومع التطور الحاصل بدأ يتلاشى هذا المفهوم لأن هذا المبدأ هو مبدأ مرن، وفي ظل تزايد الجزاءات الإدارية وأهمية النتائج المترتب عليها والتي قد يكون فيه مساس بمصالح وحقوق الأفراد وضع المشرع الجزائري قيود على الإدارة أثناء ممارسة سلطتها والتي هي في الحقيقة هي ضمانات إدارية لمشروعية العقوبات الإدارية والمتمثلة في الرقابة الذاتية على قراراتها و كذلك ضمانات شكلية وإجرائية وموضوعية، وبما أن الجزاء الإداري هو قرار إداري فهو لا يفلت من الرقابة القضائية التي تعتبر هي الحامي الأصيل والتقليدي لمصالح وحقوق الأفراد وذلك بإلغائه عن طريق دعوى الإلغاء في حالة وجود عيب من العيوب التي تمس القرار الإداري .